

## O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E O JULGAMENTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA PELA JUSTIÇA ELEITORAL

Adonai Araújo Cardoso \*

### RESUMO

O advento do Estado Democrático de Direito e também dos princípios fundamentais possibilitou o fortalecimento da garantia da máxima efetividade dos “novos” direitos individuais e coletivos. No entanto, quando da interpretação constitucional, por vezes, ocorre conflito entre princípios, ou mesmo destes com direitos fundamentais, o que tem sido solucionado através do emprego do princípio da proporcionalidade. Embora não tenha previsão expressa na Constituição Federal de 1988, tal princípio tem sido largamente utilizado pela Justiça Eleitoral brasileira, sobretudo no julgamento de prestação de contas de campanhas de candidatos. Tão grande a relevância do princípio da proporcionalidade no julgamento das contas que o mesmo, expressamente, foi incluído na norma eleitoral que disciplina a arrecadação e gastos de recursos durante as campanhas, sendo hoje um verdadeiro balizador destes julgamentos que, na análise do caso concreto, tem levado em consideração não só a “letra fria da lei”, mas também o compromisso de cada candidato em prestar contas de forma transparente, possibilitando a efetiva fiscalização e controle por parte da Justiça Eleitoral, sob pena de serem produzidas verdadeiras injustiças sob a égide do legalismo exacerbado.

Palavras-chave: Princípio da proporcionalidade. Prestação de Contas. Campanha Eleitoral. Candidatos. Justiça Eleitoral.

### ABSTRACT

The advent of the Democratic State of Law, and also of the fundamental principles, made it possible to strengthen the guarantee of maximum effectiveness of the “new” individual and collective rights. However, when there is a

\* Mestrando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pós-Graduado em Gestão, Controladoria e Auditoria de Contas Públicas Municipais e Pós-Graduado em Direito Eleitoral, ambas especializações pela Fundação César Montes (FUNDACEM). Advogado.

constitutional interpretation, there is sometimes a conflict between principles, or even of fundamental rights, which has been solved through the use of the principle of proportionality. Although not expressly provided in the Federal Constitution of 1988, such a principle has been widely used by the Brazilian Electoral Court, especially in the judgment of accountability of candidates campaigns. The relevance of the principle of proportionality in the judgment of the accounts is expressly included in the electoral norm that governs the collection and expenditure of resources during the campaigns, and is now a true marker of these judgments that, in the analysis of the concrete case, has taken into account not only the “cold letter of the law”, but also the commitment of each candidate to be accountable in a transparent way, allowing the effective inspection and control by the Electoral Justice, under penalty of producing real injustices under the aegis of Exacerbated legalism.

Keywords: Principle of proportionality. Accountability. Election campaign. Candidates. Electoral Justice.

## 1 INTRODUÇÃO

A chegada do chamado constitucionalismo moderno, cuja origem coincide com o nascimento do Estado Liberal, dentre outras mudanças, proporcionou o fortalecimento da ideia de “culto” à liberdade individual, ao passo em que a Constituição assumiu um papel preponderante na imposição de limites à atuação estatal.

Com o passar do tempo, operou-se o distanciamento de concepções meramente formalistas da Constituição, sendo que o implemento do Estado Democrático de Direito, e também dos princípios fundamentais, possibilitou o fortalecimento da garantia da máxima efetividade dos “novos” direitos individuais e coletivos.

No caso do Brasil, a Constituição de 1988, batizada de “Constituição Cidadã”, devido ao seu texto ser marcado por mecanismos capazes de assegurar direitos sociais essenciais ao exercício da cidadania e ainda garantir o cumprimento de tais direitos,<sup>2</sup> além de dispor acerca das regras e princípios norteadores do ordenamento jurídico, também estabeleceu a separação dos

2 CONSTITUIÇÃO de 1988 fortaleceu a cidadania do trabalhador. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/constituicao-de-1988-fortaleceu-a-cidadania-do-trabalhador>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário, cabendo a este último, no exercício típico, a função de aplicar tais regras e princípios ao caso concreto.

