



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

## **ACÓRDÃO**

**PRESTAÇÃO DE CONTAS Nº 0601182-03.2018.6.12.0000 (MS)**

**Prestadora:** ELZA COELHO CAVALCANTE BRASIL

**Relator:** Juiz DANIEL CASTRO GOMES DA COSTA

***Ementa:*** PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÕES 2018. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA. DEVOLUÇÃO AO TESOUREIRO NACIONAL. USO IRREGULAR DE RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) COM A CONTRATAÇÃO DE FAMILIARES DA CANDIDATA PRESTADORA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DE ACORDO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE. ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SÚMULA VINCULANTE N.º 13. CONTAS DESAPROVADAS. REMESSA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL PARA APURAR POSSÍVEL CRIME ELEITORAL.

**1.** Apesar de não haver restrição legal expressa, a contratação de familiares da prestadora como cabos eleitorais para campanha, com a utilização de recursos públicos oriundos do Fundo Partidário (FP) ou Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é incompatível com o conjunto jurídico-constitucional brasileiro, com nítida sobreposição de interesses privados em detrimento de interesses públicos, em dissonância com os princípios da impessoalidade, da moralidade e isonomia, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

**2.** Considerando o novo regime jurídico de financiamento, o processo de prestação de contas, apesar de se limitar à averiguação da regularidade contábil da campanha, deve ser analisado de acordo com o sistema constitucional vigente, com censura da justiça eleitoral quando recursos públicos são



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

direcionados a cônjuges, companheiros ou parentes de candidato, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, segundo inteligência do que prevê a Súmula Vinculante n.º 13 do STF.

**3.** *In casu*, a candidata prestadora utilizou-se de, aproximadamente, 50% (cinquenta por cento) dos recursos financeiros movimentados (provenientes do FEFC) para contratar os serviços de dois filhos, sendo que, um deles, para ser coordenador de campanha, em período que estava de licença médica no cargo de servidor público municipal.

**4.** Contas desaprovadas.

**5.** Devolução dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha sem a devida comprovação de sua utilização, a teor do art. 82, § 1º, da Resolução TSE nº 23.553/2017. Do mesmo modo, restituição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha utilizados com contratação de parentes em até 3º grau para a campanha eleitoral.

**6.** Remessa de cópia dos autos à Procuradoria Regional Eleitoral para apurar a ocorrência de possível crime de apropriação indébita eleitoral, tipificado no art. 354-A do Código Eleitoral.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

## **RELATÓRIO**

1. Trata-se da prestação de contas da campanha de ELZA COELHO CAVALCANTE BRASIL, que concorreu pelo Partido Trabalhista Cristão - PTC ao cargo de Deputada Estadual nas Eleições 2018.

2. Nos termos do art. 59 da Resolução TSE nº 23.553/2017, foi publicado o edital para oferecimento de impugnações pelas partes interessadas, transcorrendo o prazo normativo sem a apresentação de nenhuma insurgência.

3. A Coordenadoria de Controle Interno e Auditoria/CCIA deste Tribunal emitiu relatório preliminar (ID 787559) apontando irregularidades sobre as quais a prestadora, tendo sido notificada, manifestou-se com a apresentação de prestação retificadora (ID 876709, 917009, 917059, 917109, 917159, 917209 e 917259).

4. Em nova análise, a unidade de análise das contas emitiu parecer técnico conclusivo, opinando pela desaprovação das contas e pela devolução de recursos auferidos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), irregularmente utilizados para o pagamento de despesas com pessoal (ID 885259), *in verbis*:

*“PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO  
(...)”*

### **1. FORMALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

*Não foram apresentadas as peças obrigatórias que devem integrar a prestação de contas (art. 56 da Resolução TSE n. 23.553/2017).*

*Mesmo após encarte de relatório Preliminar de Diligência no PJe, a prestadora por intermédio de seu advogado não demonstrou cabalmente os gastos realizados com cabo eleitoral.*

*Nessa linha, sequer os extratos bancários definitivos foram lançados. Todavia, o advogado esclarece que juntou os documentos (ID 876.709). Porém de simples leitura dos documentos encartados na retificadora, os extratos foram impressos no dia 09.10.2018, porquanto conclui-se que são documentos que não condizem com a realidade das contas. Subsistindo à grave irregularidade apontada na diligência.*

### **2. RECEBIMENTO DE RECURSOS DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA (ART. 34 DA RESOLUÇÃO TSE N. 23.553/2017)**

*A crítica automática não apontou que nenhuma irregularidade na primeira prestação.*

*Entretanto, conforme se infere dos documentos encartados por esse Órgão Técnico, é que houve gastos realizados e não declarados de R\$ 44,40 pagos como cheque. Na realidade é um gasto que não está declarado em nenhuma parte da prestação em apreço. No relatório de diligência isso foi glosado como sobra de recursos públicos.*

*Porquanto persiste a gravíssima irregularidade com recursos públicos.*



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

### 3. OMISSÃO DE RECEITAS E GASTOS ELEITORAIS (ART. 56 DA RESOLUÇÃO TSE N. 23.553/2017)

*Foi solicitado no Relatório Preliminar manifestação sobre a contratação dos filhos da candidata, que além do parentesco foi solicitado fosse explicado no caso do filho Matheus Cavalcante Brasil a condição de ser servidor público. Em resposta (ID 876709) à diligência, a prestadora de contas confirmou o vínculo de parentesco e apresentou a seguinte justificativa: (verbis)*

*“No tocante ao tópico 3.8 onde há questionamentos específicos sobre a contratação de parente para mobilização a atividade de rua, não deve subsistir haja vista que os valores pagos a título de atividades de militância e mobilização de rua, foram legítimos pelo serviço prestado, constando contrato, recibo, ou seja, todos os requisitos essenciais da prestação de contas. Ademais as pessoas que trabalham em uma campanha eleitoral devem ser pessoas de extrema confiança do candidato, de modo que no regramento eleitoral vigente não há nenhum óbice ou vedação legal de contratação de pessoas que possuem parentesco com o candidato, desde que o serviço seja prestado como no caso em comento, dessa forma tal apontamento não deve subsistir.*

*Muito menos que se falar em devolução dos valores ao Tesouro Nacional ou descumprimento do artigo 37 e 63 da Resolução TSE nº 23.553/2017 eis que perfeitamente legítimo o trabalho desenvolvido e os pagamentos realizados.*

*No tocante a contratação de servidor público a mesma também não encontra óbice na legislação vigente, tendo somente que haver compatibilidade de horário. Dessa forma requer o acatamento das justificativas e a aprovação das contas, haja vista ter sido sanada todas as impropriedades apontadas.*

*Uma vez respondidos todos os tópicos arguidos no relatório preliminar e feitas as alterações requeridas, REQUER, desde já a juntada da Prestação de Contas Retificadora, de modo que sejam aceitas as justificativas e correções, reiterando o pedido de Aprovação das Contas da Prestadora.”*

*O exame aprofundado de gastos de campanha efetivados mediante a contratação de parentes se justifica porque os recursos de campanha não podem ser usados direta ou indiretamente em benefício pessoal do candidato, propiciando seu enriquecimento.*

*A realização de gastos com a contratação de parentes correspondeu ao valor de R\$ 2.500,00 (dois mil, quinhentos reais) de um total de R\$ 5.500,00 de receitas financeiras recebidas, ou seja, representou 50,00% dos recursos financeiros movimentados.*

*Os filhos da candidata foram contratados como “coordenador geral” e “coordenador de campanha”, respectivamente. Porém, não foram apresentados comprovantes de despesas com cabos eleitorais ou outros auxiliares de campanha, nem tampouco, documentos que comprovassem a efetiva realização de atividades de campanha pelos fornecedores (filho) tais como ofícios, recibos, relatórios, planilhas de controle, contratos, mensagens eletrônicas etc. feitas pelos coordenadores, assim como eventual experiência profissional deles no desempenho das atividades para as quais foram contratados.*

*Desse modo, constatados que os gastos financeiros de campanha foram feitos quase que em sua totalidade por meio da contratação de parentes da candidata, somente a demonstração cabal do efetivo desempenho dos trabalhos por parte daqueles, responsabilidade da prestadora, implicaria na exoneração de sua responsabilidade por gastos irregulares de campanha.*

