

**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM DIREITO ELEITORAL**

**KARINA DE ARAUJO SILVA LIMA RAMOS**

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS: ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DE  
RECURSOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS.**

**SALVADOR**

**2017**

**KARINA DE ARAÚJO SILVA LIMA RAMOS**

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS: ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DE  
RECURSOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS.**

Monografia apresentada como requisito parcial  
à obtenção do título de Especialista, Curso de  
Especialização em Direito Eleitoral,  
Faculdade Baiana de Direito.

SALVADOR

2017

A meu pai Zacarias (Jose Carias), a  
dedicação de todos os dias de trabalho e  
sacrifício no sacerdócio que é a advocacia e  
na sua constante atualização...

Agradeço inicialmente a Deus pelo dom da vida e a todas as pessoas que carinhosamente me ajudaram nesta jornada, ao meu esposo Ricardo Cruz que esteve presente nas idas e vindas a capital da Bahia para realização desta especialização, e as Marias da minha vida, Ana Maria e Maria José, por todo apoio incondicional, a meu pai in memoria pela realização de mais um degrau da caminhada que iniciamos e as minhas inspirações Ricardo Filho e Lis Araújo. Agradeço também à todos que uma alguma forma contribuíram para a realização deste estudo.

## RESUMO

Quando o tema é prestação de contas de campanha eleitoral o que de logo passa a cabeça do leitor é de que tal ato trata-se de um verdadeiro “faz de conta”, que na verdade essa história de prestação de contas é “história para boi dormir” e de que na verdade a prestação de contas não reflete a realidade das eleições. Mas, essa história vem mudando com o decorrer dos anos, e falar sobre prestação de contas é tema cada vez mais sério a ser tratado na seara eleitoral, principalmente porque o regramento deseja igualar a condição dos candidatos na disputa, tornando o jogo o mais claro e equânime possível. O Tribunal Superior Eleitoral a cada eleição na edição das Resoluções e Normativos tem buscado com o aprimoramento e a imposição de alguns limites a possibilidade da real fiscalização das contas, e o que se viu na eleição municipal de 2016 foi uma maior preocupação e uma maior fiscalização neste sentido que partiu dos partidos políticos e do Ministério Público. Assim como temos notado que o fato da publicidade na prestação de contas tem levado os eleitores a visualizar e de certo modo também fiscalizar as contas uma vez que são públicas e todos tem acesso aos documentos apresentados. Enfim, a prestação de contas, ou seja, o sistema de arrecadação e aplicação de recursos está gradativamente se tornando um instrumento de controle, as modificações legislativas para a última eleição (2016) atingiram o financiamento das campanhas eleitorais assim como os procedimentos das prestações de contas dos partidos políticos e dos candidatos. Concluímos com o entendimento que há muito a avançar no que concerne a financiamento de campanhas eleitorais, mas que os avanços são notórios e de que a transparência dos dados que envolvem a arrecadação e a circulação dos recursos são a chave para um processo eleitoral mais igualitário e sem dúvida a participação popular nesta fiscalização é grande relevo.

**Palavras-chave:** Financiamento de campanha. Arrecadação. Aplicação de recurso.

## ABSTRACT

When it comes to accountability of electoral campaign what comes to the mind of the reader is that it is nothing but a fairy tale, and the act does not reflect on the elections. But this fact has been changing over the years, and discussing about accountability is a more and more serious issue to be addressed in the election, mainly because the rule aim to fairly match the status of the candidates in the dispute, making the game as clear and fair as possible. The Higher Electoral Court in each edition of the Resolutions and Normatives has sought to improve and impose some limits on the possibility of actual auditing of accounts, and what was seen in the 2016th municipal election was a greater concern and greater oversight in this sphere, which came from the political parties and the Public Ministry. As we noticed , publicity in accountability has led the voters to inspect the accounts once they are public and everyone has access to the documents presented.

Finally, accountability, or in other words, the resource collection and application system is gradually becoming an instrument of control, the legislative changes for the last election (2016) reached the financing of the electoral campaigns as well as the procedures of the accountability of political parties and candidates. We conclude that when it comes to electoral campaign financing there's much to be evolved, but that progress is notorious and that the transparency of the data that surrounds collection and circulation of resources is the key to a more egalitarian electoral process and without doubt the popular participation in this inspection is great relief.

**Keywords:** Campaign finance. Collection. Resource application.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>08</b>
1.1 AS PROIBIÇÕES ÀS DOAÇÕES PRIVADAS .....	08
1.1.1 De fato, qual era o interesse que estava por trás desta vedação? .....	09
1.2 OS LIMITES PARA AS DOAÇÕES PRIVADAS .....	11
<b>2. EVOLUÇÃO DAS NORMAS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA DE 1994 À 2016.....</b>	<b>16</b>
2.2 A FORMALIZAÇÃO DA ASSUNÇÃO DA DÍVIDA .....	19
<b>3. NORMAS ATUAIS REFERENTES A PRESTACAO DE CONTAS DE CAMPANHA A JUSTICA ELEITORAL (2016) .....</b>	<b>24</b>
<b>4. ELEIÇÕES 2016: DIFICULDADES PRÁTICAS DA REFORMA ELEITORAL NO TOCANTE A ARRECADAÇÃO E GASTOS ELEITORAIS.....</b>	<b>27</b>
<b>5. CRIMES ELEITORAIS REFERENTE A PRESTAÇÃO DE CONTAS .....</b>	<b>37</b>
<b>6. NATUREZA DOS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E CABIMENTO DE RECURSOS .....</b>	<b>42</b>
<b>7. CONSIDERACOES FINAIS .....</b>	<b>47</b>
<b>8. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>49</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Diante de tantos escândalos na política brasileira ao tratar do assunto financiamento de campanhas o que nos vem de imediato a cabeça é certamente a palavra corrupção, e operações judiciais como a “lava jato”, prisão de políticos importantes e o tão falado “caixa dois”.

Entretanto, desde 1994 que existem iniciativas para corrigir irregularidades relacionadas às finanças eleitorais e regras que regem o de campanhas.

Diversos problemas permeiam o financiamento das campanhas; seu encarecimento, a desigualdade na disputa eleitoral, a influência indevida, o abuso do poder econômico, a vulnerabilidade de candidatos eleitos perante seus financiadores e a falta de transparência são desafios constantemente enfrentados.

A evolução temporal da legislação eleitoral brasileira sobre financiamento de campanha desde 1945, ano do fim do Estado Novo e do início da democratização, até o ano de 2016, ano da última grande “reforma eleitoral”, revisora da Lei das Eleições de 1997 é um estudo que evidencia um desejo de eleições mais paritárias e de outro lado de forma sutil também se verifica que nos termos da legislação atual permanecer no cargo eletivo é mais fácil do que um novo candidato vencer as eleições.

### 1.1 AS PROIBIÇÕES ÀS DOAÇÕES PRIVADAS.

Em 1945, definiu-se a primeira proibição, o Código Eleitoral de 1950 proibiu quaisquer recursos provenientes de sociedades de economia mista e de concessionários de serviço público, além de doações de anônimos.

O fato de a economia brasileira estar bastante voltada para o mercado externo era um fator que poderia despertar mais o interesse de empresas estrangeiras e multinacionais pela política do país. Dito interesse poderia acarretar intervenções indevidas dessas organizações, nas eleições, por meio do financiamento de candidatos e partidos que pudessem lhes beneficiar de algum modo.

Com o início da Guerra Fria, no Brasil, registrou-se intensa movimentação na política em direção à esquerda, contida pelo golpe de 1964. O receio do crescimento do comunismo levou à criação de grupos de ação política de direita,



sendo um dos mais famosos o Ibad (Instituto Brasileiro de Ação Democrática), organizado por empresários nacionais e estrangeiros com o intuito de apoiar eleitoralmente grupos anticomunistas.

A ligação desses grupos com empresários estrangeiros foi um dos fatores determinantes para a proibição às doações de empresas privadas pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) de 1965, por isso que se faz necessário entender a história e conseqüentemente o interesse dos legisladores quando alteram leis geralmente as pressas visando apenas seus interesses.

Em 1971, as vedações recaíram sobre recursos de autarquias, de empresas públicas e de fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorressem órgãos ou entidades governamentais; ademais de contribuições de entidades de classe ou sindical. O nacional-desenvolvimentismo, que caracterizou os anos de 1950 e de 1960, teve como atributo a forte presença do Estado na economia.

As empresas públicas cresceram e tal crescimento levou conseqüentemente ao crescimento máquina administrativa, esta passou a ser vista como ameaça para a competição eleitoral. Em virtude do crescimento das empresas públicas e do imediato fortalecimento dos candidatos à reeleição que passaram logicamente a ter forte vantagem, assim como aqueles candidatos apoiados pela situação, que de maneira fácil poderiam obter vantagem nas disputas através do uso dos recursos públicos. Os sindicatos também recebiam recursos públicos por meio da “contribuição sindical”, o que justificaria a proibição às doações sindicais.

#### 1.1.1 De fato, qual era o interesse que estava por trás desta vedação?

Tal proibição às doações na verdade era um combate e uma forma de controle velado ao momento de ascensão do partido da oposição (o MDB, Movimento Democrático Brasileiro) nos centros urbanos, principalmente onde havia indústrias e o movimento de sindicalização era mais forte e só crescia.

Vedando essa fonte de arrecadação de recurso, o que ocorreria automaticamente era a diminuição das forças do movimento crescente do Movimento Democrático Brasileiro, partido opositor.

Por sua vez, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), o partido governista, com maior representatividade nos estados rurais menos desenvolvidos, cada vez mais perdia apoio de suas bases desde 1966 e da população.

Além destas outras medidas adotadas para conter a oposição, como o “pacote de abril” e a Lei Falcão, de 1976. O “pacote” ampliava, entre outras medidas, as bancadas dos estados menos desenvolvidos, instituía a eleição indireta para governadores e estendia às eleições estaduais e federais a Lei Falcão (Lei 6.339, de 1976), que, por sua vez, restringia a propaganda eleitoral no rádio e na televisão, observe que o que ocorria era uma verdade repressão visando conter o crescimento do partido oposicionista.

Tal mudança legislativa visava tão somente garantir a vitória governista nas eleições municipais de 1976 era fato claro e notório, comentado inclusive pelos brasileiros que de maneira informal teciam críticas as ações.

As mudanças bruscas na competição, tornou-se mais evidente e intensificou-se em 1982, e no modo de conduzir as campanhas vieram com o fim da censura e da consolidação do uso da televisão e das pesquisas eleitorais, voltando-se a privilegiar atos de propaganda eleitoral e de maior esclarecimento dos eleitores.

As contribuições empresariais nasceram da necessidade de mais recursos a fim de que os candidatos realizassem suas campanhas, além de evidenciar a insuficiência dos recursos próprios dos candidatos, de pessoas físicas e dos partidos para cobrir a nova demanda e tornou sem sombra de dúvidas as eleições mais caras a cada ano.

Neste interim as doações de empresas continuavam a ser proibidas até o impeachment do presidente Fernando Collor de Melo. Somente a partir de 1993 que o financiamento privado passou a valer, não só para os partidos, mas igualmente para os candidatos. Porém lista de doações proibidas aumentou, ao incluir os recursos provenientes de: entidade de direito privado que recebesse, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; pessoa jurídica sem fins lucrativos que recebesse recursos do exterior e; permissionário de serviço público.

Em contrapartida em franca oposição as vedações se permitiu num verdadeiro absurdo as doações de empresas contratadas pelo Estado continuavam a ser permitidas e incentivadas.

Foram acrescentados, às proibições, os recursos de: entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas ou organizações não governamentais (ONGs) que recebessem recursos públicos; e organizações da sociedade civil de interesse público.

Estas restrições responderam a uma série de escândalos parlamentares que assolaram o país em 2005.

O que de fato passou a ocorrer foram os esquemas eleitorais que previam repasses de verbas públicas para ONGs, os quais eram condicionados à contrapartida do financiamento de determinados candidatos em eleições futuras.

Já a proibição para as contribuições das entidades religiosas ocorreu no momento de expansão da bancada evangélica no Congresso, uma vez que até a atualidade se diz que há no Congresso a bancada do “boi, da bala e da bíblia”.

Os noticiários a época só tratavam deste escândalo.

A estratégia proibitiva de regulação das receitas eleitorais prevaleceu por quase 50 anos no Brasil, impedindo o surgimento de candidatos novos assim como da sua chegada ao poder.

Tal período foi marcado pela polarização da política no plano interno.

O escândalo sobre o financiamento das eleições de 1962 pelo Ibad, envolvendo o combate ao comunismo, e a tensão sob o bipartidarismo entre governistas (a favor do regime militar) e opositoristas evidenciaram um cenário no qual as contribuições de campanha tiveram como um dos objetivos principais o de desequilibrar a disputa eleitoral a favor de um lado.

A solução aplicada durante o período foi restringir, quase totalmente, o financiamento privado de partidos e campanhas, à exceção das doações de indivíduos e dos recursos próprios de candidatos e partidos das doações de indivíduos e dos recursos próprios de candidatos e partidos.