É justamente nesse contexto que na Justiça Eleitoral, constitucionalizada pela Carta Magna de 1934,<sup>3</sup> ganha notoriedade o princípio da proporcionalidade, o qual, segundo ensina Willis Santiago Guerra Filho:

Para resolver o grande dilema da interpretação constitucional, representado pelo conflito entre princípios constitucionais, aos quais se deve igual obediência, por ser a mesma a posição que ocupam na hierarquia normativa, se preconiza o recurso a um 'princípio dos princípios', o princípio da proporcionalidade, que determina a busca de uma 'solução de compromisso', na qual se respeita mais, em determinada situação, um dos princípios em conflito, procurando desrespeitar o mínimo ao(s) outro(s), jamais lhe(s) faltando minimamente com o respeito, isto é, ferindo-lhe seu 'núcleo essencial', no qual se encontra entronizado o valor da dignidade humana.<sup>4</sup>

Importante dizer que esse princípio, embora não esteja explicitado de forma individualizada em nosso ordenamento jurídico, é uma exigência inafastável da própria fórmula política adotada pela constituinte, a do "Estado Democrático de Direito", pois, ainda no saber de Willis Santiago Guerra Filho,

[...] sem a sua utilização não se concebe como bem realizar o mandamento básico dessa fórmula, de respeito simultâneo dos interesses individuais, coletivos e públicos isso em virtude das contradições que, concretamente, terminam se manifestando, entre esses interesses e os valores que os amparam, agasalhados em princípios jurídicos de estatura constitucional.<sup>5</sup>

É sob esta ótica da utilização do princípio da proporcionalidade pela Justiça Eleitoral, especificamente quando do julgamento de contas de campanha eleitoral, que pretendemos nos dedicar a seguir.

## 2 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Conforme já mencionado, o princípio da proporcionalidade, na atual sistemática constitucional, passou a ocupar um lugar de destaque no tocante

3 JUSTIÇA Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/justica-eleitoral>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

4 GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Hermenêutica Constitucional, direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade*. In: BOUCAULT, Carlos E. de Abreu; RODRIGUEZ, José R. (Org.). *Hermenêutica Plural: possibilidades jusfilosóficas em contextos imperfeitos*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 394.

5 *Ibidem*, p. 394.

à garantia da observância dos direitos fundamentais, na harmonização de tensões entre princípios e, até mesmo, entre princípios e direitos fundamentais.

Assim, sendo a proporcionalidade uma máxima, se constitui em parâmetro valorativo que permite aferir a idoneidade, por exemplo, de dada medida judicial; pelos critérios da proporcionalidade, pode-se avaliar a adequação e a necessidade de certa medida, bem como se outras, menos gravosas aos interesses sociais, não poderiam ser praticadas em substituição àquelas empreendidas.<sup>6</sup>

Consoante ensinamento do professor Ricardo Maurício Freire Soares,<sup>7</sup> a ideia de proporcionalidade se afigura, além de importante princípio jurídico fundamental, como referencial argumentativo valoroso, já que exprime um raciocínio aceito como justo e razoável de modo geral, de utilidade comprovada no equacionamento de questões práticas tanto no direito como em outras disciplinas, sempre que se trate da descoberta do meio mais adequado para atingir determinada finalidade.

Importante ressaltar que, hodiernamente, a jurisprudência pátria não tem se detido em fazer a necessária diferenciação quando da utilização do princípio da proporcionalidade e de outro princípio semelhante, porém de distinta natureza, o princípio da razoabilidade. A boa técnica tem sido deixada de lado chegando alguns juristas e doutrinadores a não fazerem diferença entre eles que, como afirmado, são empregados de modo indistinto.<sup>8</sup>

Nota-se que o princípio da proporcionalidade atua como verdadeiro escudo para evitar que as prioridades eleitas pela Constituição Federal sejam feridas, ou até mesmo esvaziadas, por ato legislativo, administrativo e/ou judicial que exceda os limites e avance, sem permissão, na seara dos direitos fundamentais.