*No caso, a candidata se limitou a afirmar que seus parentes realizaram serviços de apoio à sua campanha eleitoral, fazendo jus ao recebimento de pagamento pelas atividades desenvolvidas.*

*Entretanto, diante das circunstâncias das despesas da campanha, caracterizadas pelo amplo gasto com o próprio cônjuge e o próprio filho, não é possível concluir pela sua regularidade.*



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

*Foi solicitado que a prestadora respondesse aos questionamentos que reproduzimos a seguir e que constam no Relatório Preliminar de Diligência, e que a prestadora sequer respondeu, ficando silente.*

### *3.8. Questiona-se e requisita justificativa:*

*1. Por que o prestador de contas (candidata) contratou parentes para sua campanha? 2. Por que a candidata não recebeu doação estimada em dinheiro dos serviços de coordenação de campanha e cabo eleitoral de seus parentes? 3. Por que a candidata utilizou 100% dos recursos recebidos com gasto com pessoal, contrariando à Resolução TSE 23.553/17? 4. Que tipo de benefício à contratação de parentes trouxe para campanha da candidata em apreço? 5. Justificar o pagamento de R\$ 2.000,00 a Matheus Brasil, sendo o pagamento acima do valor de mercado, sendo que na mesma prestação de contas tem a contratação de Luiz Carlos Alem por R\$ 50,00 reais, qual o critério utilizado? E por que tamanha diferença de valores? 6. Justificar a contratação do filho MATHEUS BRASIL, visto que por cruzamento com banco de dados da Justiça Eleitoral, foi identificado como ele sendo SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. 7. Vislumbra-se que não houve despesas com automóvel, combustível, adesivos, etc, havendo tão somente despesa com PESSOAL, questiona-se: a contratação única e exclusiva de cabos eleitorais trouxe vantagem competitiva para a candidata? 8. Houve despesas com automóvel, combustível, adesivos, santinhos, etc, não registrada na campanha? 9. Deve o prestador justificar a inconsistência mediante argumentos e documentação idôneos ou, desde logo, promover o recolhimento ao Tesouro Nacional dos valores gastos irregularmente.*

*Portanto sem resposta para o questionamento efetuado, e que a contratação de parentes podendo ser considerado como tentativa de burla, já que não há parâmetros para aferir sua regularidade, tampouco a evidente contradição de valores.*

*Melhor sorte não assiste à prestadora, porquanto limitou-se a dizer que a legislação de regência não proíbe a contratação de parentes, e parente com cargo público. De fato, porém os princípios balizadores estão inseridos em nosso ordenamento jurídico, e em TODAS as prestações de contas no âmbito do TRE/MS, esses mesmos princípios são utilizados para harmonizar a norma estrita com a situação fática. E que no caso em tela, mostra-se com clareza que não foram respeitados os da impessoalidade, moralidade, proporcionalidade, etc. Não sendo caso de se atrair o princípio da insignificância, já que os gastos totais com cabos eleitorais de parentes somam-se 50% do total aferido.*

*Assim sendo, conclui-se pela necessidade de recolhimento ao Tesouro Nacional do valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), visto restar caracterizado o desvio de finalidade do gasto eleitoral ou o saque indevido de recursos da campanha eleitoral.*

## **4. EXAME DE REGULARIDADE DE DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (ART. 56, II, C, DA RESOLUÇÃO TSE N. 23.553/2017)**

*Solicitado no Relatório Preliminar os comprovantes legíveis das despesas efetuadas, a candidata não apresentou novos documentos, pelo cotejamento dos autos, e pela análise do SPCE, trata-se dos mesmos documentos enviados na prestação original. Porquanto diligência não atendida.*

*Oportunizado para a prestadora o fiel esclarecimento dos gastos, essa por sua vez manteve-se silente. As justificativas apontadas por seu advogado (ID 876709) não tem o condão de afastar as irregularidades apontadas, e na sua maioria de natureza grave. Não elidem e não clarifica as situações apontadas no relatório de diligência.*

*(...)*

## **6. CONCLUSÃO DE EXAMES**

*Do Procedimento Técnico de Exame e Relatório Preliminar para Expedição de Diligência estabelecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral mediante o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais - SPCE, bem como da análise dos documentos juntados aos autos,*



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

*considerando, ademais, as disposições constante da Resolução TSE nº 23.553/2017 c/c Res. TSE 23.568/2018 c/c Leis 9096/1995 e 9.504/1997; no entender deste analista, opinamos pela DESAPROVAÇÃO da prestação de contas da candidata ELZA COELHO CAVALCANTE BRASIL, deputado estadual – MS, não eleito no pleito 2018.*

*Opinamos pela aplicação do plasmado no art. 82, § 1º da Res. 23.553/17 com a devolução dos valores irregularmente utilizados. Deverá a candidata devolver R\$ 2.994,40 (dois mil, novecentos e noventa e quatro reais, quarenta centavos) não comprovados pela prestadora de contas ELZA COELHO CAVALCANTE BRASIL. Deverá ainda proceder devolução do valor pagos irregularmente no prazo fixado pela Res. 23.553/17, ante a aplicação irregular dos recursos públicos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) gastos com “militância de rua” e por não atendimento das diligências no mínimo necessário para elucidação e escorreita análise. ”*

5. Ato contínuo, a d. Procuradoria Regional Eleitoral igualmente manifestou-se pela desaprovação das contas (ID 982659):

*“No que tange à contratação da filha da prestadora, cumpre destacar que a Res. TSE n. 23.553/2017 não regulamenta o modo de utilização do FEFC. Logo, não se pode acolher a irregularidade apontada pelo Órgão Técnico.*

*Por outro lado, no caso da contratação de seu filho (Matheus Cavalcante Brasil) com recursos do FEFC, deve ser reconhecida a utilização indevida de recursos públicos, porque ele, durante o período de campanha, estava afastado do serviço público por estar no gozo de auxílio-doença, conforme se afere do link do download do DIOGRANDE de 2.10.2018 (p. 22): [http://portal.capital.ms.gov.br/egov/downloadFile.php?id=7220&fileField=arquivo\\_dia\\_ofi&table=diario\\_oficial&key=id\\_dia\\_ofi&sigla\\_sec=diogrande](http://portal.capital.ms.gov.br/egov/downloadFile.php?id=7220&fileField=arquivo_dia_ofi&table=diario_oficial&key=id_dia_ofi&sigla_sec=diogrande)*

*Consequentemente, como a contratação de Matheus Cavalcante Brasil indica, em tese, a ocorrência de estelionato à previdência municipal (art. 171, §3º, do CP) e/ou de crime apropriação indébita eleitoral (art. 354-A do CE) - sobretudo porque, no gozo do auxílio- doença, estava impedido de trabalhar -, deve a prestadora devolver R\$ 2.000,00 ao Tesouro Nacional, ex vi do art. 82, §1º, da Res. TSE n. 23.553/2017.*

*Associada à contratação irregular, constata-se que a prestadora não comprovou uma despesa de R\$ 44,40 com recursos do FEFC. Logo, tal valor deve, igualmente, ser devolvido ao Tesouro Nacional, em atenção ao dispositivo da Res. TSE n. 23.553/2017 retrocitado.*

*Ante o exposto, a PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL, destacando que encaminhará cópia dos autos a uma das Promotorias Eleitorais em Campo Grande para as providências cabíveis na seara criminal, manifesta-se pela desaprovação das contas, bem como para que seja determinada a devolução dos recursos do FEFC aplicados irregularmente (R\$ 2.044,40).”*

6. Em 10 de janeiro de 2019, os autos vieram-me conclusos.

7. É o relatório.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

**VOTO**

8. Destaca-se, de início, a análise procedida pela Coordenadoria de Controle Interno e Auditoria/CCIA, em parecer conclusivo, que opinou pela desaprovação das contas e pela devolução dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha/FEFC, no valor de R\$ 2.994,40 (dois mil novecentos e noventa e quatro reais e quarenta centavos), apontando as irregularidades seguintes:

(i) Ausência de extrato bancário consolidado da conta destinada à movimentação de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC);

(ii) Omissão do registro nas contas de gastos eleitorais no valor de R\$ 44,40 (quarenta e quatro reais e quarenta centavos), identificada a partir do extrato da conta bancária destinada à movimentação de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), no qual constou o desconto de um cheque no valor da despesa omitida e cujo comprovante de despesa não foi apresentado;

(iii) Uso irregular dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) em benefício pessoal, utilizado para a contratação de dois filhos da prestadora como cabos eleitorais, sendo um deles servidor público municipal;

(iv) Não atendimento de diligência para apresentação documentos que comprovassem a efetiva realização de atividades de campanha pelo filho da prestadora e de documentos pessoais de cabos eleitorais.