## 1.2 OS LIMITES PARA AS DOAÇÕES PRIVADAS

Em virtude da legislação ter enfatizado a proibição total das doações de determinadas fontes, impedindo assim que fontes não ligadas a máquina pública financiassem campanhas eleitorais fizeram com que os limites às receitas com origem permitida, como recursos próprios de candidatos e doações de indivíduos ficasse em segundo plano e de forma muito tímida quase inexistente a época. de forma muito.

Cabia nesta época aos partidos estipularem as quantias máximas a serem recebidas de seus doadores e, também, de seus filiados.

O retorno eleições diretas para os cargos majoritários suspensas durante o regime militar foram elementos importantes para a intensificação da disputa eleitoral.

Os dois turnos dessas eleições para o Executivo, que incentivam o voto útil, contribuíram para que as campanhas tivessem papel ainda mais importante na decisão do eleitor.

Houve neste mesmo momento histórico a consolidação da comunicação com os eleitores através da televisão, instrumento de publicidade e marketing que se popularizou no país a partir da década de 1970.

Porém tal modelo de propaganda eleitoral surgiu como orçamento caro e se mantém cara até a atualidade, alterações no formato dos programas eleitorais na televisão têm até esta data sido apontadas por candidatos como relevantes para o encarecimento das campanhas e para a demanda maior de recursos privados para seu custeio.

Surgiram logo depois os debates ao vivo grandes instrumento de avaliação popular das propostas dos candidatos e então neste período os programas eleitorais consistiam em debates ao vivo entre candidatos, desde as eleições de 1989, a difusão dos programas pré-gravados e das técnicas de marketing político possibilitaram a produção de vídeos cada vez mais sofisticados e caros que continuam a existir valorizando as propostas dos candidato interferindo portando na disputa eleitoral como um forte instrumento de convencimento do eleitor.

Tais inovações no tocante a forma de fazer política e na propaganda eleitoral pode ter sido a causa da crescente evolução dos custos de campanhas para a realização de candidaturas cada vez mais competitivas.

Se por um lado havia demanda crescente por recursos, por outro lado, havia oferta potencial, mas “reprimida” pelas proibições das doações privadas dos empresários. Havia então total desigualdade nas eleições brasileiras.

Com a queda da “ameaça” comunista e também do regime militar, mudou também as motivações dos financiadores.

As contribuições deixaram de ter como principal meta o favorecimento de candidato desta ou daquela ideologia.

Acabou o bipartidarismo voltou então ao multipartidarismo houve uma franca diminuição das diferenças partidárias que foram vistas nitidamente.

O retorno das eleições diretas não foi positiva para o país em virtude novamente do jogo eleitoral e da troca de o que de fato acontecia era a troca de favores entre os candidatos eleitos incluindo também neste rol as empresas ou os indivíduos interessados nas decisões políticas.

O que de fato ocorria, era o seguinte os financiadores ofereciam doações na troca clara para obtenção de vantagens, tal fato continua a persistir até os dias atuais, quais eram esses benefícios os mesmos de hoje garantias de prestação de serviço, vencer licitações fraudulentas e contratos públicos entrava também neste rol os empréstimos subsidiados.

Os partidos de esquerda opositora têm enfrentado, desta época, dificuldades bem maiores para levantar fundos para as campanhas

Tal realidade permanece até hoje, o que pode ser observado, pelos menores aportes declarados nas prestações de contas pelos partidos e candidatos opositores.

Por exemplo na prestação de contas do candidato a presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT), em 2002 as empresas passaram a contribuir mais para a campanha somente quando a sua vitória passou a ficar mais provável - notadamente após o primeiro turno – ao chegar no segundo turno o mesmo cresceu bastante no tocante a arrecadação e cresceram as contribuições de empresários que chegavam até esse candidato.

As doações privadas às campanhas acabavam por expressar preferências ideológicas, e também entendimentos acerca do melhor investimento econômico-financeiro no país, uma vez que os investidores certamente buscariam o retorno.

Houve uma mudança clara no padrão do financiamento e também da arrecadação, a mesma mudou de maneira tal clara que a questão deixou de ser somente a “compra do serviço” mas também passava a fazer parte da avaliação do investimento o posicionamento ideológico.

A questão do financiamento de campanhas tornou-se algo tão sério a nível dos investidores que, atualmente, “tal financiamento” ou de maneira mais branda “tal motivação” do financiamento de campanha, por parte do doador, não é apenas eleitoral, passando esta seara, e estando muito mais envolvida com a questão econômica.

O que ocorreu com Collor-PC Farias demonstrou a total ineficácia da restrição total para as doações de empresas, então foi percebida a surgiu a necessidade de algum controle e de imposição de limites para estas doações e não a sua restrição por completo.

Então iniciou-se a imposição pela legislação dos limites as doações de privados para as campanhas eleitorais.

As pessoas físicas, inicialmente definiu-se limite de 10% dos rendimentos brutos no ano e, para as pessoas jurídicas, de 2% da receita operacional bruta no ano.

Para os candidatos que utilizassem recursos próprios, estipulou-se um teto máximo brando, conforme o valor máximo estabelecido pelo seu partido.

Tais limites porem foram de certo modo injustos, vejamos. O texto estabeleceu os tetos máximos-limite em razão da renda dos doadores permitindo assim aos financiadores que tivessem maior renda aportar mais recursos, em detrimento dos outros doadores, o que ocorria era obvio os maior aportes eram doados em virtude da renda aos partidos e candidatos que estavam a frente das eleições.

A lei não teve como objetivo garantir o direito político, eleições mais igualitárias e o nivelamento na participação política dos doadores por meio do financiamento das campanhas.

O resultado conseqüentemente foi péssimo neste tocantes e o país continuar a estar marcado por eleições desigualdades e também por desigualdades socioeconômicas que aniquilam a importância do voto e a participação consciente do eleitor no processo de fiscalização das eleições.

Os limites fixados neste período para as quantias permitidas a serem doadas por financiador não garantem a integridade do candidato eleito perante seus doadores.

A lei deveria fazer e não fez uma coisa importante que seria estabelecer tetos máximos para as doações a cada candidato.

Somente estabelecendo tetos máximos para doações a cada candidato , os recursos de poucos financiadores não poderiam ser decisivos para a campanha de uma candidatura, e se estaria de fato promovendo a igualdade de oportunidades aos concorrentes.

Os doadores que são na verdade financiadores das campanhas visando apenas interesses próprios não teriam incentivos para doar recursos de forma igualitária, uma vez que os limites fariam com que diminuíssem o seu poder de coação frente ao candidato eleito.

Com referido limite os apelos das vantagens em virtude das doações realizadas diminuiriam sobre candidato eleito.

O “investimento” deixaria de ser “certo”, além de deixar os candidatos eleitos menos dependentes de um financiador e devendo menos obrigações aos financiadores de campanha.

O que teríamos então seria o fracasso de um modelo vigente até os dias atuais, uma vez que o limite até hoje impostos para doação tem como base de cálculo o rendimento do doador com o consequente desestímulo do modelo baseado na troca de favores.

A completa ausência de limites para doações seria o mais completo caos e incentivaria uma corrida desenfreada por recursos e uma disputa eleitoral sem igualdade de condições e totalmente desequilibrada.

Pelo contrário, a liberdade de arrecadação consentiu a influência do poder econômico sobre disputas eleitorais, contrariando dispositivo constitucional e ferindo os princípios eleitorais.

Desde o início das disputas eleitorais há um desejo de regular as finanças eleitorais permitindo uma maior fiscalização destes atos de campanha.

Dois momentos marcaram a evolução da legislação brasileira no que diz respeito ao tema;

Com a proibição das fontes de arrecadação dos partidos (uma vez que os candidatos não podiam movimentar recursos de campanha) e sobre iniciativas de nivelamento da competição eleitoral, como a criação do FP e do HEG associado à proibição da propaganda paga nos meios de comunicação eletrônicos.

Além do fato de os candidatos não poderem arrecadar e despender recursos prejudicou em muito, uma vez que teoricamente os vínculos de dependência que ameaçam hoje a integridade dos mandatos de candidatos eleitos e consequentemente das gestões públicas em relação a seus financiadores.

Tal situação somente agravou-se com a eleições diretas para os cargos majoritários do Executivo, durante quase todo o regime, também restringiu a questão do financiamento de campanhas ao Legislativo.

Se a intenção do legislador era tornar a disputa mais igualitária e diminuir a força do poder econômico para evitar a distorção dos resultados eleitorais, e estes de fato resultarem da vontade do eleitor foi ato extremamente contraditório, pois não houve adoção de limites para gastos e promoção da transparência das contas e apenas tão somente sua limitação.

Com das eleições diretas e da redemocratização, a lógica do financiamento mudou.

A legislação mudou para acompanhar o progresso.

A Lei dos Partidos de 1995 e a Lei das Eleições de 1997, assim como a “reforma eleitoral” de 2006, consolidaram-se como referências para o tema.

Houve neste período o aumento dos valores do Fundo de Participação, a regulação das doações privadas, com limites para o conjunto de contribuições de cada pessoa física ou jurídica, e a obrigatoriedade da divulgação parcial da prestação de contas, pela internet, antes do pleito, tais vitórias no processo de prestação de contas certamente merecem comemoração e aplausos.

Houve uma nítida evolução na matéria e conseqüente na legislação que regulamentava a temática, tudo isto visando promover o mínimo de transparência para as contas eleitorais.

A falta de limites efetivos para as doações privadas, porem foi uma falha os critérios para limites foram outros que não a renda dos doadores e definidos para cada doação a um candidato específico, a legislação então não cumpriu o seu papel e não cuidou então da lisura das eleições assim como não cuidou da integridade dos candidatos, principalmente do eleito, frente ao poder econômico de seus financiadores.

Além disso, a ausência de limites para despesas de candidatos, o formato do HEG e o volume reduzido do Fundo de Participação mostravam a ineficácia da regulação para diminuir a escalada dos custos de campanha e para diversificar as fontes de financiamento de candidatos.

A legislação, portanto, continuou sem garantir o nivelamento da competição eleitoral, nem muito menos a integridade dos representantes eleitos.

A dificuldade da legislação para combater o “caixa dois”, no entanto, não deve ser entendida como problema exclusivamente eleitoral.

A movimentação financeira de recursos não declarados de origem desconhecida também prejudica o setor privado, sendo usada, também, como saída para burlar o fisco ou para “lavar dinheiro”.

A legislação brasileira sobre a prestação de contas exige relatórios detalhados de receitas e despesas dos candidatos.

Do exposto nas linhas pretéritas vê-se que a efetividade do combate ao “caixa dois” depende mais da aplicação da lei do que de mudanças na letra da lei.



Tal combate deve ser feito inclusive pelos eleitores.

## 2. EVOLUÇÃO DAS NORMAS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA DE 1994 À 2016.

A legislação eleitoral em **1994** e **1996** atribuiu aos partidos políticos ou aos candidatos a realização e o pagamento das despesas.

Com a Lei das Eleições em **1997** há atribuição da responsabilidade da realização das despesas a partidos ou candidatos sendo omissa no tocante ao pagamento das mesmas.

Somente a partir de **2000** é que houve uma preocupação com o pagamento das despesas de campanha e a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral 20.566/2000 acabou forçando a alteração da Lei 9.504/1997, com redação mantida até os dias atuais.

Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei.

Tal preocupação com a realização do pagamento das despesas serem efetivados apenas por partidos políticos ou candidatos não é em vão, visa assegurar a fiscalização das normas eleitorais.

A legislação eleitoral no tocante a prestação de contas segue evoluindo e já em **2002** a norma foi clara ao disciplinar que o responsável pela realização da despesa, também seria o responsável pelo pagamento, sendo assim, passou a caber aos candidatos o pagamento das despesas por eles contraídas e aos comitês financeiros os pagamentos das despesas por eles realizados.

A partir das eleições de 2002 tal entendimento acerca da responsabilidade do pagamento das despesas vem sendo mantido através da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral.

A grande lacuna no processo de fiscalização da prestação de contas de campanha/eleitorais está numa grande falha da legislação eleitoral. Vamos há um questionamento.

Qual o instrumento que possibilite a fiscalização do financiamento das campanhas antes da realização das despesas pelos partidos ou candidatos?

Não há instrumento fiscalizador em toda a legislação eleitoral que possa auferir/contabilizar todas as despesas realizadas numa campanha eleitoral.

Tal medida a nossa ver é de extrema importância a fim de combater o famoso “caixa 2”.

A ação utilizada para tentar retaliar a realização de despesas não realizadas e que tem sido mais comumente usado pelos próprios partidos e candidatos é a AIJE ou a AIME.

Agora passemos a fazer um estudo histórico referente **as dívidas de campanha, vamos** a Lei 12.034/2009:

Art. 29. ....

§ 3º Eventuais débitos de campanha não quitados até a data de apresentação da prestação de contas poderão ser assumidos pelo partido político, por decisão do seu órgão nacional de direção partidária.