Embora possua tamanha relevância, o princípio da proporcionalidade não está expresso na Constituição Federal, sendo, neste contexto, implícito; foi empregado pela primeira vez<sup>9</sup> no ano de 1993, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional do Comércio (CNC) contra a Lei nº 10.248/93, do

6 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Colisões entre princípios constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 211.

7 SOARES, Ricardo Maurício Freire. *Hermenêutica e interpretação jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2010.

8 BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 372.

9 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. *O princípio da proporcionalidade no Direito Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

Estado do Paraná, que obrigava os estabelecimentos que comercializavam gás liquefeito de petróleo (GLP) a pesar, à vista do consumidor, cada botijão ou cilindro vendido.<sup>10</sup>

Observa-se, em análise mais aprofundada, que a aplicação do princípio da proporcionalidade consubstancia-se em ponderação de bens na perspectiva das limitações de direitos (inclusive expressamente previstos na Constituição). Portanto, tal restrição deve considerar alguns parâmetros que doutrinariamente são definidos como *adequação, necessidade e proporcionalidade (em sentido estrito)*, sendo certo que um meio é adequado quando promove minimamente o fim; é necessário quando não houver outros meios que possam fomentar igualmente o fim sem restringir, na mesma intensidade, os direitos fundamentais afetados; e, quanto ao último (proporcionalidade), quando o valor da promoção do fim não for proporcional ao desvalor da restrição dos direitos fundamentais.<sup>11</sup>

Enfim, será desproporcional se a importância do fim não justificar a intensidade da restrição dos direitos fundamentais, mais uma vez observadas as circunstâncias do caso concreto.

Deteremos a atenção, a partir deste momento, ao exame das três variáveis acima referidas.

## 2.1 ADEQUAÇÃO

Este aspecto, que governa o conteúdo da normatividade do princípio da proporcionalidade, deve nos dizer se determinada medida representa o *meio certo para levar a cabo um fim* baseado no interesse público. Nesta oportunidade, deve ser examinada a adequação, a conformidade ou a validade do fim. Esta perspectiva se confinaria e até mesmo se confundiria com a vedação do arbítrio. Ajusta-se, pois, o meio ao fim pretendido, de modo que a medida seja apta a nos guiar à consecução do objetivo escolhido.<sup>12</sup>

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 855- Paraná*. Relator original Min. Octavio Gallotti, relator para o acórdão Min. Gilmar Mendes, de 06.03.2008. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo497.htm>>. Acesso em 30 mar. 2017.

11 ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 195.

12 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 360.

## 2.2 NECESSIDADE

Segundo este aspecto derivado da ideia de proporcionalidade, o meio é necessário se o legislador *não puder atingir o fim almejado sem violar qualquer direito, ou ao menos fazê-lo de modo menos perceptível ao menor número de pessoas, durante o menor lapso de tempo possível, em circunscrição delimitada ao máximo.*

Com efeito, a intervenção pública restritiva de direitos há de revelar seu caráter imprescindível para ser legítima, em consonância com os elementos supramencionados.

## 2.3 PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO

Os meios adequados deverão ser estritamente os necessários. Se a finalidade pode ser realizada de outras formas, menos incisivas, sobretudo por meio do livre acordo sobre condições adequadas, há que ser priorizado este modo de resolução do problema. Deve-se verificar se *o bem sacrificado não é mais relevante que o tutelado.*

Assim sendo, ainda que o meio seja adequado para atingir um fim desejado, mesmo que não haja outro modo de atingi-lo, deve-se averiguar se o bem sacrificado não é mais importante que o beneficiado. Em tal hipótese, o sacrifício do direito é incabível, conforme defende o professor Pedro Augusto Lopes Sabino.<sup>13</sup>

A adequação visa conferir se os meios ajustam-se aos fins pretendidos na lei, enquanto a necessidade cinge-se aos limites da proibição do excesso, isto é, se não há meio menos gravoso ao direito fundamental a não ser aquele.