9. Ao mesmo tempo, conforme relatado, à Procuradoria Regional Eleitoral manifestou-se pela subsistência das irregularidades referentes à não comprovação da destinação de R\$ 44,40 (quarenta e quatro reais e quarenta centavos) e à contratação irregular, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), do filho da prestadora, como cabo eleitoral, e concluiu, ainda, pela devolução ao Tesouro Nacional dos recursos recebidos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

**10.** A despeito da manifestação da Coordenadoria de Controle Interno e Auditoria em relação à não apresentação de documentos pessoais das pessoas contratadas pela prestadora, verifica-se que os documentos requeridos pela unidade de análise das contas foram apresentados com a prestação retificadora, restando superada a suposta irregularidade.

**11.** O mesmo se constata em relação ao extrato bancário consolidado, destinado à movimentação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que, apesar de apontado ausente pela Coordenadoria de Controle Interno e Auditoria, foi juntado com a prestação retificadora (ID 917109). Além disso, a própria unidade de análise das contas juntou aos autos o extrato encaminhado pela instituição bancária à Justiça Eleitoral, suprimindo, por conseguinte, a suposta irregularidade (ID 882109).

**12.** Com relação à contratação, como cabo eleitoral, da filha e do filho da prestadora, verifica-se que houve o devido registro dos gastos na prestação de contas, bem como foram apresentados os contratos entre as partes e indicados os cheques utilizados para o pagamento, da forma que consta do extrato bancário.

**13.** Por conseguinte, uma vez registrado o gasto eleitoral e apresentados os respectivos comprovantes atendendo ao disposto no art. 37, VII e art. 63, § 3º, ambos da Resolução TSE nº 23.553/2017, a despesa, à primeira vista, estaria regular.

**14.** Não obstante, considerando as informações relacionadas pela Coordenadoria de Controle Interno e Auditoria alusiva à contratação com recurso público (FEFC), de dois filhos da prestadora, para atuarem na campanha e, especificadamente, no caso da contratação do filho Matheus Cavalcante Brasil, servidor público municipal, que, durante o período de campanha estava afastado do serviço público por estar no gozo de auxílio-doença<sup>1</sup>, entendo que não se pode avalizar a utilização de recursos públicos para proveito do próprio candidato e seus familiares em situação que implica direta ofensa aos caros princípios constitucionais da moralidade administrativa e impessoalidade.

---

<sup>1</sup> Conforme se verifica do *link* do *download* do DIOGRANDE de 2.10.2018 (p. 22): [http://portal.capital.ms.gov.br/egov/downloadFile.php?id=7220&fileField=arquivo\\_dia\\_ofi&table=diario\\_oficial&key=id\\_dia\\_ofi&sigla\\_sec=diogrande](http://portal.capital.ms.gov.br/egov/downloadFile.php?id=7220&fileField=arquivo_dia_ofi&table=diario_oficial&key=id_dia_ofi&sigla_sec=diogrande)



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

**15.** Logo, antes de enfrentar o mérito e considerando a complexidade e a importância de um exame abrangente do tema, passo a sopesar algumas premissas para, ao final, tratar da legalidade das referidas contratações.

**16.** O ato de votar pode ser definido como a realização formal de um ato político<sup>2</sup> e cada indivíduo pode ser observado como titular de uma parcela igualmente distribuída desse poder, sendo que a função dos partidos políticos e dos candidatos se traduz essencialmente na criação de um ambiente de escolha para os cidadãos, capaz de gerar autenticidade para o Sistema Representativo<sup>3</sup> e promover a institucionalização das formas de pensamento. No plano concreto, contudo, é evidente que a atividade política, e mormente o período eleitoral, envolve elevados custos, considerando que os partidos políticos e os candidatos, ao desempenharem o papel de concretização da vontade da população, necessitam, respectivamente, de recurso para manutenção e para aplicar nas eleições.

**17.** Conforme ensina Casas-Zamora<sup>4</sup>, o conjunto de instrumentos jurídicos que dispõe acerca do acesso a esses recursos financeiros em torno do ambiente político é intitulado Sistema de Financiamento Político (*Political Finance System*), fator que permite a instituição de uma arquitetura jurídica por meio da qual os partidos políticos e os candidatos tenham legítimas condições para agir.

**18.** Assim, em relação ao funcionamento prático das candidaturas, compreende-se a imprescindibilidade do dispêndio de recursos financeiros para que cada partido e candidato disponham de condições reais de desempenhar suas atividades políticas e expor novas pautas e questões sociais, exercendo a otimização e sistematização desses gastos. Nesse sentido, destaca-se a relevância do fator financeiro para a efetiva projeção dos anseios e interesses da sociedade.

---

<sup>2</sup> SILVA, Jose Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 138.

<sup>3</sup> AGRA, Walber de Moura. Financiamento eleitoral no Brasil. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

<sup>4</sup> CASAS-ZAMORA, Kevin. Political Finance and State funding systems: an overview. Brookings institutions/University of Costa Rica, May 2008, p. 5.



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

**19.** Tal realidade, no entanto, mostra-se problemática à medida que os desdobramentos da relação entre política e dinheiro exercem influência indevida no plano eleitoral, prejudicam a integridade das eleições e ameaçam o espírito representativo do regime democrático. No atual quadro brasileiro, é notória a desconfiança da população quanto à integridade dos processos eleitorais, dado o histórico de corrupção e irregularidade nas doações. O crescimento exponencial de gastos em campanhas, observado recentemente, ainda fomenta a percepção de que o dinheiro proporciona maior influência política e impede a igualdade de participação e representação dos cidadãos no sistema democrático.

**20.** Nesse ponto, o exercício de maior controle sobre o financiamento político, a partir de uma regulamentação que controle doações e gastos de forma eficaz e que busque coibir o abuso dos recursos públicos pelos candidatos, definindo regras de transparência e publicidade e instituindo penalidades em caso de não cumprimento, mostra-se medida necessária e apta a evitar a redução da equidade e a compra de influência política. Busca-se retomar, por conseguinte, um compromisso com o aperfeiçoamento e a confiabilidade dos processos democráticos, mediante a observância dos princípios que regem o processo eleitoral, como, v.g., o da moralidade e da eficiência.

**21.** Ressalta-se que o conceito de processo eleitoral aqui adotado remete, de forma mais abrangente, ao conjunto de atos imprescindíveis à realização da eleição, a saber: alistamento eleitoral, convenções partidárias, registro de candidatos, propaganda eleitoral, eleição, proclamação dos eleitos, prestação de contas, diplomação, apresentação de ações e representações eleitorais para a impugnação dos eleitos, e o julgamento dessas medidas judiciais eleitorais<sup>5</sup>.

**22.** Partindo de tal perspectiva teórica e das reflexões dela decorrentes, mister explorar uma fonte de financiamento eleitoral específica: o Fundo Especial de Financiamento dos Candidatos (FEFC), instituído pela Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Isso para demonstrar como a utilização, pelos candidatos, de recursos do FEFC para

---

<sup>5</sup> SILVA, Helton José Chacarosque da. O conceito de processo eleitoral e o princípio da anualidade. Verba Legis: revista jurídica do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, Goiânia, n. 6, p. 28-37, maio 2010/maio 2011, p. 31.



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

a contratação de parentes em até terceiro grau ou empresas em que parentes sejam sócios para atuarem nas campanhas eleitorais é incompatível com o conjunto jurídico-constitucional brasileiro.