§ 4º No caso do disposto no § 3º, o órgão partidário da respectiva circunscrição eleitoral passará a responder por todas as dívidas solidariamente com o candidato, hipótese em que a existência do débito não poderá ser considerada como causa para a rejeição das contas.” (NR)

No ano de 2009 surge no direito eleitoral a possibilidade assunção de dívidas de campanha eleitoral por partidos políticos.

A disciplina desta temática iniciou em **1998** com a Resolução 20.102/1998 que sobre o tema disciplinou:

Art.13 As despesas que não forem pagas com os recursos arrecadados na campanha serão registradas como Obrigações a Pagar e somente poderão ser atendidas com recursos cuja origem seja devidamente esclarecida, observados os limites fixados nos art.5º e 6º destas instruções.

Desta forma houve a permissão de que se contraíssem despesas não pagas denominadas obrigações a pagar, sendo que estas poderiam ser pagas com recursos cuja origem fosse identificada e de fonte não vedada.

Em 2000 a Resolução do TSE 20.566/2000 estabeleceu algumas diretrizes, vejamos

Art. 16. Os comitês financeiros municipais deverão apresentar, em sua prestação de contas referentes às eleições majoritárias e proporcionais, ainda quando não haja movimentação financeira, as seguintes peças:

...

VII - Demonstração de Obrigações a Pagar (Anexo VIII), **assim consideradas as despesas de campanha não pagas até o dia da eleição, que devem estar quitadas até a data da entrega da prestação de contas;**  
VIII - Demonstração das Origens e Aplicações dos Recursos (Doar) (Anexo IX), especificando:

(...)

f) as obrigações a pagar, que serão lançadas na Doar apenas no campo específico do **"transporte da demonstração de obrigações a pagar"**, ou seja, não serão lançadas no campo dos pagamentos efetuados;

g) **as eventuais sobras financeiras, deduzidas as obrigações a pagar, legalmente contabilizadas.**

IX - extratos da conta bancária aberta em nome do comitê financeiro municipal ou o livro caixa devidamente autenticado na Justiça Eleitoral, demonstrando a movimentação financeira ou a não-movimentação financeira ocorrida em todo o período de campanha.

Parágrafo único. As peças integrantes da prestação de contas do comitê financeiro municipal deverão ser assinadas por seu presidente e pelo tesoureiro, quando houver.

Art. 17. Os candidatos deverão apresentar, em sua prestação de contas, ainda que sem movimentação financeira, as seguintes peças:

(...)

V - **Demonstração de Obrigações a Pagar (Anexo VIII), assim consideradas as despesas de campanha não pagas até o dia da eleição, que devem estar quitadas até a data da entrega da prestação de contas.**

VI - Demonstração das Origens e Aplicações dos Recursos (Anexo IX), especificando:

(...)

e) as obrigações a pagar, cujos valores serão lançados na Doar apenas no campo 3 - Transporte da demonstração de obrigações a pagar, ou seja, não serão lançadas no campo 2 - Despesa (pagamentos efetuados);

f) as eventuais sobras financeiras, deduzidas as obrigações a pagar, legalmente contabilizadas.

VII - extrato da conta bancária aberta em nome do candidato ou o livro caixa devidamente autenticado na Justiça Eleitoral, demonstrando a movimentação financeira ou a não-movimentação financeira ocorrida em todo o período de campanha.

§ 1º A prestação de contas dos candidatos a prefeito abrangerá as contas dos candidatos a vice-prefeito;

§ 2º O candidato deverá apresentar cópia da nota explicativa elaborada pelo comitê financeiro municipal a que se refere a alínea c do inciso VIII do art. 16 destas instruções, contendo as despesas contraídas por ele, em seu favor, para aferição do limite de gasto.

§ 3º **O candidato é o único responsável pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo assinar a respectiva prestação de contas sozinho ou, se for o caso, em conjunto com a pessoa que tenha designado para essa tarefa (Lei n. 9.504/97, art. 21).**

O que se compreende da leitura e que a partir do ano de **2000** houve uma preocupação maior com as dívidas de campanha e a norma determinava que estas deveriam estar pagas até a data da prestação de contas, desta forma havia uma fácil identificação dos financiadores de campanha, uma vez que anteriormente a legislação anterior não estabelecia o momento da prestação de contas.

Desta forma o ano de 2000 foi um marco desse processo de fiscalização haja vista que da forma como era disciplinada antes não havia o informe da arrecadação de dívidas concernentes a “obrigação a pagar”.

Sendo assim a fonte dos recursos utilizados em campanha poderiam advir de fonte ilícita.

Já em 2002 foi mantida o mesmo entendimento conferido no pleito do ano de 2000.

Apenas foi acrescentado o termo final para a quitação de todas as despesas de campanha, vejamos a Resolução do TSE 20987/2002.

Art. 19. As despesas o poder 'ao ser contraídas até a data da eleição e deverão estar integralmente pagas até [e a apresentação das contas a Justiça Eleitoral, **tendo como prazo limite a data fixada pela lei para a prestação de contas.**

Parágrafo único. As despesas pagas após a eleição deverão ser relacionadas no Anexo VI. (grigou-se)

O que o legislador disciplinou foi um termo final para contrair despesas de campanha que ficarão como obrigações a pagar tal termo e o dia das eleições.

Em **2004** mantém-se o termo final, até as eleições e **vem com uma inovação pois permite que o partido político assuma dívida de candidato.**

Art. 32. As obrigações relativas a despesas de campanha somente poderão ser contraídas **até a data da eleição e deverão estar satisfeitas até a apresentação das contas à Justiça Eleitoral, respeitada a data final estabelecida no art. 36 desta Instrução.**

Parágrafo único. Na falta de recursos para adimplir as obrigações previstas no caput até a data da prestação de contas, a sua liquidação poderá ser assumida pelo partido político do candidato que, nesse caso, deverá destacar, por ocasião da prestação de suas contas anuais relativas ao exercício subsequente, a origem dos recursos utilizados para aquela liquidação, observadas as restrições previstas em lei.

Art. 33. **O pagamento das despesas efetuadas pelos candidatos será de sua responsabilidade, cabendo aos comitês financeiros responder apenas pelos gastos que realizarem.**

Desta forma no momento em que houver a prestação de contas anual dos partidos haverá a fiscalização do pagamento de tal despesa.

Estaríamos diante do instituto de direito civil chamando de assunção de dívidas, que obedece a requisitos constantes no arts. 299 e seguintes do Código Civil:

## 2.2 A FORMALIZAÇÃO DA ASSUNÇÃO DA DIVIDA.

Importantes mudanças chegaram através da Resolução do TSE 22520/2006 em **2005** uma vez que foi vedado a assunção de dívida pelos partidos políticos e o candidato passou a ter inteira responsabilidade pelo pagamento das despesas realizadas:

Art. 19. Os candidatos e comitês financeiros poderão **arrecadar recursos e contrair obrigações até o dia da eleição.**

§ 1º **Excepcionalmente, será permitida a arrecadação de recursos após o prazo fixado na cabeça deste artigo, exclusivamente para quitação de despesas já contraídas e não pagas até aquela data, as quais deverão estar integralmente quitadas até a data da entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral.**

§ 2º **As despesas já contraídas e não pagas até a data a que se refere a cabeça deste artigo deverão ser comprovadas por documento fiscal emitido na data de sua realização.**

O entendimento do TSE até aqui [e o de que as despesas ser realizadas até o dia da eleição, somente a quitação das dívidas já contraídas [e que podem ser pagas posteriormente no caso de insuficiência de recursos.

Em **2008** temos a Resolução 2275/2008 que aduz:

Art. 21. Os candidatos e comitês financeiros poderão arrecadar recursos e contrair obrigações até o dia da eleição.

§ 1º Excepcionalmente, será permitida a arrecadação de recursos após o prazo fixado no caput, exclusivamente para quitação de despesas já

contraídas e não pagas até aquela data, as quais deverão estar integralmente quitadas até a data da entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral, **vedada a assunção de dívida por terceiros, inclusive por partido político.**  
 § 2º As despesas já contraídas e não pagas até a data a que se refere o caput deverão ser comprovadas por documento fiscal emitido na data de sua realização.

Tal normativo foi exato a determinar a quitação dos gastos eleitorais no momento da prestação de contas.

**Em 2010** há um retrocesso normativo ao meu ver em virtude da reforma eleitoras que volta a garantir a possibilidade de assunção de dívida pelo partido político. Tal entendimento veio de forma clara contido na lei 12034/2009 e na Resolução do TSE 23217/2010, vejamos:

**Art. 20.** Os candidatos e comitês financeiros poderão arrecadar recursos e contrair obrigações até o dia da eleição.

§ 1º Excepcionalmente, será permitida a arrecadação de recursos após o prazo fixado no caput, exclusivamente para quitação de despesas já contraídas e não pagas até aquela data, as quais deverão estar integralmente quitadas até a data da entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral, sob pena de desaprovação das contas (Lei nº 9.504/1997, art. 29, § 3º).

§ 2º Eventuais débitos de campanha não quitados até a data de apresentação da prestação de contas poderão ser assumidos pelo partido político, por decisão do seu órgão nacional de direção partidária com cronograma de pagamento e quitação (Lei nº 9.504/1997, art. 29, § 3º).

§ 3º No caso do disposto no parágrafo anterior, o órgão partidário da respectiva circunscrição eleitoral passará a responder por todas as dívidas solidariamente com o candidato, hipótese em que a existência do débito não poderá ser considerada como causa para a rejeição das contas (Lei nº 9.504/1997, art. 29, § 4º).

**§ 4º Os valores arrecadados para quitação dos débitos de campanha a que se refere o § 2º deste artigo devem:**

**I - Observar os requisitos da Lei nº 9.504/1997 no que se refere aos limites legais de aplicação e às fontes lícitas de arrecadação;**

**II - Transitar necessariamente pela conta bancária específica de campanha, a qual somente poderá ser encerrada após a quitação de todos os débitos.**

§ 5º As despesas já contraídas e não pagas até a data a que se refere o caput deverão ser comprovadas por documento fiscal emitido na data de sua realização.

O partido político que assumir a dívida deve informar um cronograma para quitação da dívida a fim de viabilizar a fiscalização, assim como observar os limites legais para recebimento de doações e a proibição de receber recursos de fontes vedadas, depositar os recursos captados para o pagamento das dívidas na conta bancária específica de campanha do partido político.

No ano de 2012 nova Resolução do TSE 23376/2012 dispôs:

**Art. 29.** Os candidatos, partidos políticos e comitês financeiros poderão arrecadar recursos e contrair obrigações até o dia da eleição.

§ 1º É permitida a arrecadação de recursos após o prazo fixado no *caput* exclusivamente para a quitação de despesas já contraídas e não pagas até o

dia da eleição, as quais deverão estar integralmente quitadas até a data da entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral.

§ 2º Eventuais débitos de campanha não quitados até a data fixada para a apresentação da prestação de contas poderão ser assumidos pelo partido político, por decisão do seu órgão nacional de direção partidária (Lei nº 9.504/97, art. 29, § 3º).

§ 3º No caso do disposto no parágrafo anterior, o órgão partidário da respectiva circunscrição eleitoral passará a responder por todas as dívidas solidariamente com o candidato, hipótese em que a existência do débito não poderá ser considerada como causa para a rejeição das contas (Lei nº 9.504/97, art. 29, § 4º).

§ 4º Os valores arrecadados para a quitação dos débitos de campanha a que se refere o § 2º devem:

I – Observar os requisitos da Lei nº 9.504/97 quanto aos limites legais de aplicação e às fontes lícitas de arrecadação;

II – Transitar necessariamente pela conta bancária específica de campanha, a qual somente poderá ser encerrada após a quitação de todos os débitos.

§ 5º As despesas já contraídas e não pagas até a data a que se refere o *caput* deverão ser comprovadas por documento fiscal idôneo ou por outro permitido pela legislação tributária, emitido na data da realização da despesa.

Acontecem neste momento duas alterações no parágrafo primeiro exclui-se a expressão sob pena de desaprovação de contas.

Tal Resolução deixar de explicitar tacitamente as hipóteses de desaprovação de contas o que soa negativamente no processo de prestação de contas.

Já em **2014** a Resolução do TSE 23.406/2014 estabeleceu:

Art. 30. Os candidatos, partidos políticos e comitês financeiros poderão arrecadar recursos e contrair obrigações até o dia da eleição.

§ 1º Após o prazo fixado no *caput*, é permitida a arrecadação de recursos exclusivamente para a quitação de despesas já contraídas e não pagas até o dia da eleição, as quais deverão estar integralmente quitadas até o prazo para entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral.

§ 2º Eventuais débitos de campanha não quitados até a data fixada para a apresentação da prestação de contas poderão ser assumidos pelo partido político (Lei nº 9.504/97, art. 29, § 3º e Código Civil, art. 299):

a) por decisão do seu órgão nacional de direção partidária, com apresentação de cronograma de pagamento e quitação que não ultrapasse o prazo fixado para a prestação de contas da eleição subsequente para o mesmo cargo; e  
b) com anuência expressa dos credores.

§ 3º No caso do disposto no parágrafo anterior, o órgão partidário da respectiva circunscrição eleitoral passará a responder por todas as dívidas solidariamente com o candidato, hipótese em que a existência do débito não poderá ser considerada como causa para a rejeição das contas (Lei nº 9.504/97, art. 29, § 4º).