Mas existe um ponto ainda a ser mais bem enfrentado: o que Robert Alexy, citado por Willis Santiago Guerra Filho,<sup>14</sup> denomina de ponderação estrito senso, quando o esforço argumentativo é maior e o diálogo apresenta-se como a maior instância de controle da decisão a ser tomada. Segundo Alexy, a fórmula da ponderação resumir-se-ia no seguinte: “quanto mais intensa se

13 SABINO, Pedro Augusto Lopes. Proporcionalidade, razoabilidade e Direito Penal. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 340, 12 jun. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5328>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

14 GUERRA FILHO, Willis Santiago. Hermenêutica Constitucional, direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade. In: BOUCAULT, Carlos E. de Abreu; RODRIGUEZ, José R. (Org.). *Hermenêutica Plural*; possibilidades jusfilosóficas em contextos imperfeitos. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

revelar a intervenção em um dado direito fundamental, maiores hão de se revelar os fundamentos justificadores dessa intervenção”.<sup>15</sup> Portanto, é nos fundamentos justificadores da violação a determinado direito (ou princípio), em favor de outro que venha com ele colidir, que encontramos o ponto nodal do postulado da proporcionalidade.

### 3 PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA ELEITORAL

Feitas estas considerações acerca do princípio da proporcionalidade, cabe abordarmos a atual sistemática da prestação de contas de campanha eleitoral no Brasil.

A legislação eleitoral vigente estabelece a obrigatoriedade de prestação de contas a todos os candidatos (e partidos políticos) que concorrem a cargos eletivos. O Tribunal Superior Eleitoral emite resoluções que disciplinam o processo de prestação de contas, sendo que, nas eleições mais recentes, ocorridas no ano de 2016, o assunto foi tratado na Resolução TSE nº 23.463/2015, segundo a qual:

Art. 41. Devem prestar contas à Justiça Eleitoral:

I - o candidato;

II - os órgãos partidários, ainda que constituídos sob forma provisória:

a) nacionais;

b) estaduais;

c) distritais; e

d) municipais.<sup>16</sup>

A Justiça Eleitoral também desenvolveu o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE)<sup>17</sup> em que são encaminhados, por meio digital, os dados referentes às prestações, os quais, posteriormente, junto com documentos comprobatórios de receitas e despesas, devem ser apresentados, em suporte impresso, aos competentes órgãos da Justiça Eleitoral.

15 ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica*: la teoría dei discursoracional como teoría de la fundamentación jurídica. Trad. Manuel Atienza e Isabel Espejo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

16 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.463*, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

17 SISTEMA de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2016/prestacao-de-contas/sistema-de-prestacao-de-contas-eleitorais-spce>>. Acesso em: 29 de mar. 2017.

Dentre as fases obrigatórias na prestação de contas constaram, na Resolução TSE nº 23.463/2015, as seguintes:

- a) Recebimento de doações financeiras: recebida qualquer doação financeira, partidos e candidatos deveriam enviar a informação à Justiça Eleitoral, por meio exclusivamente eletrônico, via SPCE, no prazo de 72 horas após o recebimento dos valores;
- b) Prestação de contas parcial: deveria ser enviada à Justiça Eleitoral, por meio eletrônico, exclusivamente via SPCE, entre 09 a 13/09/16, referente a toda movimentação financeira, ou, estimável em dinheiro, bem como ausência de movimentação, do período compreendido entre o início da campanha (16/08) até 08 de setembro;
- c) Prestação de contas final: deveria ser enviada à Justiça Eleitoral, por meio eletrônico (SPCE) e protocolo físico de documentos, até 01/11/16, referente a toda movimentação financeira ou estimável em dinheiro (ou ausência de movimentação).<sup>18</sup>

Salienta-se que tamanha é a importância da prestação de contas para a garantia da lisura no pleito eleitoral que, inclusive candidatos que não concorreram (renunciaram, por exemplo) são obrigados a apresentá-la – na mesma situação também se incluem aqueles que concorreram e não tiveram receitas e/ou despesas de campanha.