**23.** Com a finalidade de desenvolver a referida reflexão, dividimos a fundamentação em três partes. Na primeira, é abordado o histórico do financiamento eleitoral no Brasil, demonstrando a busca, ainda existente no cenário brasileiro, pelo modelo mais adequado à realidade do país. Na segunda, são analisados os princípios constitucionais que se opõem à prática de nepotismo, considerando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Na terceira, examina-se a situação concreta em face da crise político-institucional brasileira.

### I - O FINANCIAMENTO ELEITORAL BRASILEIRO

**24.** A Constituição Federal brasileira não fixou um modelo de financiamento específico, mas apenas firmou orientações para a edição de regras eleitorais infraconstitucionais<sup>6</sup>, a partir dos princípios *democrático*, *republicano* e da *igualdade política*. Assim, em relação às fontes de recursos materiais relativas ao financiamento eleitoral, vislumbram-se três modelos possíveis: público, privado ou misto.

**25.** O financiamento público eleitoral tem por característica principal a disponibilização de recursos financeiros pelo Estado para os partidos políticos e para os candidatos. Destaca-se que essa forma de financiamento pode ser direta ou indireta, à medida que envolva o fornecimento de dinheiro e bens ou serviços gratuitos e subsidiados, respectivamente.

**26.** Segundo Daniel Zovatto, essa modalidade é de tradição da América Latina e da Europa ocidental e constitui tentativa de limitação do poder de influência de interesses pessoais nas funções partidárias e na política. Por essa perspectiva, busca-se não apenas

---

<sup>6</sup> SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições. Migalhas. Ribeirão Preto, 28.1.2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 5.11.2014.



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

limitar a vantagem de concorrentes com acesso a recursos significativos, mas criar um incentivo para a observância às regras eleitorais e garantir que todas as forças políticas relevantes tenham acesso a recursos suficientes para atingir o eleitorado, incentivando o pluralismo e fornecendo ao eleitor maior espectro de escolha política<sup>7</sup>.

**27.** A intenção é de possibilitar um ambiente eleitoral de justa competitividade entre os diversos candidatos e partidos e um processo mais transparente em relação ao uso do dinheiro<sup>8</sup>. No sistema representativo, portanto, é fundamental a existência do financiamento público, devendo o Estado facilitar o exercício das atividades dos partidos para fortalecer o próprio regime democrático em atenção ao princípio da igualdade entre os partidos políticos.<sup>9</sup>

**28.** Por sua vez, o financiamento privado refere-se ao recebimento de subsídios particulares e pode ser compreendido por fonte democrática de contribuição, por constituir meio de exercício de participação política pelo cidadão e de aproximação entre indivíduos, partidos e candidatos, como representantes oficiais da sociedade. Nesse ponto, a doação feita a um candidato ou partido é interpretada como uma similaridade ideológica em relação à determinada agremiação ou candidato.

**29.** Por último, o financiamento misto refere-se à aceitação de recursos públicos e privados, apontado atualmente como uma das alternativas mais adequadas à construção de um equilíbrio que vise atender a um processo eleitoral saudável, maior desafio do financiamento partidário e das candidaturas. Considerando que a utilização de capital na política produz automaticamente desigualdade de recursos disponíveis, o objetivo de

---

<sup>7</sup> FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 49

<sup>8</sup> ZOVATTO, Daniel. Financiamento de partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. Opinião pública, vol. XI, n. 2, pp. 287-336. Campinas: CESOP, 2005, p. 299-300.

<sup>9</sup> A respeito do tema, ressaltam-se as contribuições de Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco: “*O princípio da igualdade entre os partidos políticos é fundamental para a adequada atuação dessas instituições no complexo processo democrático. Impõe-se, por isso, uma neutralidade do Estado em face das instituições partidárias, exigência essa que se revela tão importante quanto difícil de ser implementada. A importância do princípio da igualdade está em que sem sua observância não haverá possibilidade de se estabelecer uma concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, o que acabará por comprometer a essência do próprio processo democrático*” (FERREIRA MENDES, Gilmar; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 13ª Edição, 2018, p. 829.)



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

combinar as duas modalidades é essencialmente tentar reduzir esse distanciamento, atingindo a proporção adequada de cada espécie de contribuição.

**30.** Com efeito, no Brasil, adota-se atualmente o modelo de financiamento misto, regulamentado pelas já mencionadas Lei das Eleições e Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Essa configuração, todavia, sofreu diversas modificações quanto às restrições impostas ao financiamento privado e quanto aos fundos públicos existentes, decorrentes da busca sobre a melhor forma de regulamentação do tema. No desígnio de detalhar as mudanças ocorridas em período mais recente, dividem-se três intervalos distintos, compreendidos: (i) do período que se iniciou a regulamentação do financiamento público sob a CF/1988 até o ano de 2014; (ii) do ano de 2015 ao ano de 2017; (iii) a partir de 2018.

**31.** Até o ano de 2014, no âmbito do regime de financiamento misto, as contribuições públicas eram provenientes do Fundo Partidário (FP), regulamentado pela Lei nº 9.906/1995, o qual era composto por: multas e penalidades pecuniárias aplicadas conforme a legislação eleitoral; recursos financeiros destinados por lei; doações de pessoas físicas e jurídicas, efetuadas diretamente na conta do Fundo Partidário; e dotações orçamentárias da União<sup>10</sup>. Além disso, a Lei nº 4.109/1962 também instituiu outra forma de financiamento público: as provisões direcionadas à propaganda eleitoral gratuita<sup>11</sup>. Cabe ressaltar que as contribuições públicas aqui mencionadas não incluem doações financeiras de entidades ou governos estrangeiros, vedadas pelo Decreto-lei nº 9.258/46<sup>12</sup>, primeiro

---

<sup>10</sup> Lei nº 9.906/1995, art. 38.

<sup>11</sup> Lei nº 4.109/1962: “Art. 13. A Justiça Eleitoral fará ampla divulgação, pela imprensa e pela radiodifusão e televisão, bem como por meio de cartazes afixados nos logradouros públicos, das relações dos candidatos de todos os partidos com os respectivos símbolos e siglas, bem como da côr em que figurarão nas cédulas. (...) § 3º As estações de radiodifusão e televisão de qualquer potência, inclusive as de propriedade da União, dos Estados, Distrito Federal e Territórios, Municípios, Autarquias, Sociedades de Economia e Fundações, nos 60 (sessenta) dias anteriores às 48 (quarenta e oito) horas do pleito de cada Circunscrição Eleitoral do País, reservarão diariamente duas (2) horas para propaganda política gratuita, sendo uma delas durante o dia, entre as 13 (treze) e as 18 (dezoito) horas e outra à noite entre as 20 (vinte) e as 22 (vinte e duas) horas sob critério de rigorosa rotatividade aos diferentes partidos, e distribuídas entre eles na proporção das respectivas legendas no Congresso Nacional e nas Assembléias Legislativas Estaduais e, Câmaras Municipais”.

<sup>12</sup> Decreto-lei nº 9.258/1946: “Art. 26. Será cancelado o registro de partido político mediante denuncia de qualquer eleitor, de delegado de partido ou representação do Procurador Geral ao Tribunal Superior. a) quando se provar que recebe de procedência estrangeira orientação político-partidária contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio”.



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

regulamento que versou diretamente sobre o financiamento político-partidário, e posteriormente pela Lei das Eleições<sup>13</sup>.

**32.** D`outro vértice, em relação às contribuições privadas, tinha-se que o partido político poderia receber doações de pessoas físicas e jurídicas para a constituição de seus fundos<sup>14</sup>, sendo proibidos, todavia, auxílios pecuniários provenientes de (i) entidades ou governos estrangeiros; (ii) autoridade ou órgãos públicos; (iii) autarquias, empresas públicas concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; (iv) entidade de classe ou sindical<sup>15</sup>.