§ 4º Os valores arrecadados para a quitação dos débitos de campanha a que se refere o § 2º devem:

I – observar os requisitos da Lei nº 9.504/97 quanto aos limites legais de aplicação e às fontes lícitas de arrecadação;

II – transitar necessariamente pela conta “Doações para Campanha” do partido político, a qual somente poderá ser encerrada após a quitação de todos os débitos;

III – constar da prestação de contas anual do partido político até a integral quitação dos débitos, conforme o cronograma do pagamento e quitação apresentado por ocasião da assunção da dívida.

§ 5º As despesas já contraídas e não pagas até a data a que se refere o caput deverão ser comprovadas por documento fiscal hábil, idôneo ou por outro meio de prova permitido, emitido na data da realização da despesa.

Neste período a assunção de dívidas por partidos políticos volta a se submeter aos requisitos do direito civil, sendo ainda delimitado tempo para quitação das dívidas assumidas

Nas últimas eleições tivemos uma nova reforma eleitoral e a Resolução 234 do TSE 23463/2015 assim disciplinou:

Art. 27. Partidos políticos e candidatos podem arrecadar recursos e contrair obrigações até o dia da eleição.

§ 1º Após o prazo fixado no caput, é permitida a arrecadação de recursos exclusivamente para a quitação de despesas já contraídas e não pagas até o dia da eleição, as quais deverão estar integralmente quitadas até o prazo de entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral.

§ 2º Eventuais débitos de campanha não quitados até a data fixada para a apresentação da prestação de contas podem ser assumidos pelo partido político (Lei nº 9.504/1997, art. 29, § 3º; e Código Civil, art. 299).

§ 3º A assunção da dívida de campanha somente é possível por decisão do órgão nacional de direção partidária, com apresentação, no ato da prestação de contas final, de:

I - acordo expressamente formalizado, no qual deverão constar a origem e o valor da obrigação assumida, os dados e a anuência do credor;

II - cronograma de pagamento e quitação que não ultrapasse o prazo fixado para a prestação de contas da eleição subsequente para o mesmo cargo;

III - indicação da fonte dos recursos que serão utilizados para a quitação do débito assumido.

§ 4º No caso do disposto no § 3º, o órgão partidário da respectiva circunscrição eleitoral passa a responder solidariamente com o candidato por todas as dívidas, hipótese em que a existência do débito não pode ser considerada como causa para a rejeição das contas do candidato (Lei nº 9.504/1997, art. 29, § 4º).

§ 5º Os valores arrecadados para a quitação dos débitos de campanha a que se refere o § 2º devem, cumulativamente:

I - observar os requisitos da Lei nº 9.504/1997 quanto aos limites legais de doação e às fontes lícitas de arrecadação;

II - transitar necessariamente pela conta "Doações para Campanha" do partido político, prevista na resolução que trata das prestações de contas anuais dos partidos políticos, excetuada a hipótese de pagamento das dívidas com recursos do Fundo Partidário;



III - constar da prestação de contas anual do partido político até a integral quitação dos débitos, conforme o cronograma de pagamento e quitação apresentado por ocasião da assunção da dívida.

§ 6º As despesas já contraídas e não pagas até a data a que se refere o caput devem ser comprovadas por documento fiscal hábil, idôneo ou por outro meio de prova permitido, emitido na data da realização da despesa.

§ 7º As dívidas de campanha contraídas diretamente pelos órgãos partidários não estão sujeitas à autorização da direção nacional prevista no § 3º e devem observar as exigências previstas nos §§ 5º e 6º.

Art. 28. A existência de débitos de campanha não assumidos pelo partido, na forma prevista no § 2º do art. 27, será aferida na oportunidade do julgamento da prestação de contas do candidato e poderá ser considerada motivo para sua rejeição.

Tal norma deixou claro que havendo dívidas de campanha não assumidas pelo partido político, poderá causar a desaprovação das contas.

### **3. NORMAS ATUAIS REFERENTES A PRESTACAO DE CONTAS DE CAMPANHA A JUSTICA ELEITORAL (2016).**

Na recente reforma eleitoral trazida com a Lei 13165/2015 a norma referente a forma de comprovação da arrecadação dos recursos e para gastos eleitorais sofreu alterações.

Tivemos recentemente duas leis eleitorais que fizeram a mudança conceitual na prestação de contas a Lei 12891/2013 e a Lei 13165/2015. Tais mudanças também constaram da Resolução do TSE 23463/2015.

Lei 12891/2013:

“Art. 28. ....

§ 6º ficam também dispensadas de comprovação na prestação de contas:  
I - a cessão de bens móveis, limitada ao valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por pessoa cedente;

II - doações estimáveis em dinheiro entre candidatos, partidos ou comitês financeiros, decorrentes do uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa.” (NR)

Lei 13165/2015.

“Art. 28. ....

§ 8º Os gastos com passagens aéreas efetuados nas campanhas eleitorais serão comprovados mediante a apresentação de fatura ou duplicata emitida por agência de viagem, quando for o caso, desde que informados os beneficiários, as datas e os itinerários, vedada a exigência de apresentação de qualquer outro documento para esse fim.

Resolução do TSE 23463/2015

Art. 52. A comprovação dos recursos financeiros arrecadados deve ser feita mediante:

I - os recibos eleitorais emitidos; ou

II - pela correspondência entre o número do CPF/CNPJ do doador registrado na prestação de contas e aquele constante do extrato eletrônico da conta bancária.

§ 1º A comprovação da ausência de movimentação de recursos financeiros deve ser efetuada mediante a apresentação dos correspondentes extratos bancários ou de declaração firmada pelo gerente da instituição financeira.

§ 2º A ausência de movimentação financeira não isenta o prestador de contas de efetuar o registro das doações estimáveis em dinheiro.

§ 3º Havendo indício de recurso recebido de fonte vedada, apurado durante o exame, o prestador de contas deve esclarecer a situação e comprovar a regularidade da origem dos recursos.

Passa-se agora a exigir a comprovação dos recursos arrecadados, com necessária identificação do CPF ou CNPJ do doador.

Art. 53. As doações de bens ou serviços estimáveis em dinheiro ou cessões temporárias devem ser avaliadas com base nos preços praticados no mercado no momento de sua realização e comprovadas por:

I - documento fiscal ou, quando dispensado, comprovante emitido em nome do doador ou instrumento de doação, quando se tratar de doação de bens de

propriedade do doador pessoa física em favor de candidato ou partido político;

II - instrumento de cessão e comprovante de propriedade do bem cedido pelo doador, quando se tratar de bens cedidos temporariamente ao candidato ou ao partido político;

III - instrumento de prestação de serviços, quando se tratar de produto de serviço próprio ou atividades econômicas prestadas por pessoa física em favor de candidato ou partido político.

§ 1º A avaliação do bem ou do serviço doado de que trata o caput deve ser realizada mediante a comprovação dos preços habitualmente praticados pelo doador e a sua adequação aos praticados no mercado, com indicação da fonte de avaliação.

§ 2º Além dos documentos previstos no caput e seus incisos, poderão ser admitidos outros meios de provas lícitos para a demonstração das doações, cujo valor probante será aferido na oportunidade do julgamento da prestação de contas.

Nestas hipóteses de doação de bens ou serviços estimáveis em dinheiro torna-se necessário a valoração correta dos valores habitualmente praticados no mercado.

A norma traz à tona e deixa clarividente que no que diz respeito a desnecessidade da comprovação de determinadas doações:

Art. 55. ...

§ 3º Ficam dispensadas de comprovação na prestação de contas:

I - a cessão de bens móveis, limitada ao valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por pessoa cedente;

II - doações estimáveis em dinheiro entre candidatos ou partidos decorrentes do uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa.

**§ 4º A dispensa de comprovação prevista no § 3º não afasta a obrigatoriedade de serem registrados na prestação de contas os valores das operações constantes dos incisos I e II do referido parágrafo.**

**§ 5º Para fins do disposto no inciso II do § 3º, considera-se uso comum:**

**I - de sede: o compartilhamento de imóvel para instalação de comitê de campanha e realização de atividades de campanha eleitoral, compreendido no valor da doação estimável o uso e/ou locação do espaço, assim como as despesas para sua manutenção, excetuadas as despesas com pessoal, regulamentada na forma do art. 30;**

**II - de materiais de propaganda eleitoral: a produção de materiais publicitários que beneficiem duas ou mais campanhas eleitorais.**

O fato de não necessitar comprovar tais doações não quer dizer que as mesmas devem ficar de fora da declaração regular.

Quanto a comprovação dos gastos eleitorais a norma endurece e determina:

**Art. 54. O cancelamento de documentos fiscais deve observar o disposto na legislação tributária, sob pena de ser considerado irregular.**

**Art. 55. A comprovação dos gastos eleitorais deve ser realizada por meio de documento fiscal idôneo emitido em nome dos candidatos e partidos políticos, sem emendas ou rasuras, devendo conter a data de emissão, a descrição detalhada, o valor da operação e a identificação do emitente e do destinatário ou dos contraentes pelo nome ou razão social, CPF ou CNPJ e endereço.**

**§ 1º Além do documento fiscal idôneo, a que se refere o caput, a Justiça Eleitoral poderá admitir, para fins de comprovação de gasto, qualquer meio idôneo de prova, inclusive outros documentos, tais como:**

**I - contrato;**

**II - comprovante de entrega de material ou da prestação efetiva do serviço;**

**III - comprovante bancário de pagamento; ou**

**IV - Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações da Previdência Social (GFIP).**

**§ 2º Quando dispensada a emissão de documento fiscal, na forma da legislação aplicável, a comprovação da despesa pode ser realizada por meio de recibo que contenha a data de emissão, a descrição e o valor da operação ou prestação, a identificação do destinatário e do emitente pelo nome ou razão social, CPF ou CNPJ, endereço e assinatura do prestador de serviços.**

A norma mantém a hipótese do cancelamento de notas fiscais eletrônicas quando constatado omissões ou divergências.

Gastos como passagens aéreas passaram a estar em dispositivo específico, constante no art.55, parágrafo 6º.

Houve ainda na resolução a disciplina da utilização de recursos próprios.

Art. 56. No caso de utilização de recursos financeiros próprios, a Justiça Eleitoral pode exigir do candidato a apresentação de documentos comprobatórios da respectiva origem e disponibilidade.

Parágrafo único. A comprovação de origem e disponibilidade de que trata este artigo deve ser instruída com documentos e elementos que demonstrem a procedência lícita dos recursos e a sua não caracterização como fonte vedada.

Nas eleições de 2016 sem dúvida a prestação de contas foi o calcanhar de Aquiles das eleições municipais, uma vez que houve o endurecimento das regras e a limitação dos gastos, houve profunda e radical alteração nas fontes de financiamentos das campanhas eleitorais, fora proibida a doação através das pessoas jurídicas (tema polêmico) e a criação de controles rígidos.

No que tange ainda ao prazo para apresentação da prestação de contas, disciplinou a legislação que:

Prazo	Prestação de Contas
Em até 75 horas do recebimento da doação.	Envio de relatório
9 a 13 de setembro de 2016	Entrega da prestação de contas parcial
1º de novembro de 2016 até as 19 horas	Entrega da prestação de contas final dos candidatos a prefeito que concorrerem ao segundo turno, na forma de prestação de contas complementar dados com arrecadação e gastos de toda a campanha eleitoral Dos partidos políticos que possuem candidatos concorrendo ao segundo turno.

Desde o início da década de 90 se discute a necessidade de alterações na política brasileira, cujo modelo em vigor favorece a falta de transparência, a troca de favores e a predominância do fator econômico em detrimento da vontade popular dentre outras situações que enfraquecem o exercício da democracia e da cidadania em nosso país.

Em contrapartida, projetos de leis que tramitam no Congresso Nacional e que contrariam em grande parte os interesses dos parlamentares e governantes do Executivo fizeram com que a real reforma eleitoral nunca fosse realizada e votada.

A democracia brasileira consiste em uma “democracia eleitoral”, ou seja, há eleições periódicas e liberdade de expressão, entretanto, há também falta de igualdade material capaz de promover uma democracia plena.

Tudo isto devido ao afastamento entre eleitores e políticos e pelo fato das instituições atuais não estarem cumprindo os objetivos da Constituição, a sociedade vem clamando por uma reforma no modelo político brasileiro foi o que viu nas ruas com por exemplos o Movimento Brasil Livre.

E, ao reformar-se a democracia brasileira, é de extrema importância que seja revista a questão do financiamento de campanhas eleitorais.

O financiamento de campanhas não só é um dos tópicos a serem debatidos na reforma política, como também é um dos temas de maior efervescência no momento.

Escândalos de corrupção surgem a cada dia permeando os nossos telejornais e as maiores revistas, envolvendo a parceria entre grandes empresas e políticos detentores de mandato fazem com que o assunto volte à tona e a sociedade clame por uma reforma nesse sentido, e tal sentimento majorou após a operação lava jato.