Uma vez cumpridas as etapas acima elencadas, quando a Justiça Eleitoral tenha a posse das prestações encaminhadas pelo SPCE e dos documentos comprobatórios das receitas e despesas (a exemplo de notas fiscais e recibos eleitorais), tem início a fase de apreciação e julgamento.

### 3.1 JULGAMENTO DE CONTAS DE CAMPANHA PELA JUSTIÇA ELEITORAL

Decorrente do advento da Lei nº 12.034/2009, inovação promovida no âmbito da Justiça Eleitoral diz respeito à obrigatoriedade das prestações de contas de campanha serem apresentadas pelos prestadores com a indicação do advogado que os representarão no processo, juntando, na oportunidade, o instrumento de mandato respectivo.

Vejamos o que dispõe a Resolução TSE nº 23.463/2015:

Art. 41 [...] § 6º É obrigatória a constituição de advogado para a prestação de contas.

<sup>18</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.463*, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

Art. 48. Ressalvado o disposto no art. 57, a prestação de contas, ainda que não haja movimentação de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro, deve ser composta, cumulativamente:

[...]

f) instrumento de mandato para constituição de advogado para a prestação de contas;<sup>19</sup>

Deste modo, a lei em epígrafe conferiu caráter jurisdicional ao processo de prestação de contas de campanha e provocou, assim, a mudança do caráter eminentemente administrativo, até então adotado.

Até aquele momento, o Tribunal Superior Eleitoral se posicionava da seguinte forma:

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ELEITORAL EM PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE ARRECADAÇÃO DE RECURSOS. AUSÊNCIA DE GASTOS. DESAPROVAÇÃO. *NATUREZA DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO*. FALHAS FORMAIS. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1 - *A prestação de contas de campanha tem a natureza de procedimento administrativo, cabendo ao julgador analisá-la de acordo com os elementos trazidos aos autos*; 2 - *A entrega intempestiva das parciais da prestação de contas é vício de natureza formal*; 3 - *A prestação de contas final entregue após o prazo fixado pelo caput do art. 38 da Res. TSE n.º 23.376/2012, mas anteriormente ao prazo previsto no § 4º do mesmo artigo, deverá ser analisada, constituindo-se como vício formal, não ensejador de julgamento das contas como não prestadas*; 4 - *Provimento parcial*.<sup>20</sup> (Grifo nosso)

Com o início da vigência da Lei nº 12.034/2009, assim passou a se manifestar:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. *PRESTAÇÃO DE CONTAS. LEI Nº 12.034/2009. CARÁTER JURISDICIONAL DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. CAPACIDADE POSTULATÓRIA. AUSÊNCIA. ARTIGO 13 DO CPC. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO*.

1. *A Lei nº 12.034, de 29.9.2009, ao prever, nos §§ 5º, 6º e 7º do artigo 30 da Lei nº 9.504/97, a possibilidade de interposição de recurso nos processos de prestação de contas, conferiu caráter jurisdicional*

19 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução n.º 23.463*, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

20 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (PE). Recurso Eleitoral nº 160.90- PE. Relator Virgínio Marques Carneiro Leão, data de julgamento: 12 mar. 2013, *DJE- Diário da justiça eletrônico*, tomo 52, 14 mar. 2013, p. 9. Disponível em: < <https://tre-pe.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23345904/recurso-eleitoral-re-16090-pe-repe?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 29 de mar de 2017.