**33.** Em 2015, contudo, operaram-se algumas mudanças em virtude da conclusão do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF (ADI nº 4650), de relatoria do Ministro Luiz Fux, pelo Supremo Tribunal Federal. A referida ADI, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), teve o julgamento em Plenário iniciado em 11.12.2013, com conclusão em 17.9.2015, apresentando por objeto três aspectos principais: (i) o financiamento de campanha realizado por pessoa jurídica; (ii) as contribuições eleitorais autônomas por parte de pessoas físicas ou naturais; (iii) o aporte realizado pelo próprio candidato.

**34.** A decisão do Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos que autorizavam a doação de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Quanto ao tema das contribuições de pessoas físicas, o argumento central utilizado foi de que a substituição do critério por um que melhor atendesse ao princípio da igualdade encontraria óbice na própria realidade, porquanto a existência de diferenças entre as pessoas no plano fático reflete diretamente em suas respectivas capacidades de realizar doações financeiras a campanhas. Logo, fora a proibição de toda doação de pessoa física, não haveria alteração normativa capaz de dirimir essas desigualdades intrínsecas à realidade material. Sendo assim, a declaração de inconstitucionalidade do limite que à

---

<sup>13</sup> Lei nº 9.504/1997: “Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I - entidade ou governo estrangeiro”.

<sup>14</sup> Lei nº 9.096/1995, art. 39.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

época vigia acabaria por eliminá-lo e, conseqüentemente, ampliaria essa desigualdade, resultado oposto ao desejado.

**35.** Em relação ao aspecto declarado inconstitucional – *doações eleitorais provenientes de pessoas jurídicas* – a fundamentação baseou-se no ideal de proteção aos princípios democrático, republicano e da isonomia. Foi sustentado, pela corrente majoritária, que o exercício da cidadania, em sentido estrito, é incompatível com a essência das pessoas jurídicas, sendo que a autorização para eventual interferência na vida política brasileira seria contrária à própria natureza do regime democrático brasileiro e apta a encarecer o processo eleitoral, sem ofertar nenhum aprimoramento ao debate. Além disso, pontuou-se que os aportes realizados por empresas criam um claro fator de desequilíbrio nas disputas eleitorais: os limites então existentes acabavam por incentivar que as grandes empresas destinassem mais recursos aos pleitos, o que contribuía para uma “plutocratização” da política brasileira que privilegiava alguns poucos candidatos abastados em detrimento aos demais.

**36.** A partir dos argumentos expostos, decidiu o Supremo Tribunal Federal por declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31 da Lei nº 9.096/1995<sup>16</sup>, na parte em que autorizava a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III<sup>17</sup>, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput, e § 5º<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Lei nº 9.096/1995, art. 31.

<sup>16</sup> Art. 31. *É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:*

*I - entidade ou governo estrangeiros;*

*II - entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as proveniente do Fundo Especial de Financiamento de Campanha;*

*III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais*

*IV - entidade de classe ou sindical.*

<sup>17</sup> Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

[...]

III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

<sup>18</sup> Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

**37.** Ainda no ano de 2015, foi editada a Lei nº 13.165, que alterou disposições da Lei das Eleições e da Lei dos Partidos Políticos relativas a prazo de filiação partidária, propaganda eleitoral, prestação de contas dos partidos políticos, registro de candidatura, limitação de gastos com campanhas, financiamento eleitoral e outros. Para o que se destina esta análise, cabe consignar as alterações relativas ao último tema mencionado: a mudança mais significativa quanto ao financiamento eleitoral foi a vedação de doações por pessoas jurídicas, ainda que indiretamente, por intermédio dos partidos políticos, conforme a mencionada decisão do STF<sup>19</sup>.

**38.** Além disso, a nova *legis*: (i) estabeleceu expressa autorização para que os candidatos utilizem recursos próprios nas respectivas campanhas, respeitados os limites de gastos dos cargos para os quais concorrem; (ii) elevou o limite de doações de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas a candidatos; (iii) acrescentou regra específica sobre o financiamento de candidaturas de mulheres, prevendo percentual mínimo do Fundo Partidário a ser utilizado na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres; (iv) proibiu a utilização de recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada, conforme orientação do TSE.

**39.** Dessa forma, em 2016, o sistema de financiamento eleitoral brasileiro, embora ainda misto, havia sido reformulado tanto no espectro público quanto no privado, haja vista a vedação estabelecida quanto à doação de pessoas jurídicas.

**40.** Em face da redução de recursos para as candidaturas, foram aprovadas pelo Congresso Nacional, em 2017, a Lei nº 13.487, que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e a Lei nº 13.488, que promoveu nova minirreforma eleitoral e trouxe regulamentações adicionais sobre o FEFC.

---

[...]

§ 5º Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias.

<sup>19</sup> SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. A Reforma Eleitoral de 2015 – Breves comentários à Lei no 13.165/2015. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 81-120, jul./dez. 2015, p. 93



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

**41.** Provido por recursos do Tesouro Nacional, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha integra o Orçamento Geral da União, tendo por objetivo financiar as campanhas eleitorais dos partidos brasileiros durante as eleições. Sendo assim, diferencia-se do Fundo Partidário porque esse tem a função de garantir o financiamento dos partidos de forma ampla, não havendo, contudo, restrição sobre seu uso em campanhas eleitorais.

**42.** A partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, verifica-se que, para a eleição geral de 2018, o total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha foi de R\$ 1.716.209.431,00 (um bilhão setecentos e dezesseis milhões duzentos e nove mil quatrocentos e trinta e um reais), valor disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao TSE em 1º de junho de 2018, segundo critérios da Lei nº 9.504/1997<sup>20</sup>. Em relação ao Fundo Partidário, o valor total aprovado em 2018 pelo Congresso Nacional foi de R\$ 888.735.090,00 (oitocentos e oitenta e oito milhões setecentos e trinta e cinco mil e noventa reais), dos quais R\$ 780.357.505,00 (setecentos e oitenta milhões trezentos e cinquenta e sete mil e quinhentos e cinco reais) referem-se à dotação orçamentária anual e de R\$ 108.377.585,00 (cento e oito milhões trezentos e setenta e sete mil quinhentos e oitenta e cinco reais) às multas eleitorais<sup>21</sup>. Ao final, a parcela pública no financiamento eleitoral brasileiro no ano de 2018 soma aproximadamente 2,6 bilhões de reais.

**43.** Nota-se, portanto, que as recentes alterações no modelo de financiamento eleitoral brasileiro implicaram novo formato do modelo misto, tornando a contribuição pública, composta tanto pelo Fundo Partidário quanto pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha, mais significativa, ao passo que a parcela privada continuou a ser estritamente constituída por doações de pessoas físicas. Nesse contexto, é manifesto o aumento expressivo da participação pública, que passou de pouco mais de 360 milhões de reais em 2014 para os mencionados 2,6 bilhões de reais em 2018.

---

<sup>20</sup> Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Prestação de Contas - Eleições de 2018 Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em 20.6.2019.

<sup>21</sup> Dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, vide <<http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/fundo-partidario>>. Acesso em 20.6.2019.



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

44. Ante tal quadro, temos que sopesar o novo modelo quanto à idoneidade e à transparência necessárias na utilização dos fundos públicos, mediante a análise dos princípios constitucionais que regem o sistema eleitoral e conduzir à vedação de práticas incompatíveis com o sistema jurídico constitucional brasileiro.

### II - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CONTRÁRIOS À PRÁTICA DO NEPOTISMO: INTERPRETAÇÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.

45. Tendo sido explanado o modelo de financiamento eleitoral brasileiro, bem como os fundos públicos que o compõem, procede-se à análise dos princípios constitucionais que devem guiar a aplicação do dinheiro público destinado às campanhas eleitorais, no intuito de verificar-lhe a incompatibilidade em relação a práticas de favorecimento pessoal.

46. A Constituição brasileira, em seu art. 37, *caput*, enuncia os princípios expressos que regem a Administração Pública, a saber: *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*. Tais preceitos representam os postulados fundamentais que inspiram o modo de agir da esfera pública<sup>22</sup>, norteando as atividades administrativas e conferindo-lhes validade. Dentre os mencionados, destacam-se os princípios da *impessoalidade, moralidade e eficiência*.