Dessa forma, seria inadmissível hoje haver uma reforma política no Brasil sem que essa aborde o tema do financiamento de campanhas eleitorais.

A população demanda tal tema seja revisto com a seriedade que merece pelos meios pelos quais os políticos pois e através da arrecadação e tais financiamentos que os políticos chegam ao poder, fazendo isto estaríamos mais perto de concretizar os ideais de justiça e igualdade.

A reforma política é um gênero no qual se encontram diversas espécies.

Ou seja, dentro desse grande tema há vários assuntos a serem debatidos e revistos, como: sistemas eleitorais, voto obrigatório, fidelidade partidária, presidencialismo de coalizão, entre tanto outros.

O presente estudo dedica-se a um dos temas das eleições e em específico trata do financiamento de campanhas eleitorais.

É evidente que a regulamentação do poder econômico sobre as eleições no Brasil não é tão antiga quanto o processo eleitoral

E quanto ao voto em sentido amplo em nosso país. Por muito tempo, tivemos eleições (mesmo não havendo sufrágio universal) onde sequer era cogitado observar e normatizar a interferência do dinheiro.

As eleições no Brasil ocorrem há muito mais tempo que a observância sobre o financiamento das campanhas.

Logo, por longos anos, tivemos eleições desregradas no que tange à questão financeira, talvez pela própria realidade social e econômica do país que não clamava por tal disciplina.

A lei começou a se movimentar no sentido e com este sentimento de fiscalizar e controlar o poder econômico a pouco tempo.

A Carta Magna de 1934, ao dar valor constitucional para a Justiça Eleitoral e ao destinar no corpo do seu texto uma seção específica para essa, abriu grandes portas para uma maior regulamentação do processo eleitoral, inclusive no que tange à influência do dinheiro.

Em 1950, com o advento do código eleitoral (não mais vigente hoje), pela primeira vez o financiamento de campanhas eleitorais é disciplinado de forma explícita pela legislação brasileira.

A revolução de 1930 e o primeiro período Getulista (1930-1945), na medida em que representaram a superação de boa parte do modelo político, social e econômico da República Velha, parecem ter sido marcos importantíssimos também para a questão do financiamento de campanhas. (...)

E os primeiros passos nesse sentido não tardaram. De fato, as transformações pelas quais o país passou ao longo do primeiro período getulista acabaram por propiciar o advento de uma legislação que contemplava o problema das finanças partidárias.

O Código Eleitoral de 1950 (Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950) mudou um pouco a realidade ao estabelecer diretrizes como por ex. a fiscalização das contas dos partidos pela Justiça Eleitoral, a obrigatoriedade do rigoroso registro das receitas e despesas partidárias e a vedação do recebimento de contribuições de entidades estrangeiras, autoridades públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos.

Com a chegada do período militar, a política brasileira sofreu um grave retardamento. Nessa época, não podemos falar em democracia, tema que nos é tão caro e ao qual dedicamos nossos estudos. Entretanto, mesmo não havendo eleições que retratassem a legítima vontade da maioria, houve grande preocupação com o financiamento de campanhas.

Com o objetivo de não deixar crescerem os partidos de oposição, muitos diplomas legais sobre o tema foram criados nesse período. Embora com o objetivo de impedir a democracia, surgiram legislações de vital importância para o financiamento de campanhas eleitorais, inclusive legislações que têm extrema importância atual. Foi justamente na ditadura militar brasileira que foi criado o Código Eleitoral que vigora até os dias de hoje (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965). E no mesmo dia, foi criada a Lei de Organização dos Partidos Políticos (Lei 4.740/65).

Essa foi revogada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 5.682, de 21 de Julho de 1971), essa sim em vigor até os dias de hoje.

A grande inovação trazida pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos é que, a partir dela, o sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil passou a ser misto (público e privado), que é o sistema vigente até os dias de hoje. Tal mudança ocorreu devido à introdução do “Fundo Partidário”.

Além disso, transformou os partidos políticos em pessoas jurídicas de direito público interno.

Finda a ditadura militar, houve a abertura política no Brasil e a redemocratização. Já após o período de promulgação da Constituição Federal de 1988, tivemos a edição de duas leis de extrema importância para a matéria: Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995 e lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, ambas vigorando até hoje. Esta última é que traz os limites para as doações de pessoas físicas e jurídicas.

As pessoas físicas podem doar até dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição.

Quanto as pessoas jurídicas, a limitação é de dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

Mais recentemente, legislando sobre a mesma matéria, temos as leis 12.034, de 29 de setembro de 2009 e 12.891, de 11 de dezembro de 2013, as quais não trouxeram grandes inovações na forma de financiamento das campanhas eleitorais.

Percebe-se então, que há muito tempo não são revistos os critérios de doações para campanhas eleitorais. Associado a isso, a população presencia quase que diariamente notícias de corrupção envolvendo políticos e grandes empresas, pois aqueles ficam “amarrados” a estas, que lhes prestaram grandes favores pecuniários para que fossem eleitos, e agora cobram retornos.

Dessa forma, o político acaba governando para pagar favores, e esquece do papel de serem representantes da vontade do povo, como requer a nossa democracia.

Um momento que merece nossa atenção e estudo específico foi o momento em se que se autorizou o financiamento público de campanhas eleitorais.

Uma das vantagens elencadas a respeito do **financiamento público de campanhas eleitorais** é que tal modalidade fortaleceria os partidos políticos, os quais se encontram enfraquecidos.

Vemos uma crescente valorização da pessoa individual e desvalorização do partido como um todo.

Ou seja, muitas vezes determinados candidatos são mais famosos que seus próprios partidos, ou então, os partidos necessitam de candidatos com alto valor de aparição na mídia e que são usados para alavancar outras candidaturas.

Dessa forma, acaba ocorrendo que o político vale mais que o partido, quando deveria ser ao contrário.

Na democracia representativa, os partidos deveriam ser fortes e atuantes, e o candidato deveria ser apenas mais um a formar um grupo em nome do partido. Então, no financiamento puramente público, os recursos iriam diretamente para o partido em si, e não para cada candidato individualmente.



Sendo assim, a sigla seria fortalecida, já que o partido seria responsável por determinar como funcionariam os gastos da campanha de cada político, fazendo com que esses agissem pelo partido, quebrando a tendência atual de personificação de um ou alguns candidatos em detrimento do partido como um todo.

Outra virtude dessa modalidade de financiamento é que tal conferiria maior transparência ao processo eleitoral. É sabido que tudo o que passa pela fiscalização do Estado tem menos chances de estar corrompido de ilegalidade, já que o governo está subordinado à legislação no Estado de direito, e são deveres dele criar a lei, fazê-la cumprir e julgar quando não é cumprida. Assim sendo, sem interferência de entes externos ao Estado, promover a transparência do processo eleitoral e combater a corrupção parece ser mais fácil.

Ademais, o financiamento público exclusivo geraria maior igualdade de condições na disputa das eleições.

Atenuar-se-iam as críticas de que o sistema eleitoral e, mais especificamente, o modo como são financiadas as campanhas, ferem o princípio da igualdade expresso na Constituição Federal, o qual é um dos pilares do direito liberal.

Tanto os candidatos que se relacionam bem com empresas quanto aqueles que repudiam qualquer interesse empresarial particular teriam maior igualdade nas disputas pelos mandatos políticos.

Não se fala aqui de uma igualdade utópica, entretanto, acredita-se, sim, que o financiamento público traria bem mais condições para que o princípio da igualdade fosse cumprido e cada vez mais efetivado no plano material.

Aspecto positivo também levantado pelos defensores do sistema exclusivamente público é que se reduziriam os gastos com campanhas eleitorais e privilegiar-se-ia o conteúdo das propostas em detrimento da extrema valorização do *marketing* e da imagem.

Alguns acreditam que, se o financiamento fosse público, o Estado haveria de diminuir bastante o dispêndio com campanhas eleitorais.

Alguns estudiosos acreditam que a maior crítica ao modelo atual de financiamento de campanhas desapareceria se ele se tornasse público: o fato de que os candidatos ficam presos aos seus financiadores e, depois de eleitos, acabam tendo que retribuir os favores, o que gera uma observância de interesses particulares de empresários, quando, na verdade, os políticos são eleitos para

representar a vontade da sociedade e pugnar pelos interesses do povo como coletividade.

Com o advento do financiamento público exclusivo, os candidatos não mais dependeriam do dinheiro de empresários e, portanto, não precisariam retribuir favor algum no curso de seu mandato o que, espera-se, deixaria o eleito mais livre para governar na observância da ética e dos interesses da sociedade.

Entretanto, é apontada como uma possível crítica ao financiamento público o fato de não se saber ainda que tipo de critério seria utilizado na distribuição dos recursos para as campanhas eleitorais.

Haveria a possibilidade de um critério igualitário ou de um critério proporcional, porém, ainda não ficou claro qual dos dois se ajustaria melhor à realidade democrática brasileira da atualidade.

Outro ponto desfavorável dirigido a essa modalidade de financiamento é o de que esse modelo pode privilegiar as decisões das cúpulas partidárias, uma vez que será ela, a cúpula, que decidirá como serão gastos esses recursos.

Dessa forma, poderia ocorrer de os políticos mais bem relacionados com os líderes partidários receberem mais recursos simplesmente por esse motivo.

Ou que candidatos que desagradam os líderes, sejam “punidos” recebendo montantes extremamente inferiores. Assim sendo, alguns políticos poderiam ficar prejudicados e sem terem como recorrer a outras formas de arrecadação de dinheiro, visto que o financiamento seria exclusivamente público e, portanto, as doações de pessoas físicas, jurídicas e recursos próprios do candidato não mais poderiam ser utilizados em sua campanha.

Além disso, alguns levantam a possibilidade de o financiamento público tornar os partidos extremamente dependentes do Estado, o que acarretaria uma acomodação dos mesmos. Como não precisariam de recursos outros (e nem poderiam) além dos provenientes do Estado, não se veriam obrigados a ouvir reivindicações de seus filiados.

Pode-se destacar, também, entre as críticas ao financiamento público exclusivo, aquela que observa que recursos estatais que deveriam servir para financiar a educação, a saúde, o saneamento básico, a segurança, o transporte, etc.,

iriam para a política, um setor que hoje tem pouca credibilidade entre a população em geral.

É criticado que, já que tais serviços básicos ainda não são prestados de forma plena, seria ilógico retirar dinheiro que seria destinado a eles e gastar com a política, que está longe de ser considerada algo de suma importância pela população em geral. O afastamento entre a sociedade e a política explica o porquê de esta não querer ver os seus impostos destinados à atividade político-partidária. A população, de forma geral, está descrente da política e prefere os cofres públicos envolvidos em outros setores.

O sistema privado de financiamento de campanhas eleitorais é alvo de muitas críticas. Ao falar no sistema privado, a maioria dos autores rechaça essa possibilidade de sistema no Brasil e expõe propostas contrárias.

Pode ser verdade que, para uma democracia que não está totalmente amadurecida, como é o caso da nossa, o sistema exclusivamente privado não seja o mais adequado, entretanto, seria errado ignorar que tal sistema possui suas vantagens, as quais serão analisadas a seguir. E, evidentemente, há aspectos negativos, os quais também serão abordados ainda neste mesmo tópico.

Um ponto positivo que poderia ser dado ao modelo de financiamento privado das campanhas eleitorais é que ele tem caráter liberal e maior abertura. As decisões não ficariam simplesmente nas mãos das cúpulas dos partidos: as pessoas (sejam filiados ou a sociedade em geral) teriam mais vez e voz.

Poderia participar do processo de doação para campanhas quem quisesse, sejam pessoas externas aos partidos, filiados, simpatizantes e, inclusive, empresas.

Além disso, tal sistema é extremamente simples, pois as doações podem vir de qualquer fonte (desde que lícita) e no montante desejado por cada particular.

Dessa forma, o Estado não precisaria intervir e regulamentar utilizando critérios para a divisão dos recursos entre os partidos políticos.

A “mão invisível” do mercado agiria sozinha em uma relação puramente liberalista.

Por fim, sumiriam as críticas relativas a recursos públicos que deveriam ser utilizados em serviços básicos essenciais (saúde, educação, segurança,

etc.) serem utilizados para a política. Se os gastos fossem exclusivamente privados, o Estado estaria isento de participar na construção das campanhas eleitorais.

Passando aos aspectos negativos do financiamento privado, destaca-se a principal crítica por ele sofrida: é um sistema que fomenta a troca de favores.

Políticos, que deveriam estar livres para governar em nome do povo, acabam ficando presos àqueles particulares que contribuíram com suas campanhas.

Dessa forma, acabam atentando contra um dos maiores cânones do direito moderno: a prevalência dos interesses sociais sobre os interesses particulares.

Além disso, o sistema fomenta a corrupção, na medida em que os eleitos passam a ter que tomar atitudes antiéticas e, possivelmente, ilícitas para poderem “pagar” o que fora prestado pelas empresas no curso de suas campanhas eleitorais.

Pode-se destacar, também, que o financiamento privado tem um caráter extremamente desigual, já que não há qualquer controle estatal no sentido de garantir que os candidatos tenham possibilidades iguais durante o pleito.