*a esses processos, antes de índole eminentemente administrativa. 2. Disso resulta que, a partir da entrada em vigor do citado diploma, o exame das contas de campanha se sujeita à observância de todas as formalidades inerentes aos processos judiciais. 3. O recurso eleitoral foi interposto pelo próprio Agravante, que não demonstrou capacidade postulatória. Nos termos do art. 4º da Lei nº 8.906/94, são nulos os atos privativos de advogado praticados por pessoa não inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil. 4. Não há falar em violação ao artigo 13 do Código de Processo Civil, pois não se deve confundir capacidade postulatória irregular, vício sanável e passível de correção na instância ordinária, com a falta de capacidade postulatória, de natureza insanável e que não admite regularização. 5. Agravo regimental desprovido.<sup>21</sup> (Grifo nosso)*

Como o processo de exame das contas de campanha passou a ter caráter jurisdicional, ficou sujeito, por consequência, à observância de todas as formalidades inerentes aos processos judiciais – inclusive, aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, cuja utilização, como já dito, de maneira geral não sofre qualquer distinção pela jurisprudência.

Importante chamar a atenção para o fato de, embora não expressamente consignado na Constituição Federal, o princípio da proporcionalidade estar indicado explicitamente na seara eleitoral, mormente nas normas relativas aos processos de prestação de contas.

Assim dispõe a Resolução TSE nº 23.463/2015:

Art. 68. [...]

§ 1º A ausência parcial dos documentos e das informações de que trata o art. 48 ou o não atendimento das diligências determinadas não enseja o julgamento das contas como não prestadas se os autos contiverem elementos mínimos que permitam a análise da prestação de contas.

§ 2º Na hipótese do § 1º, a autoridade judiciária examinará se a ausência verificada é relevante e compromete a regularidade das contas para efeito de sua aprovação com ressalvas ou desaprovação.

§ 3º O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e à aplicação de recursos perderá o direito ao recebimento da cota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

§ 4º Na hipótese de infração às normas legais, os dirigentes partidários poderão ser responsabilizados pessoalmente, em processos específicos a serem instaurados nos foros competentes.

21 BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral: AgR-REsp nº 50947- SP. Relator Min. Laurita Hilário Vaz, data de julgamento: 15 maio 2014. *DJE- Diário da justiça eletrônico*, tomo 107, 10 maio 2014, p. 39. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/123291986/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-50947-sp>>. Acesso em: 29 de mar. 2017.

§ 5º A sanção prevista no § 3º será aplicada no ano seguinte ao do trânsito em julgado da decisão que desaprovou as contas do partido político ou do candidato, de forma *proporcional* e razoável, pelo período de um a doze meses, ou será aplicada por meio do desconto no valor a ser repassado da importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou Tribunal competente, após cinco anos de sua apresentação.<sup>22</sup> (Grifo nosso)

Demonstrada está, portanto, a importância do princípio da proporcionalidade, não só no tocante ao seu regramento constitucional, mas também, especificamente, em relação ao processo de julgamento das prestações de contas de campanha pela Justiça Eleitoral.

Relevante ressaltar, ainda, a vasta utilização do princípio da proporcionalidade no julgamento de tais processos, os quais envolvem uma série de condicionantes e requisitos estabelecidos em resoluções; por vezes, a falta de fiel cumprimento de algum desses dispositivos, que deveria ocasionar as sanções respectivas, termina por gerar conflito entre princípios.

Logo, o julgador, utilizando-se do princípio da proporcionalidade, embora verifique a violação de determinado dispositivo legal pelo prestador de contas, reconhecendo a prevalência de certo princípio (por exemplo, da soberania popular), por vezes afasta as sanções que incidiriam no caso concreto.