47. A noção de *impessoalidade* referida no texto constitucional pode ser compreendida a partir das diferentes perspectivas: (i) dever de isonomia por parte da Administração Pública; (ii) dever de conformidade ao interesse público<sup>23</sup>. A primeira ideia remete à necessidade de se conferir tratamento isonômico<sup>24</sup> ou não discriminatório aos

---

<sup>22</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 30ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 18.

<sup>23</sup> FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 5ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 87.

<sup>24</sup> Em relação ao tema, Bandeira de Mello aduz que "*O princípio da isonomia ou igualdade dos administrados em face da Administração firma a tese de que esta não pode desenvolver qualquer espécie de favoritismo ou desvalia em proveito ou detrimento de alguém. Há de agir com obediência ao princípio da impessoalidade.*" (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 70)



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

particulares – nesse ponto, retoma-se a máxima de que todos são iguais perante a lei e o Estado. Sob o segundo ponto de vista, refere-se à realização do interesse público em consonância com o princípio da finalidade, segundo o qual a ação do administrador deve se pautar sempre pela noção do bem coletivo, sendo vedado o favorecimento ou o prejuízo a terceiros por razões de índole pessoal.

**48.** O princípio da *moralidade*, por sua vez, diz respeito ao dever do administrador de agir conforme os preceitos éticos. Nessa linha, além de se pautar pelos critérios de oportunidade, conveniência e justiça, o administrador deve realizar um juízo de honestidade em sua conduta, no intuito de se evitarem práticas imorais na esfera pública. O referido princípio consiste, portanto, em instrumento constitucional apto a exigir, sob pena de ilegitimidade dos atos, comportamento que, além de preencher as exigências previstas em lei, seja ético, observe os padrões de boa-fé e honestidade e não incorra em desvio de finalidade<sup>25</sup>.

**49.** A respeito do princípio da moralidade, ressaltam-se as contribuições de Marçal Justen Filho<sup>26</sup>:

*“Em nenhuma hipótese a conduta adotada pela Administração ou pelo particular poderá ofender os valores fundamentais consagrados pelo sistema jurídico. Sob esse enfoque é que se interpreta o princípio da moralidade. A ausência de disciplina legal não autoriza o administrador ou o particular a uma conduta ofensiva à ética e à moral. A moralidade soma-se à legalidade. Assim, uma conduta compatível com a lei, mas imoral, será inválida. (...)*

*A moralidade é princípio de conteúdo inespecífico, que não pode ser explicado de modo exaustivo. A explicitação, nesse ponto, será sempre aproximativa. Extrai-se a intenção legislativa de que a licitação seja norteada pela honestidade e seriedade. Exige-se a preservação do interesse coletivo acima do interesse egoístico dos participantes da licitação ou da mera obtenção de vantagens econômicas para a própria Administração.*

*É vedado ao administrador superpor um interesse particular (próprio ou de terceiros) ao interesse coletivo. Diante de conflito de interesses, o administrador deve sempre agir com lealdade para com o interesse coletivo. A moralidade acarreta impossibilidade de vantagens pessoais serem extraídas pelo administrador. Por igual, estão proibidas vantagens ou prejuízos decorrentes de preferências pessoais dos titulares de funções públicas. Mesmo que não retirem, direta ou indiretamente, qualquer benefício,*

<sup>25</sup> FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 5ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 88.

<sup>26</sup> FILHO, Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 15.



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

*os administradores praticam atos inválidos quando interferem no destino da licitação para beneficiar ou prejudicar concorrente.*

*O princípio da moralidade também se refere à conduta dos próprios participantes da licitação. A disputa deve ser honesta entre eles. Devem guardar postura moralmente correta perante os demais competidores e a Administração. A imoralidade de sua conduta acarretará seu afastamento e, eventualmente, a invalidação do procedimento. Por isso, é necessária a própria disputa. Havendo conluio ou composição entre os licitantes, estará frustrado o princípio da moralidade. Deverá invalidar-se o certame, punindo-se os responsáveis.”*

**50.** Por último, a *eficiência* a que a Constituição se refere é relativa à produtividade e economicidade, visando ao bom aproveitamento dos recursos públicos, em oposição a ações de ineficiência ou desperdício. Por esse viés, impõe-se uma mentalidade de buscar dar efetividade aos interesses reais da população, afastando-se a obtenção de eventuais vantagens pessoais por parte dos administradores públicos.

**51.** Da interpretação desses postulados, extrai-se a vedação constitucional ao nepotismo<sup>27</sup>, porquanto contrário ao interesse público e, conseqüentemente, aos deveres de moralidade, impessoalidade e eficiência previstos na Constituição Federal. Tal restrição foi materializada, pela primeira vez, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), quando da edição da Resolução nº 7/2005, que vedou a nomeação de familiares (até terceiro grau) para cargos em comissão em todo o Poder Judiciário, e, posteriormente, legitimada pelo Supremo Tribunal Federal, em razão do julgamento da ADI nº 3.167/DF.

**52.** Na ocasião, o STF entendeu que a proibição ao nepotismo não exige edição de lei formal, tendo em vista que decorre diretamente dos referidos princípios do art. 37 da CF/1988, especialmente o da moralidade. Em 2008, a Corte Constitucional ainda estendeu o impedimento à administração direta e indireta de qualquer dos Poderes (não apenas do Judiciário), a partir da edição da Súmula Vinculante nº 13, cujo teor é o seguinte:

*“A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou,*

---

<sup>27</sup> O nepotismo, de forma ampla, se refere à situação em que as relações de parentesco são fator determinante para a nomeação de indivíduo para cargo ou função pública em comissão, de livre nomeação, em detrimento da capacidade técnica do contratado.



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

*ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”*

**53.** É relevante mencionar que a transcrita disposição faz referência não apenas ao nepotismo direto, mas também ao nepotismo cruzado ou recíproco, que constitui espécie de troca de favores entre agentes públicos. Ressalta-se que a restrição imposta pela resolução se estende também à contratação temporária por prazo determinado das mesmas pessoas (salvo quando comprovada necessidade temporária de excepcional interesse público e por meio de processo seletivo), e a contratação de pessoa jurídica de que sejam sócios, gerentes ou diretores os parentes descritos. Do mesmo modo, restou vedada a contratação de prestação de serviço com empresa que tenha entre seus empregados cônjuges ou parentes de juízes e de titulares de cargos de direção e assessoramento.

**54.** Nessa linha, cita-se precedente do STF, que assevera que as hipóteses presentes da referida súmula não são exaustivas e que a avaliação das circunstâncias podem ser realizadas à luz do art. 37, *caput*, da CF:

*“Ao editar a Súmula Vinculante 13, a Corte não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, dada a impossibilidade de se preverem e de se inserirem, na redação do enunciado, todas as molduras fático-jurídicas reveladas na pluralidade de entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios) e das esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), com as peculiaridades de organização em cada caso. Dessa perspectiva, é certo que a edição de atos regulamentares ou vinculantes por autoridade competente para orientar a atuação dos demais órgãos ou entidades a ela vinculados quanto à configuração do nepotismo não retira a possibilidade de, em cada caso concreto, proceder-se à avaliação das circunstâncias à luz do art. 37, caput, da CF/88”<sup>28</sup>.*

---

<sup>28</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MS 31.697, rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 2.4.2014.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

**55.** Do mesmo modo, aduz o Supremo Tribunal Federal que a vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática:

*“I — Embora restrita ao âmbito do Judiciário a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II — A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática. III — Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da CF/1988.”*<sup>29</sup>

**56.** Nota-se, por conseguinte, que citados entendimentos estão relacionados também à realização do princípio *republicano*<sup>30</sup>, fundamento basilar do Estado Democrático de Direito, que implica não apenas a legitimidade dos mandatos populares e sua renovação periódica, mas também igual oportunidade de acesso por parte dos cidadãos aos cargos públicos, eletivos ou não, e a cessação de práticas de favoritismo ou desvalia por interesse pessoal, características de estruturas oligárquicas, impondo-se real observância ao princípio da isonomia, consubstanciado no art. 5º da CF/1988<sup>31</sup>.