Por fim, outra possível crítica a ser feita é a de que o modelo desestabiliza e torna os partidos mais fracos e figurantes, ao invés de protagonistas.

Os interesses particulares ficam acima da ideologia partidária como um todo. Assim sendo, os partidos políticos passam a ter um papel secundário na democracia quando, na verdade, deveriam ter extrema relevância.

Também, figuras de candidatos passam a ter mais valor que o próprio partido, numa espécie de “personalismo” em vez de partidarismo. Os partidos políticos passam a ser uma mera burocracia para que os candidatos (com ideais próprios e que talvez não condigam com os ideais do partido) cheguem ao poder.

Conforme o exposto, resta evidente que ambos os modelos apresentam características boas e ruins. É necessário que se siga estudando qual sistema melhor se encaixa na forma como a democracia brasileira está hoje.

Há algumas décadas se debate a reforma política no Brasil, sempre cobrando que o Legislativo opere no sentido de alterar o modo como corre o processo eleitoral.

A forma dessa interação depende de diversos fatores, que podem variar de sociedade para sociedade. Tal fenômeno ocorre quando o judiciário e chamando para avançar sobre competências que, *a priori*, deveriam pertencer a um dos outros dois poderes, ferindo o princípio da separação dos poderes outrora proposto por Montesquieu, em decisões de processos que tratam sobre a constitucionalidade de leis.

Dessa forma, ao julgar uma matéria que diz respeito à reforma política, o Judiciário brasileiro acaba avançando na competência dos dois poderes que são tipicamente políticos: o Executivo e o Legislativo. Não se quer aqui afirmar que o STF agiu de forma ilegal ao julgar a ADI em questão.

O judiciário deve responder à sociedade, quando provocado. O que se questiona é a omissão do Legislativo, ocasionando a chegada de tais questões à esfera judicial, mesmo não sendo este o poder competente para decidir os rumos da política.

Tanto é que, ao encerrar, seu voto, o ministro Barroso defende a reforma política e afirma que essa deve ser realizada pelo Legislativo, pois ao Judiciário falta competência para tanto.

As discussões aqui abordadas permitem algumas conclusões e considerações acerca do financiamento de campanhas eleitorais e da reforma política da democracia brasileira como um todo.

Em primeiro lugar, ficou evidente que o financiamento de campanhas eleitorais é tema de suma importância quando se fala em reforma política, sendo, inclusive, um dos aspectos da reforma política mais discutidos (se não o mais discutido) na atualidade.

Depois, mostrou-se que o financiamento de campanhas eleitorais positivado é mais recente que as próprias eleições no Brasil. Entretanto, assim que o dinheiro passou a ter forte influência na sociedade, passou-se à preocupação de sua influência no pleito.

Analisadas as possibilidades de modelos de financiamento de campanhas, estabeleceram-se alguns pontos favoráveis e contrários a cada um deles.

Ambos apresentam aspectos positivos e negativos, sendo necessário analisar qual deles melhor se encaixa no atual contexto democrático do Brasil.

Posteriormente, foi mostrado como se encontra a questão do financiamento de campanhas hoje: em litígio no STF, através da propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Por fim, esclareceu-se de que forma a chegada da demanda à Suprema Corte apresenta-se como mais um caso de judicialização da política e enfraquecimento da representatividade do poder Legislativo.

Ficou ainda mais clara a necessidade de uma reforma política no Brasil, e trazendo o financiamento de campanhas como um dos temas-chave.

O assunto deve ser debatido e decidido com inteligência, para que encontremos um sistema eleitoral condizente com a democracia brasileira.

Não obstante, é fundamental que se diga que não existe reforma política sem reforma do pensamento político, que, por sua vez, pressupõe uma reforma da educação e uma reforma ética das condições econômicas e sociais do modo de viver.

Observa-se que existe previsão legal, no ordenamento jurídico brasileiro, que obriga os candidatos a realizar prestação de contas perante a Justiça Eleitoral.

Não obstante, as sanções político-administrativas previstas na Lei nº 9.504/1997, que inclui aplicação de multa e cassação de registro ou diploma dos candidatos, não são suficientes para coibir a prática conhecida como “caixa dois eleitoral”.

Além disso, constata-se que não existe no direito brasileiro um tipo penal específico para a circulação clandestina de recursos financeiros em campanhas eleitorais.

Entretanto, pode-se considerar que tal conduta subsome-se à descrição típica relativa ao crime de falsidade ideológica eleitoral, previsto no art. 350 do Código Eleitoral.

O referido tipo penal busca tutelar a fé pública eleitoral e a autenticidade dos documentos pertinentes ao processo eleitoral.

Em linhas gerais, pode ser classificado como crime comum, doloso e omissivo ou comissivo.

A fé pública, no entanto, deve ser atingida de forma relevante para que a conduta seja considerada típica.

Ademais, para que o tipo se configure, o documento, público ou particular, ainda que verdadeiro, tem de trazer informação inserida ou omitida falsamente com fins eleitorais.

O Tribunal Superior Eleitoral reconhece como conduta típica o “caixa dois eleitoral” nos termos do art. 350 do Código Eleitoral.

Todavia, a jurisprudência majoritária ainda rejeita esse entendimento, em virtude do procedimento, de prestação de contas partidárias, ser apresentado à Justiça Eleitoral após o pleito.

Nesta perspectiva, a conduta de inserir ou omitir informações não mais interferiria no processo eleitoral e no resultado das urnas, não configurando, desse modo, o dolo específico trazido na expressão “para fins eleitorais”.

Em razão disso, surge na sociedade brasileira várias propostas no sentido de criminalizar com um tipo especial o caixa dois eleitoral. Nesta esteira, as propostas preveem, também, penas mais rígidas, comparado com as penas do art. 350 do Código Eleitoral. Porém, o aumento das penas não garante por si só, que a prática conhecida como caixa dois em campanhas deixe de existir ou que se reduza. 58

Uma abordagem a respeito do “caixa dois eleitoral precisa ser feito”.

Observa-se que existe previsão legal, no ordenamento jurídico brasileiro, que obriga os candidatos a realizar prestação de contas perante a Justiça Eleitoral.

Não obstante, as sanções político-administrativas previstas na Lei nº 9.504/1997, que inclui aplicação de multa e cassação de registro ou diploma dos candidatos, não são suficientes para coibir a prática conhecida como “caixa dois eleitoral”.

Além disso, constata-se que não existe no direito brasileiro um tipo penal específico para a circulação clandestina de recursos financeiros em campanhas eleitorais.

Entretanto, pode-se considerar que tal conduta subsume-se à descrição típica relativa ao crime de falsidade ideológica eleitoral, previsto no art. 350 do Código Eleitoral.

O referido tipo penal busca tutelar a fé pública eleitoral e a autenticidade dos documentos pertinentes ao processo eleitoral.

Em linhas gerais, pode ser classificado como crime comum, doloso e omissivo ou comissivo.

A fé pública, no entanto, deve ser atingida de forma relevante para que a conduta seja considerada típica.

Ademais, para que o tipo se configure, o documento, público ou particular, ainda que verdadeiro, tem de trazer informação inserida ou omitida falsamente com fins eleitorais.

O Tribunal Superior Eleitoral reconhece como conduta típica o “caixa dois eleitoral” nos termos do art. 350 do Código Eleitoral.

Todavia, a jurisprudência majoritária ainda rejeita esse entendimento, em virtude do procedimento, de prestação de contas partidárias, ser apresentado à Justiça Eleitoral após o pleito.

Nesta perspectiva, a conduta de inserir ou omitir informações não mais interferiria no processo eleitoral e no resultado das urnas, não configurando, desse modo, o dolo específico trazido na expressão “para fins eleitorais”.

Em razão disso, surge na sociedade brasileira várias propostas no sentido de criminalizar com um tipo especial o caixa dois eleitoral. Nesta esteira, as propostas preveem, também, penas mais rígidas, comparado com as penas do art. 350 do Código Eleitoral.

Porém, o aumento das penas não garante por si só, que a prática conhecida como caixa dois em campanhas deixe de existir ou que se reduza. Necessita-se é da certeza do castigo. É apenas a certeza da punição que se coibirá a prática nefasta do caixa dois em campanhas eleitorais. Portanto, com relação a tal conduta, nosso problema não é a ausência de tipo penal que a configure como crime, mas, sim, a certeza da impunidade que faz com que os escândalos envolvendo a movimentação de recursos financeiros paralelamente à contabilidade oficial dos partidos seja uma constante nas eleições brasileiras.

Por outra volta, a prestação de contas com informações omitidas ou inseridas falsamente, embora ocorra após as eleições, não afasta a



possibilidade de proporcionar algum tipo de vantagem eleitoral aos candidatos. A eleição não é o fim do processo eleitoral, dado que a prestação de contas, ainda que seja apresentada após o pleito, pode, inclusive, cassar o diploma do candidato, conforme prevê o art. 30-A da Lei das Eleições.

Ademais, a prestação de contas interfere, sim, no processo eleitoral, pois é o principal instrumento de controle dos recursos financeiros usados pelos partidos políticos nas campanhas. Neste sentido, ela ainda representa a forma mais eficaz no combate ao uso indevido do poder econômico, que em regra, desequilibra a disputa, entre os candidatos, pelo voto do eleitor, degenerando, em última instância, o processo democrático.

Reitera-se que a prestação de contas é uma obrigação imposta a todo o candidato, que busca garantir a paridade de armas na campanha. Logo, quando nela são inseridas informações falsas, mesmo que sobre fatos passados, é inegável que além de atingir a fé pública eleitoral também desvirtua a legitimidade da própria eleição.

Neste contexto, o processo eleitoral abarca atos que são praticados após o pleito, como a prestação de contas eleitorais, a qual deve ser transparente, como determina a legislação. Neste panorama, é equivocado o entendimento que afasta a aplicação do art. 350 do Código Eleitoral quando os candidatos omitem ou inserem informações falsas nas prestações de contas eleitorais.

Assim, considerando que a movimentação de recursos não declarados nas prestações de contas dos candidatos amolda-se perfeitamente ao tipo de falsidade 59 ideológica eleitoral, são despiciendos os projetos de lei no sentido de criminalizar o caixa dois eleitoral.

Necessita-se é da certeza do castigo. É apenas a certeza da punição que se coibirá a prática nefasta do caixa dois em campanhas eleitorais. Portanto, com relação a tal conduta, nosso problema não é a ausência de tipo penal que a configure como crime, mas, sim, a certeza da impunidade que faz com que os escândalos envolvendo a movimentação de recursos financeiros paralelamente à contabilidade oficial dos partidos seja uma constante nas eleições brasileiras.

Por outra volta, a prestação de contas com informações omitidas ou inseridas falsamente, embora ocorra após as eleições, não afasta a possibilidade de proporcionar algum tipo de vantagem eleitoral aos candidatos. A eleição não é o fim do processo eleitoral, dado que a prestação de contas, ainda que seja apresentada após o pleito, pode, inclusive, cassar o diploma do candidato, conforme prevê o art. 30-A da Lei das Eleições.

Ademais, a prestação de contas interfere, sim, no processo eleitoral, pois é o principal instrumento de controle dos recursos financeiros usados pelos partidos políticos nas campanhas. Neste sentido, ela ainda representa a forma mais eficaz no combate ao uso indevido do poder econômico, que em regra, desequilibra a disputa, entre os candidatos, pelo voto do eleitor, degenerando, em última instância, o processo democrático.

Reitera-se que a prestação de contas é uma obrigação imposta a todo o candidato, que busca garantir a paridade de armas na campanha. Logo, quando nela são inseridas informações falsas, mesmo que sobre fatos passados, é inegável que além de atingir a fé pública eleitoral também desvirtua a legitimidade da própria eleição.

Neste contexto, o processo eleitoral abarca atos que são praticados após o pleito, como a prestação de contas eleitorais, a qual deve ser transparente, como determina a legislação. Neste panorama, é equivocado o entendimento que afasta a aplicação do art. 350 do Código Eleitoral quando os candidatos omitem ou inserem informações falsas nas prestações de contas eleitorais.

Assim, considerando que a movimentação de recursos não declarados nas prestações de contas dos candidatos amolda-se perfeitamente ao tipo de falsidade ideológica eleitoral, são despiciendo os projetos de lei no sentido de criminalizar o caixa dois eleitoral.

#### **4. ELEIÇÕES 2016: DIFICULDADES PRÁTICAS DA REFORMA ELEITORAL NO TOCANTE A ARRECADAÇÃO E GASTOS ELEITORAIS**

Neste capítulo abordarei as minhas vivências enquanto advogada nas eleições municipais de 2016 e passarei uma visão crítica sobre a temática, com o intuito de trazer à tona a distância entre a norma e realidade dos envolvidos no processo eleitoral, faremos isso segundo o disposto na **Resolução 23.463, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2015**.

Art. 3º A arrecadação de recursos para campanha eleitoral de qualquer natureza por partidos políticos e candidatos deverá observar os seguintes pré-requisitos:

I - requerimento do registro de candidatura;

II - inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

III - abertura de conta bancária específica destinada a registrar a movimentação financeira de campanha; e

IV - emissão de recibos eleitorais.