É o que podemos conferir no julgamento abaixo:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DECISÃO REGIONAL. DESAPROVAÇÃO. IRREGULARIDADE. NÃO-COMPROMETIMENTO DAS CONTAS. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. APLICAÇÃO. PRECEDENTES. 1. A rejeição das contas de campanha do candidato ocorreu em face de uma arrecadação estimável em dinheiro, consistente em prestação de serviço por empresa de publicidade, que não foi inicialmente declarada mediante recibo eleitoral ou documento hábil. 2. Esclareceu-se no processo de prestação de contas, por documento apresentado pelo candidato, que esse serviço foi objeto de doação. 3. No julgamento do Agravo de Instrumento n. 4.593, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, o Tribunal entendeu que o preenchimento de recibos após a entrega da prestação de contas não enseja rejeição de contas, mas aprovação com ressalvas, em caso que igualmente versava sobre despesa com publicidade inicialmente não declarada. 4. *Consi-*

22 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.463*, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html> >. Acesso em: 29 mar. 2017.

*derado o pequeno montante do serviço inicialmente não declarado, que constituiu a única irregularidade averiguada, e não se vislumbrando a má-fé do candidato, dada a posterior justificativa apresentada, é de se aprovar, com ressalvas, a prestação de contas, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Precedentes. Recurso provido.<sup>23</sup> (Grifo nosso)*

No caso em tela, nota-se que o prestador de contas deixou de declarar, quando da apresentação da prestação de contas, valores gastos com serviços que foram realizados durante a campanha – circunstância que além de constituir-se afronta à Instrução do TSE que disciplina os gastos e arrecadação de valores, também se enquadra na hipótese de aplicação de sanção prevista no art. 30-A da Lei 9.504/97, que assim dispõe:

Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 2º *Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.[...].<sup>24</sup> (Grifo nosso)*

Ou seja, conquanto tenha o prestador das contas incidido, a primeira vista, em grave irregularidade, com base no princípio da proporcionalidade e sopesando outros princípios de igual valor, não lhe foram aplicadas as sanções previstas em lei, tendo sido as contas julgadas aprovadas com ressalvas.

Resta demonstrada, portanto, a grande relevância que o princípio da proporcionalidade possui na seara eleitoral sendo, repita-se, utilizado de forma reiterada pela Justiça Eleitoral ao julgar as prestações de contas de campanha eleitoral, com vistas a empregar o direito em sua plenitude e evitar, assim, que injustiças sejam cometidas na aplicação da “letra fria da lei” ou,

23 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Mandado de Segurança: RMS 551- PA. Relator Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, data de julgamento: 15 maio 2008, *DJ- Diário da Justiça*, 24 jun. 2008. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/918309/recurso-em-mandado-de-seguranca-rms-551-pa/inteiro-teor-100594444?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

24 BRASIL. *Lei n.º 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2017.

em outras palavras, buscando adequar a prevalência de princípios de maior relevância no caso concreto, em relação a outros princípios ou normas que eventualmente foram infringidas quando da prestação de contas.

Vale salientar, a título de informação, que, embora este “procedimento” seja adotado atualmente de maneira ampla nos julgamentos das contas, ainda assim, até o ano de 2012, segundo levantamento mais atualizado da Corregedoria do TSE, 21 mil candidatos haviam tido suas prestações desaprovadas pela Justiça Eleitoral<sup>25</sup> – número elevado que aponta tanto para a falta de conhecimento de parcela significativa dos candidatos, quanto para o seu desprezo pelo cumprimento da legislação eleitoral, apesar do “esforço” desta Justiça Especializada em afastar desaprovações ocasionadas por inobservância de meros requisitos formais, ou mesmo quando as irregularidades não são tão expressivas a ponto de comprometerem a prestação de contas em sua integralidade.

#### 4 CONCLUSÃO

Com efeito, na dinâmica da Justiça Eleitoral, em especial após a edição da Lei nº 12.034/09, o princípio da proporcionalidade tem sido cada vez mais utilizado pelo TSE em julgamentos de contas de campanha eleitoral, com aplicação reiterada dos parâmetros ora delineados, cuja presença encontra-se, inclusive, de forma expressa no referido Diploma.