**57.** Estando a esfera pública permeada pela noção de *impessoalidade* e *isonomia*, entende-se que tais orientações devem ser estendidas à *instância eleitoral*, principalmente no que se refere à utilização de recursos públicos, a qual afeta diretamente a Administração. Em consonância com esse entendimento, o Tribunal Superior Eleitoral

---

No mesmo sentido: *A redação do enunciado da Súmula Vinculante 13 não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo da Administração Pública, uma vez que a tese constitucional nele consagrada consiste na proposição de que essa irregularidade decorre diretamente do caput do art. 37 da Constituição Federal, independentemente da edição de lei formal sobre o tema.* [Rcl 15.451 AgR, rel. min. DIAS TOFFOLI, P, j. 27-2-2014, DJE 66 de 3-4-2014.]

<sup>29</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 579.951, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE de 24.10.2008.

<sup>30</sup> Constituição Federal de 1988: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.*

<sup>31</sup> Constituição Federal de 1988: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”.



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

tem proferido decisões que coíbem práticas de favorecimento pessoal na da Justiça Eleitoral, a exemplo do julgamento que entendeu pela impossibilidade de utilização de Recursos do Fundo Partidário para financiar a contratação de advogados para defender seus filiados em ações eleitorais.

**58.** Nesse espírito, constata-se, quando do julgamento da prestação de contas do Partido Progressista (PP)<sup>32</sup>, que o TSE entendeu ser necessário comprovar a vinculação das despesas com serviços advocatícios às atividades do partido, de modo a evitar a aplicação de recursos públicos a questões de ordem particular.

**59.** Destaca-se o posicionamento do relator, Ministro Luís Roberto Barroso:

*"Ementa: DIREITO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. DIRETÓRIO NACIONAL. PARTIDO PROGRESSISTA (PP). DESAPROVAÇÃO. 1. Prestação de contas apresentada pelo diretório nacional do Partido Progressista (PP), relativa ao exercício financeiro de 2013. [...] c) Despesas com serviços advocatícios [...] 7. Nas prestações de contas do PP relativas aos exercícios financeiros de 2011 e de 2012 foram identificadas despesas com serviços advocatícios para a defesa de filiados pela suposta prática de ato de improbidade administrativa, em função de fraude e/ou de desvio de finalidade em processo licitatório. A identificação dessas irregularidades só foi possível em razão da exigência de apresentação de relatórios de processos em que atuaram os escritórios. 8. No caso, os documentos apresentados, relativos à contratação de diversos escritórios de advocacia, evidenciam que parcela das despesas, no montante de R\$ 1.203.686,00, deve ser considerada irregular. Isso porque a documentação apresentada (i) não permite identificar a vinculação das despesas às atividades partidárias, ou (ii) demonstra que a contratação se deu para fins estranhos a essas atividades, tais como a defesa de dirigentes, parlamentares ou filiados ao partido em ações de improbidade administrativa, ações penais ou tomadas de contas especiais decorrentes de sua atuação em cargos públicos. [...]"*  
(Prestação de Contas nº 290-21.2014.6.00.0000, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgada em 23.4.2019).

---

<sup>32</sup> BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. PC 290-21.2014.6.00.0000 rel. Min. Roberto Barroso, j. em 23.4.2019.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

**60.** Situação similar foi constatada nos julgamentos das Prestações de Contas do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)<sup>33</sup> e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)<sup>34</sup>, sendo que este último teria contratado advogado para atuar na defesa de filiado específico, acusado de captação ilícita de sufrágio, sob a justificativa de prevenir a cassação de seu mandato.

**61.** Confere-se na aludida PC 291-06.2014.6.00.0000/DF que o relator, Ministro Edson Fachin, abalizou que o mandato pode vir a ser cassado, e que isso legitima o interesse da agremiação na manutenção da representação partidária, justifica o emprego de recursos de outras fontes para essa finalidade, mas não de fundos públicos. Contudo, naquela oportunidade, ressaltou-se, ainda, que a utilização do Fundo Partidário é estritamente vinculada à extensão das hipóteses previstas no art. 44 da Lei nº 9.906/1995<sup>35</sup>, sendo a despesa do caso concreto estranha a essas alternativas.

**62.** Da leitura dos julgados do Supremo Tribunal Federal, em cotejo com o posicionamento contemporâneo do Tribunal Superior Eleitoral<sup>36</sup>, depreende-se: (i) o

---

<sup>33</sup> BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. PC 304-05.2014.6.00.0000/DF, rel Min. Og Fernandes, j. em 29.4.2019

<sup>34</sup> BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. PC 291-06.2014.6.00.0000/DF rel. Ministro Edson Fachin, j. em 25.4.2019.

<sup>35</sup> Lei nº 9.906/1995: “Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

*I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites:*

*a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional;*

*b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal;*

*II - na propaganda doutrinária e política;*

*III - no alistamento e campanhas eleitorais;*

*IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.*

*V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;*

*VI - no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado;*

*VII - no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes”.*

<sup>36</sup> O TSE tem proferido diversas decisões que coíbem práticas de favorecimento pessoal como, v.g., o julgamento que determinou haver nepotismo a indicação de advogado parente de desembargador de Tribunal de Justiça (até terceiro grau) para os Tribunais Regionais Eleitorais (LT 060001632 – rel. Min. Luís Roberto Barroso).



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

caráter não exaustivo da Súmula Vinculante nº 13; (ii) a aplicabilidade dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública à esfera eleitoral.

**63.** Nessa perspectiva, compreende-se perfeitamente possível a conclusão pela incompatibilidade jurídico-constitucional de determinadas práticas como, v.g., a contratação, com recurso de origem pública, de parentes para atuarem nas campanhas eleitorais, mesmo diante da inexistência de expressa vedação legal, a partir da análise principiológica e finalística da Constituição Federal.

**64.** Com base nisso, aborda-se, adiante, situação que se busca analisar, à luz dos princípios já expostos e da crise institucional brasileira, a utilização, no caso concreto, pela prestadora, de recursos do Fundo Especial de Financiamento dos Candidatos para a contratação de dois filhos.

### III – MÉRITO - UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DOS CANDIDATOS PARA A CONTRATAÇÃO DE PARENTES – REGIME JURÍDICO DE DIREITO PÚBLICO

**65.** Conforme explicitado, democracia representativa pressupõe o exercício da cidadania e a efetiva participação da população no governo constitucional, e as normas do Direito Eleitoral estão diretamente ligadas à garantia da efetividade desses preceitos, dado que buscam trazer diretrizes tanto para que o poder popular possa ser exercido, quanto também para que os representantes possam ter condições materiais e formais de fazê-lo.

**66.** Nesse contexto, é evidente que quanto mais eficazes e claras forem as regras do financiamento eleitoral, maior será a legitimidade do sistema eleitoral, e, da mesma forma, maior será o aprimoramento do regime democrático, espaço de realização e aprimoramento da emancipação política e cultural da população. Isso porque, conforme se extrai da própria inteligência do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a publicidade é diretriz essencial não apenas para se realizar a democracia, mas também para que a população possa efetivamente verificá-la e atestá-la, de forma a se acabar com quaisquer



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

dúvidas acerca de eventuais práticas antirrepublicanas que possam corromper o sistema representativo vigente.

**67.** Percebe-se que a descrença em relação ao sistema político e a constante insegurança quanto ao assunto, decorrentes não apenas de constantes irregularidades financeiras do meio, mas também dos grandes escândalos de corrupção que foram relevados recentemente, põem em risco a legitimidade das instituições, diminuindo a credibilidade do próprio regime democrático em relação àqueles que efetivamente o sustentam: o povo, conforme dicção expressa do art. 1º, parágrafo único da CF/88<sup>37</sup>.

**68.** Dessa forma, levando-se em consideração o histórico recente de corrupção, fraude e abuso de poder econômico na esfera política brasileira, prática há muito existente e que se mostrou profundamente arraigada no cotidiano do país, faz-se evidente a crise de representatividade que atinge a maior parte da população, cenário que ameaça seriamente a confiabilidade na própria estrutura democrática e nas instituições do país.