Parágrafo único. Na hipótese de partido político, a conta bancária a que se refere o inciso III é aquela prevista na resolução que trata das prestações de contas anuais dos partidos políticos e se destina à movimentação de recursos referentes às "Doações para Campanha", a qual deve estar aberta em período anterior ao do início da arrecadação de quaisquer recursos para as campanhas eleitorais.

Tivemos um fator decisivo e complicador nas eleições de 2016, um período curto de campanha (45 dias) que levou a todos os candidatos a passarem por uma verdadeira maratona para inscrição do CNPJ e abertura de contas bancárias.

Os bancos estavam totalmente despreparados e seus funcionários desconheciam por completo a legislação eleitoral, deste modo a abertura das contas não ocorria de forma imediata atrasando assim a arrecadação de recursos assim como a realização de despesas e prejudicando sobremaneira a propaganda eleitoral.

Presenciei diversos candidatos perderem 1(uma) semana de campanha apenas para abrir conta bancária, tal fato motivou o ingresso de Ações perante a Justiça Eleitoral com o fito de coibir as agências bancárias através da fixação de multa diária tal determinação.

Art. 4º Os partidos políticos e os candidatos poderão realizar gastos até os limites estabelecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos termos dos arts. 5º e 6º da Lei nº 13.165/2015.

§ 1º O valor dos limites atualizados de gastos para cada município será divulgado pela Presidência do Tribunal Superior Eleitoral até 20 de julho de 2016 (Lei nº 13.165/2015, art. 8º).

§ 2º O valor dos limites de gastos para cada eleição ficará disponível para consulta na página do Tribunal Superior Eleitoral na Internet.

§ 3º O limite de gastos fixado para o cargo de prefeito é único e inclui os gastos realizados pelo candidato ao cargo de vice-prefeito.

§ 4º Os limites de gastos para cada eleição compreendem os gastos realizados pelo candidato e os efetuados por partido político que possam ser individualizados, na forma do § 3º do art. 17 desta resolução e incluirão:

I - o total dos gastos de campanha contratados pelos candidatos e os individualizados realizados por seu partido;

II - as transferências financeiras efetuadas para outros partidos ou outros candidatos; e

III - as doações estimáveis em dinheiro recebidas.

§ 5º Não serão computados para efeito da apuração do limite de gastos os repasses financeiros realizados pelo partido político para a conta bancária do seu candidato.

§ 6º Excetuada a devolução das sobras de campanhas, os valores transferidos pelo candidato para a conta bancária do seu partido serão considerados, para a aferição do limite de gastos, no que excederem as despesas realizadas pelo partido político em prol de sua candidatura.

Art. 5º Gastar recursos além dos limites estabelecidos sujeita os responsáveis ao pagamento de multa no valor equivalente a cem por cento da quantia que exceder o limite estabelecido, a qual deverá ser recolhida no prazo de cinco dias úteis contados da intimação da decisão judicial, podendo os responsáveis responder ainda por abuso do poder econômico, na forma do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990 ([Lei nº 9.504/1997, art. 18-B](#)), sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

§ 1º A apuração do excesso de gastos poderá ser realizada no momento do exame da prestação de contas dos candidatos e dos partidos políticos, se houver elementos suficientes para sua constatação, sem prejuízo de o excesso ser verificado nas representações de que tratam o [art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990](#) e o [art. 30-A da Lei nº 9.504/1997](#).

§ 2º A apuração ou a decisão sobre o excesso de gastos no processo de prestação de contas não prejudica a análise das representações de que tratam o art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990 e o art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, nem a aplicação das demais sanções previstas na legislação.

§ 3º A apuração do excesso de gastos no processo de prestação de contas não impede que a verificação também seja realizada em outros feitos judiciais, a partir de outros elementos. Nessa hipótese, o valor sancionado na prestação de contas deverá ser descontado da multa incidente sobre o novo excesso de gastos verificado em outros feitos, de forma a não permitir a duplicidade da sanção.

§ 4º O disposto no § 3º não impede que o total dos excessos revelados em todos os feitos possa ser considerado, quando for o caso, para a análise da gravidade da irregularidade e para a aplicação das demais sanções.

Outra questão polêmica a meu ver foi a limitação de gastos da campanha eleitoral, uma vez que o critério utilizado fora a prestação de contas anterior que na sua grande maioria não refletia a realidade das contas de campanha.

Desta forma o que viu-se foi municípios com mais de 100 mil eleitores com o mesmo limite de gastos de um município de 15.000 eleitores.

Um critério mais justo e equânime poderia ser a quantidade de eleitores por cidade brasileira, parâmetro mais justo, equitativo e razoável.

Art. 6º Deverá ser emitido recibo eleitoral de toda e qualquer arrecadação de recursos para a campanha eleitoral, financeiros ou estimáveis em dinheiro, inclusive os recursos próprios e aqueles arrecadados por meio da Internet.

§ 1º Os candidatos e os partidos políticos deverão imprimir recibos eleitorais diretamente do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE).

§ 2º **Os recibos eleitorais deverão ser emitidos em ordem cronológica concomitantemente ao recebimento da doação e informados à Justiça Eleitoral na forma do § 2º do art. 43 desta resolução.**

§ 3º Não se submetem à emissão do recibo eleitoral previsto no caput:

I - a cessão de bens móveis, limitada ao valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por cedente;

II - doações estimáveis em dinheiro entre candidatos e partidos decorrentes do uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral,

cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa.

§ 4º Para os fins do disposto no inciso II do § 3º, considera-se uso comum:

I - de sede: o compartilhamento de idêntico espaço físico para atividades de campanha eleitoral, compreendidas a doação estimável referente à locação e manutenção do espaço físico, excetuada a doação estimável referente às despesas com pessoal, regulamentada no art. 37 desta norma;

II - de materiais de propaganda eleitoral: a produção conjunta de materiais publicitários impressos.

§ 5º Na hipótese de arrecadação de campanha realizada pelo vice-prefeito, devem ser utilizados os recibos eleitorais do titular.

§ 6º Os recibos eleitorais conterão referência aos limites de doação, com a advertência de que a doação destinada às campanhas eleitorais acima de tais limites poderá gerar a aplicação de multa de cinco até dez vezes o valor do excesso.

A necessidade de informar a justiça eleitoral as doações no prazo de 72 horas por ordem cronológica também foi fator complicador diante de uma eleição tão curta e acelerada para todos os profissionais envolvidos, como contadores e advogados.

Tais recibos poderiam ser entregues em ordem cronológica na prestação contas parcial e total.

Art. 7º É obrigatória para os partidos políticos e os candidatos a abertura de conta bancária específica, na Caixa Econômica Federal, no Banco do Brasil ou em outra instituição financeira com carteira comercial reconhecida pelo Banco Central do Brasil.

§ 1º A conta bancária deve ser aberta em agências bancárias ou postos de atendimento bancário:

a) pelo candidato, no prazo de dez dias contados da concessão do CNPJ pela Secretaria da Receita Federal do Brasil;

b) pelos partidos políticos, até 15 de agosto de 2016, caso ainda não tenha sido aberta a conta de que trata o inciso III do art. 3º desta resolução.

§ 2º A obrigação prevista neste artigo deve ser cumprida pelos partidos políticos e pelos candidatos, mesmo que não ocorra arrecadação e/ou movimentação de recursos financeiros, observado o disposto no § 4º.

§ 3º Os candidatos a vice-prefeito não são obrigados a abrir conta bancária específica, mas, se o fizerem, os respectivos extratos bancários deverão compor a prestação de contas dos titulares.

§ 4º A obrigatoriedade de abertura de conta bancária eleitoral prevista no caput não se aplica às candidaturas em municípios onde não haja agência bancária ou posto de atendimento bancário (Lei nº 9.504/1997, art. 22, § 2º).

Art. 8º Os partidos políticos e os candidatos devem abrir conta bancária distinta e específica para o recebimento e a utilização de recursos oriundos do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), na hipótese de repasse de recursos dessa espécie.

Parágrafo único. O partido político que aplicar recursos do Fundo Partidário na campanha eleitoral deve fazer a movimentação financeira diretamente na conta bancária estabelecida no art. 43 da Lei nº 9.096/1995, vedada a transferência desses recursos para a conta "Doações para Campanha".

Art. 9º As contas bancárias devem ser abertas mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - pelos candidatos:

a) Requerimento de Abertura de Conta Bancária, disponível na página dos Tribunais Eleitorais na Internet;

b) comprovante de inscrição no CNPJ para as eleições, disponível na página da Secretaria da Receita Federal do Brasil na Internet ([www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)); e

c) nome dos responsáveis pela movimentação da conta bancária com endereço atualizado.

II - pelos partidos políticos:

a) Requerimento de Abertura de Conta Bancária, disponível na página do Tribunal Superior Eleitoral na Internet;

b) comprovante de inscrição no CNPJ, disponível na página da Secretaria da Receita Federal do Brasil na Internet ([www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br));

c) certidão de composição partidária, disponível na página do Tribunal Superior Eleitoral na Internet ([www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)); e

d) nome dos responsáveis pela movimentação da conta bancária com endereço atualizado.

§ 1º As contas bancárias específicas de campanha eleitoral devem ser identificadas pelos partidos políticos e pelos candidatos de acordo com o nome constante no CNPJ fornecido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 2º Os representantes, mandatários ou prepostos autorizados a movimentar a conta devem ser identificados e qualificados conforme regulamentação específica do Banco Central do Brasil.

§ 3º A apresentação dos documentos previstos no caput pode ser dispensada, a critério do banco, na hipótese de abertura de nova conta bancária para movimentação de recursos do Fundo Partidário por candidato, na mesma agência bancária na qual foi aberta a conta original de campanha.

Art. 10. Os órgãos do partido político devem providenciar a abertura da conta "Doações para Campanha" utilizando o CNPJ próprio, caso ainda não a tenham aberto, consoante dispõe a resolução que trata das prestações de contas anuais dos partidos políticos.

Parágrafo único. Os partidos políticos devem manter em sua prestação de contas anual contas específicas para o registro da escrituração contábil das movimentações financeiras dos recursos destinados às campanhas eleitorais, a fim de permitir a segregação desses recursos de quaisquer outros e a identificação de sua origem.

Art. 11. Os bancos são obrigados a (Lei nº 9.504/1997, art. 22, § 1º):

I - **acatar, em até três dias**, o pedido de abertura de conta de qualquer candidato escolhido em convenção, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo e à cobrança de taxas ou de outras despesas de manutenção;

II - identificar, nos extratos bancários da contracorrente a que se refere o inciso I, o CPF ou o CNPJ do doador;

III - encerrar a conta bancária no final do ano da eleição, transferindo a totalidade do saldo existente para a conta bancária do órgão de direção indicado pelo partido, na forma prevista no art. 47 desta resolução, e informar o fato à Justiça Eleitoral.

§ 1º A obrigação prevista no inciso I abrange a abertura de contas específicas para a movimentação de recursos do Fundo Partidário de que trata o art. 8º e as contas dos partidos políticos denominadas "Doações para Campanha", de que trata o art. 10.

§ 2º A vedação quanto à cobrança de taxas e/ou outras despesas de manutenção não alcança as demais taxas e despesas normalmente cobradas por serviços bancários avulsos, na forma autorizada e disciplinada pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º Os bancos somente aceitarão, nas contas abertas para uso em campanha, depósitos/créditos de origem identificada pelo nome ou razão social e pelo respectivo número de inscrição no CPF ou no CNPJ.

§ 4º A obrigação prevista no caput deve ser cumprida pelos bancos mesmo se vencidos os prazos previstos no § 1º do art. 7º.

§ 5º A exigência de identificação do CPF/CNPJ do doador nos extratos bancários de que trata o inciso II será atendida pelos bancos mediante o envio

à Justiça Eleitoral dos respectivos extratos eletrônicos, na forma do art. 12 desta resolução.

Art. 12. As instituições financeiras devem fornecer mensalmente aos órgãos da Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral os extratos eletrônicos do movimento financeiro das contas bancárias abertas para as campanhas eleitorais de 2016 pelos partidos políticos e pelos candidatos, para instrução dos respectivos processos de prestação de contas.

§ 1º O disposto no caput aplica-se às contas bancárias específicas denominadas “Doações para Campanha” e às destinadas à movimentação dos recursos do Fundo Partidário.

§ 2º As contas bancárias utilizadas para o registro da movimentação financeira de campanha eleitoral não estão submetidas ao sigilo disposto na Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, e seus extratos, em meio físico ou eletrônico, integram as informações de natureza pública que compõem a prestação de contas à Justiça Eleitoral.

§ 3º Os extratos eletrônicos das contas bancárias, tão logo recebidos pela Justiça Eleitoral, serão disponibilizados para consulta pública na página do Tribunal Superior Eleitoral na Internet.

§ 4º Os extratos eletrônicos devem ser padronizados e fornecidos conforme normas específicas do Banco Central do Brasil e devem compreender o registro da movimentação financeira entre as datas de abertura e encerramento da conta bancária.

§ 5º Os extratos bancários previstos neste artigo devem ser enviados pelas instituições financeiras mensalmente, até o último dia útil do mês seguinte ao que se referem.