Em tal contexto, na tônica da ponderação de princípios e a lei, na análise do caso concreto, há que ser considerada a conduta individualizada de cada candidato (ou partido político), sob pena de serem produzidas verdadeiras injustiças abrigadas pelo legalismo exacerbado defendido por alguns operadores do Direito Eleitoral.

Na linha da atual jurisprudência do TSE, sendo manifesto o compromisso do candidato prestar contas de forma transparente, possibilitando a efetiva fiscalização e controle dos gastos e receitas por parte da Justiça Eleitoral, em caso de eventuais falhas, deve a circunstância ser levada em consideração, dosando-se a aplicação de severas sanções mediante a utilização do princí-

25 PGR pede que candidatos com contas rejeitadas sejam impedidos de receber quitação eleitoral. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=228697>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

pio da proporcionalidade (e da razoabilidade que, conforme exposto acima, têm sido tratados quase que como sinônimos pela jurisprudência eleitoral).

Eventuais erros formais, despidos de má-fé, nesta perspectiva, devem ser superados, ensejando, inclusive, possível aprovação das contas partidárias, ainda que com ressalvas – conforme tem-se posicionado, reiteradamente, o TSE.

Não restam dúvidas quanto ao fato de que a lei é, e continuará sendo, o ato oficial de maior realce na vida política, por meio da qual se dão as intervenções que alteram a situação dos jurisdicionados. No entanto, a aplicação consciente de princípios constitucionais, como acima mencionado, há que se fazer imprescindível na atual conjuntura de maneira a proporcionar o aprimoramento da aplicação da justiça, bem como da própria cidadania no País.

## REFERÊNCIAS

262

ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica: la teoría dei discursoracional como teoría de la fundamentación jurídica*. Trad. Manuel Atienza e Isabel Espejo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRASIL. *Lei n° 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 855- Paraná*. Relator original Min. Octavio Gallotti, relator para o acórdão Min. Gilmar Mendes, de 06.03.2008. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo497.htm>>. Acesso em 30 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral (PE). Recurso Eleitoral nº 160.90- PE. Relator Virgínio Marques Carneiro Leão, data de julgamento: 12 mar. 2013,

*DJE- Diário da justiça eletrônico*, tomo 52, 14 mar. 2013, p. 9. Disponível em: <<https://tre-pe.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23345904/recurso-eleitoral-re-16090-pe-repe?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 29 de mar de 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral: AgR-REsp n.º 50947- SP. Relator Min. Laurita Hilário Vaz, data de julgamento: 15 maio 2014,. *DJE- Diário da justiça eletrônico*, tomo 107, 10 maio 2014, p. 39. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/123291986/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-50947-sp>>. Acesso em: 29 de mar. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Recurso em Mandado de Segurança: RMS 551- PA. Relator Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, data de julgamento: 15 maio 2008, *DJ- Diário da Justiça*, 24 jun. 2008. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/918309/recurso-em-mandado-de-seguranca-rms-551-pa/inteiro-teor-100594444?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Resolução nº 23.463*, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO de 1988 fortaleceu a cidadania do trabalhador. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/constituicao-de-1988-fortaleceu-a-cidadania-do-trabalhador>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Colisões entre princípios constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2006.

GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. *O princípio da proporcionalidade no Direito Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Hermenêutica Constitucional, direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade. In: BOUCAULT, Carlos E. de Abreu; RODRIGUEZ, José R. (Org.). *Hermenêutica Plural: possibilidades jusfilosóficas em contextos imperfeitos*. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 394.

JUSTIÇA Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/justica-eleitoral>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

PGR pede que candidatos com contas rejeitadas sejam impedidos de receber quitação eleitoral. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=228697>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

SABINO, Pedro Augusto Lopes. Proporcionalidade, razoabilidade e Direito Penal. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 340, 12 jun. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5328>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

SISTEMA de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2016/prestacao-de-contas/sistema-de-prestacao-de-contas-eleitorais-spce>>. Acesso em: 29 de mar. 2017.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. *Hermenêutica e interpretação jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2010.