**69.** Considerando essas circunstâncias e tendo em vista as questões já sopesadas nos tópicos anteriores, analisa-se, no caso concreto, situação recorrente nas eleições de 2018: a utilização, pelos candidatos, de recursos do Fundo Especial de Financiamento dos Candidatos para a contratação de parentes (em até terceiro grau) ou de empresas em que parentes são sócios, para atuarem nas campanhas eleitorais.

**70.** A despeito de não haver restrição legal expressa para a contratação de parentes e de empresas de familiares com dinheiro público (proveniente do FEFC), vislumbra-se, *in casu*, clara sobreposição de interesses privados em detrimento de interesses públicos, e a dissonância em relação às noções de moralidade, impessoalidade e isonomia, que devem pautar as atividades administrativas.

**71.** À luz da crise político-institucional que permeia o Brasil, compreende-se essencialmente imoral a utilização de dinheiro público, cuja aplicação deveria ser destinada

---

<sup>37</sup> Art. 1º. Parágrafo único. *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

a campanhas eleitorais de forma séria, consoante os ideais que norteiam o Sistema Eleitoral brasileiro, para a contratação de parentes.

**72.** Nas contas sob análise, a douta Procuradoria Regional Eleitoral e o parecer do órgão consultivo apontaram que, além da filha da candidata, Janaina Cavalcante Brasil ter recebido R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por ter sido cabo eleitoral, também seu outro filho, Matheus Cavalcante Brasil, recebeu R\$2.000,00 (dois mil reais) de recursos de origem pública para ser coordenador de campanha, em período que estava de licença médica no cargo de servidor público municipal de Campo Grande-MS, conforme demonstrado no parecer de ID 982659.

**73.** Neste sentido, a Coordenadoria de Controle Interno e Auditoria/CCIA deste Tribunal constatou:

*“O exame aprofundado de gastos de campanha efetivados mediante a contratação de parentes se justifica porque os recursos de campanha não podem ser usados direta ou indiretamente em benefício pessoal do candidato, propiciando seu enriquecimento.*

*A realização de gastos com a contratação de parentes correspondeu ao valor de R\$ 2.500,00 (dois mil, quinhentos reais) de um total de R\$ 5.500,00 de receitas financeiras recebidas, ou seja, representou 50,00% dos recursos financeiros movimentados.*

*Os filhos da candidata foram contratados como “coordenador geral” e “coordenador de campanha”, respectivamente. Porém, não foram apresentados comprovantes de despesas com cabos eleitorais ou outros auxiliares de campanha, nem tampouco, documentos que comprovassem a efetiva realização de atividades de campanha pelos fornecedores (filho) tais como ofícios, recibos, relatórios, planilhas de controle, contratos, mensagens eletrônicas etc. feitas pelos coordenadores, assim como eventual experiência profissional deles no desempenho das atividades para as quais foram contratados.*

*Desse modo, constatados que os gastos financeiros de campanha foram feitos quase que em sua totalidade por meio da contratação de parentes da candidata, somente a demonstração cabal do efetivo desempenho dos trabalhos por parte daqueles, responsabilidade da prestadora, implicaria na exoneração de sua responsabilidade por gastos irregulares de campanha.*

*No caso, a candidata se limitou a afirmar que seus parentes realizaram serviços de apoio à sua campanha eleitoral, fazendo jus ao recebimento de pagamento pelas atividades desenvolvidas.*

*Entretanto, diante das circunstâncias das despesas da campanha, caracterizadas pelo amplo gasto com o próprio cônjuge e o próprio filho, não é possível concluir pela sua regularidade.”*

**74.** Registra-se, como bem examinou a CCIA deste Tribunal, que não há nos autos nenhuma comprovação de que os filhos da prestadora desempenharam qualquer atividade na campanha eleitoral. Além disso, mostra-se absurdo que a prestadora se utilize



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

de 50% (cinquenta por cento) dos recursos financeiros movimentados (FEFC) para a contratação de parentes.

**75.** Além disso, outra questão que salta aos olhos, conforme sopesado, é o filho da prestadora, Matheus Cavalcante Brasil, ser contratado com recursos públicos para ser coordenador de campanha, em período que estava de licença médica no cargo de servidor público municipal de Campo Grande-MS.

**76.** Identifica-se, nessa situação, autêntico desvio de finalidade e inobservância das disposições constitucionais, visto que os recursos originalmente destinados à promoção do equilíbrio entre interesses e à consequente criação de um ambiente eleitoral mais justo foram utilizados de modo a privilegiar interesses particulares e antirrepublicanos, em nada compatíveis com o interesse público e com os anseios da população para que se alcance uma sociedade mais justa e solidária, objetivo da República Federativa do Brasil<sup>38</sup>, agravando-se o já debilitado quadro de desconfiança da sociedade em relação às estruturas político-partidárias brasileiras.

**77.** Assim, considerando os precedentes recentes do Poder Judiciário sobre a prática de nepotismo e os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, amplamente difundidos no sistema político brasileiro, tenho que a prestadora não poderia utilizar dos recursos públicos destinados à própria campanha para a contratação de parentes, dada a evidente incompatibilidade da prática com o conjunto jurídico-constitucional brasileiro.

**78.** Importa destacar que, a despeito de a análise ser compreendida como abstração jurídica relativa a uma hipótese de padrão de entendimento e comportamento mediano que serve de parâmetro objetivo de razoabilidade, existe entendimento doutrinário e jurisprudencial firmado sobre seu conceito, o qual, inclusive, serve de critério em decisões de Tribunais Superiores<sup>39</sup>. Nesse sentido, compreende-se perfeitamente cabível a

---

<sup>38</sup> Art. 3º *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

*I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

<sup>39</sup> Nesse sentido, “5. A aferição da existência de confusão ou da associação de marcas deve ter como parâmetro, em regra, a perspectiva do homem médio (*homo medius*), ou seja, o ser humano razoavelmente atento, informado e perspicaz, o que não afasta exame diferenciado a depender do grau de especialização do



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

sua aplicação à situação descrita, no intuito de se estabelecer uma referência de comportamento cuja observância é razoavelmente esperada.

**79.** Deste modo, tem-se que as despesas realizadas pela candidata prestadora, alusivas à contratação de seus dois filhos, não se mostram devidamente comprovadas, razão pela qual tais recursos devem ser devolvidos ao Tesouro Nacional, não obstante a apuração de tal conduta na seara penal (art. 354-A do Código Eleitoral).

**80.** Por fim, quanto ao uso do cheque nº 7, no valor de R\$ 44,40 (quarenta e quatro reais e quarenta centavos), constante extrato bancário remetido pela instituição bancária à Justiça Eleitoral (ID 882109), cuja destinação não foi comprovada, muito embora de valor ínfimo, constitui em falha que implica a devolução ao Tesouro Nacional do valor correspondente.

### IV - CONCLUSÃO

**81.** Ante o exposto, acompanhando o parecer ministerial, com fundamento no art. 77, III, da Resolução TSE n.º 23.553/2018, voto no sentido de: (i) desaprovar as contas prestadas por Elza Coelho Cavalcante Brasil; (ii) determinar a devolução ao Tesouro Nacional do valor de R\$ 2.444,40 (dois mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta centavos), observando-se o prazo de cinco dias depois do trânsito em julgado desta decisão, devendo, ainda, ser comprovado o recolhimento mediante a apresentação da respectiva Guia de Recolhimento da União/GRU no primeiro dia útil seguinte ao referido prazo, sob pena de encaminhamento de informações à representação da Advocacia-Geral da União para cobrança, nos termos do art. 82, § 1º da Resolução TSE nº 23.553/2017.

**82.** Por fim, considerando o contexto apresentado e em razão do que prevê o art. 354-A do Código Eleitoral (apropriação indébita eleitoral), nos termos do art. 85 da Resolução de regência, determino a extração de cópia integral dos presentes autos e envio à douta Procuradoria Regional Eleitoral para tomar as providências que entender

---

*público-alvo do produto ou do serviço fornecido*” (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.688.243/RJ, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 20.09.2018).



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

necessárias quanto ao destino dos recursos públicos utilizados indevidamente pela prestadora.

**83.** É como voto.