Art. 13. O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham das contas específicas de que tratam os arts. 8º e 9º implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou do candidato.

§ 1º Se comprovado o abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado (Lei nº 9.504/1997, art. 22, § 3º).

§ 2º O disposto no caput também se aplica à arrecadação de recursos para campanha eleitoral que não transitem pelas contas específicas previstas nesta resolução.

Os bancos agiram de forma negligente e muitos pretensos candidatos foram impedidos de abrir a conta bancária para campanha em virtude do seu nome estar inscrito no rol de inadimplentes assim como em virtude de dívidas com o banco, desta forma os direitos políticos foram restringidos.

As instituições bancárias cobraram tarifas nas contas bancárias utilizadas para o registro da movimentação financeira de campanha eleitoral.

Assim como algumas agências davam orientações errôneas aos doadores de campanha e desta forma era necessário efetuar o reembolso do valor ao doador para que a doação fosse realizada pela via correta como por exemplo através de depósito bancário.

Art.14. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de:

I - recursos próprios dos candidatos;

II - **doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas;**

III - doações de outros partidos políticos e de outros candidatos;

IV - comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político;

V - recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes:

- a) do Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/1995;
- b) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos;
- c) de contribuição dos seus filiados;
- d) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação;

VI - receitas decorrentes da aplicação financeira dos recursos de campanha.

§ 1º Os rendimentos financeiros e os recursos obtidos com a alienação de bens têm a mesma natureza dos recursos investidos ou utilizados para sua aquisição e devem ser creditados na conta bancária na qual os recursos financeiros foram aplicados ou utilizados para aquisição do bem.

§ 2º O partido político não poderá transferir para o candidato ou utilizar, direta ou indiretamente, nas campanhas eleitorais, recursos que tenham sido doados por pessoas jurídicas, ainda que em exercícios anteriores ([STF, ADI nº 4.650](#)).

Art. 15. O candidato e os partidos políticos não podem utilizar, a título de recursos próprios, recursos que tenham sido obtidos mediante empréstimos pessoais que não tenham sido contratados em instituições financeiras ou equiparadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e, no caso de candidatos, que não estejam caucionados por bem que integre seu patrimônio no momento do registro de candidatura, ou que ultrapassem a capacidade de pagamento decorrente dos rendimentos de sua atividade econômica.

§ 1º O candidato e o partido devem comprovar à Justiça Eleitoral a realização do empréstimo por meio de documentação legal e idônea, assim como os pagamentos que se realizarem até o momento da entrega da sua prestação de contas.

§ 2º O Juiz Eleitoral ou os Tribunais Eleitorais podem determinar que o candidato ou o partido comprove o pagamento do empréstimo contraído e identifique a origem dos recursos utilizados para quitação.

Aqui nos artigos descritos acima vemos a grande alteração no tocante a arrecadação de recursos que foi a vedação de doação realizada por pessoa jurídica.

Tal vedação foi levada tão a sério que embora os partidos políticos possam fazer doação, este não poderá transferir para o candidato ou utilizar, direta ou indiretamente, nas campanhas eleitorais, recursos que tenham sido doados por pessoas jurídicas, ainda que em exercícios anteriores.

Art. 29. São gastos eleitorais, sujeitos ao registro e aos limites fixados nesta resolução (Lei nº 9.504/1997, art. 26):

- I - confecção de material impresso de qualquer natureza, observado o tamanho fixado no § 2º do art. 37 e nos §§ 3º e 4º do art. 38 da Lei nº 9.504/1997;
- II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação;
- III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;
- IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;
- V - correspondências e despesas postais;
- VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de comitês de campanha e serviços necessários às eleições;
- VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie paga a quem preste serviço a candidatos e a partidos políticos;
- VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e de assemelhados;
- IX - realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;



X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;

XI - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;

XII - custos com a criação e inclusão de páginas na Internet;

XIII - multas aplicadas, até as eleições, aos candidatos e partidos políticos por infração do disposto na legislação eleitoral;

XIV - doações para outros partidos políticos ou outros candidatos;

XV - produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral.

§ 1º As contratações de contador e de advogado que prestem serviços às campanhas eleitorais constituem gastos eleitorais que devem ser declarados de acordo com os valores efetivamente pagos.

§ 2º Todo material de campanha eleitoral impresso deverá conter o número de inscrição no CNPJ ou o número de inscrição no CPF do responsável pela confecção, bem como de quem a contratou e a respectiva tiragem (Lei nº 9.504/1997, art. 38, § 1º).

§ 3º Os gastos efetuados por candidato ou partido em benefício de outro candidato ou outro partido político constituem doações estimáveis em dinheiro.

§ 4º O pagamento dos gastos eleitorais contraídos pelos candidatos será de sua responsabilidade, cabendo aos partidos políticos responder apenas pelos gastos que realizarem e por aqueles que, após o dia da eleição, forem assumidos na forma do § 2º do art. 27.

Art. 30. Os gastos de campanha por partido político ou candidato somente poderão ser efetivados após o preenchimento dos pré-requisitos de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 3º.

§ 1º Os gastos eleitorais efetivam-se na data da sua contratação, independentemente da realização do seu pagamento e devem ser registrados na prestação de contas no ato da sua contratação.

§ 2º Os gastos destinados à preparação da campanha e à instalação física ou de página de Internet de comitês de campanha de candidatos e de partidos políticos poderão ser contratados a partir de 20 de julho de 2016, considerada a data efetiva da realização da respectiva convenção partidária, desde que, cumulativamente:

I - sejam devidamente formalizados; e

II - o desembolso financeiro ocorra apenas após a obtenção do número de inscrição no CNPJ, a abertura de conta bancária específica para a movimentação financeira de campanha e a emissão de recibos eleitorais.

Art. 31. Os recursos provenientes do Fundo Partidário não poderão ser utilizados para pagamento de encargos decorrentes de inadimplência de pagamentos, tais como multa de mora, atualização monetária ou juros, ou para pagamento de multas relativas a atos infracionais, ilícitos penais, administrativos ou eleitorais.

Parágrafo único. As multas aplicadas por propaganda antecipada deverão ser arcadas pelos responsáveis e não serão computadas como despesas de campanha, ainda que aplicadas a quem venha a se tornar candidato.

Art. 32. Os gastos eleitorais de natureza financeira só podem ser efetuados por meio de cheque nominal ou transferência bancária que identifique o CPF ou CNPJ do beneficiário, ressalvadas as despesas de pequeno valor previstas no art. 33 e o disposto no § 4º do art. 7º.

Art. 33. Para efetuar pagamento de gastos de pequeno vulto, o órgão partidário pode constituir reserva em dinheiro (Fundo de Caixa) que observe o saldo máximo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), desde que os recursos destinados à respectiva reserva transitem previamente pela conta bancária específica do partido e não ultrapassem dois por cento dos gastos contratados pela agremiação, observando o seguinte:

I - o saldo do Fundo de Caixa pode ser recomposto mensalmente, com a complementação de seu limite, de acordo com os valores despendidos no mês anterior;

II - da conta bancária específica de que trata o caput será sacada a importância para complementação do limite a que se refere o caput, mediante

cartão de débito ou emissão de cheque nominativo emitido em favor do próprio sacado.

Art. 34. Para efetuar pagamento de gastos de pequeno vulto, o candidato pode constituir reserva em dinheiro (Fundo de Caixa) que observe o saldo máximo de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), desde que os recursos destinados à respectiva reserva transitem previamente pela conta bancária específica do candidato e não ultrapassem dois por cento do limite de gastos estabelecidos para sua candidatura, observando o disposto nos incisos I e II do art. 33.

Parágrafo único. O candidato a vice-prefeito não pode constituir Fundo de Caixa.

Art. 35. Para efeito do disposto nos arts. 33 e 34, consideram-se gastos de pequeno vulto as despesas individuais que não ultrapassem o limite de R\$ 300,00 (trezentos reais), vedado o fracionamento de despesa.

Parágrafo único. Os pagamentos de pequeno valor realizados por meio do Fundo de Caixa não dispensam a respectiva comprovação na forma do art. 55.

Art. 36. A realização de gastos eleitorais para contratação direta ou terceirizada de pessoal para prestação de serviços referentes a atividades de militância e mobilização de rua nas campanhas eleitorais, que se incluem no previsto no inciso VII do art. 29, observará os seguintes critérios para aferição do limite de número de contratações (Lei nº 9.504/1997, art. 100-A):

I - em municípios com até trinta mil eleitores, não excederá a um por cento do eleitorado;

II - nos demais municípios corresponderá ao número máximo apurado no inciso I, acrescido de uma contratação para cada mil eleitores que exceder o número de trinta mil.

§ 1º Os limites previstos nos incisos I e II do caput são aplicáveis às candidaturas ao cargo de prefeito (Lei 9.504/1997, art. 100-A, inciso V).

§ 2º O limite de contratações para as candidaturas ao cargo de vereador corresponde a cinquenta por cento dos limites calculados nos termos dos incisos I e II do caput, observado o máximo de vinte e oito por cento do limite estabelecido para o município com o maior número de eleitores no estado calculado na forma do inciso II do caput (Lei nº 9.504/1997, art. 100-A, inciso VI).

§ 3º Nos cálculos previstos nos incisos I e II do caput e nos §§ 1º e 2º, a fração será desprezada se inferior a meio e igualada a um se igual ou superior (Lei nº 9.504/1997, art. 100-A, § 2º).

§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral, após o fechamento do cadastro eleitoral, divulgará, na página do Tribunal Superior Eleitoral na Internet os limites quantitativos de que trata este artigo por candidatura em cada município.

§ 5º Para a aferição dos limites, serão consideradas e somadas as contratações realizadas pelo candidato ao cargo de prefeito e as que eventualmente tenham sido realizadas pelo candidato ao cargo de vice-prefeito (Lei nº 9.504/1997, art. 100-A, § 3º, primeira parte).

§ 6º A contratação de pessoal por partidos políticos no nível municipal é vinculada aos limites impostos aos seus candidatos (Lei nº 9.504/1997, art. 100-A, § 3º, parte final).

§ 7º O descumprimento dos limites previstos no art. 100-A da Lei nº 9.504/1997, reproduzidos neste artigo, sujeita o candidato às penas previstas no art. 299 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Lei nº 9.504/1997, art. 100-A, § 5º).

§ 8º São excluídos dos limites fixados neste artigo a militância não remunerada, pessoal contratado para apoio administrativo e operacional, fiscais e delegados credenciados para trabalhar nas eleições e advogados dos candidatos ou dos partidos e das coligações (Lei nº 9.504/1997, art. 100-A, § 6º).

§ 9º O disposto no § 7º não impede a apuração de eventual abuso de poder pela Justiça Eleitoral, por meio das vias próprias.

Art. 37. A contratação de pessoal para prestação de serviços nas campanhas eleitorais não gera vínculo empregatício com o candidato ou partido

contratantes, aplicando-se à pessoa física contratada o disposto na alínea h do inciso V do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (Lei nº 9.504/1997, art. 100).

Art. 38. São estabelecidos os seguintes limites com relação ao total dos gastos da campanha contratados (Lei nº 9.504/1997, art. 26, parágrafo único):

I - alimentação do pessoal que presta serviços às candidaturas ou aos comitês de campanha: dez por cento;

II - aluguel de veículos automotores: vinte por cento.

Art. 39. Com a finalidade de apoiar candidato de sua preferência, qualquer eleitor pode realizar pessoalmente gastos totais até o valor de R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos), não sujeitos à contabilização, desde que não reembolsados (Lei nº 9.504/1997, art. 27).

§ 1º Na hipótese prevista neste artigo, o comprovante da despesa deve ser emitido em nome do eleitor.

§ 2º Bens e serviços entregues ou prestados ao candidato não representam os gastos de que trata o caput e caracterizam doação, sujeitando-se às regras do art. 20.

Art. 40. O Juiz Eleitoral ou os Tribunais Eleitorais podem, a qualquer tempo, mediante provocação ou de ofício, determinar a realização de diligências para verificação da regularidade e efetiva realização dos gastos informados pelos partidos políticos ou candidatos.

§ 1º Para apuração da veracidade dos gastos eleitorais, o Juiz, mediante provocação do Ministério Público Eleitoral ou de qualquer partido político, coligação ou candidato, pode determinar em decisão fundamentada:

I - que os respectivos fornecedores apresentem provas aptas para demonstrar a prestação de serviços ou a entrega dos bens contratados;

II - a realização de busca e apreensão, exibição de documentos e demais medidas antecipatórias de produção de prova admitidas pela legislação;

III - a quebra do sigilo bancário e fiscal do fornecedor e/ou de terceiros envolvidos.

§ 2º Independentemente da adoção das medidas previstas neste artigo, enquanto não apreciadas as contas finais do partido ou do candidato, o Juiz poderá intimá-lo a comprovar a realização dos gastos de campanha por meio de documentos e provas idôneas.

A Resolução foi clara no tocante aos gastos eleitorais, que obrigatoriamente devem ser sujeitos ao registro e fixou limites todos estão descritos no art. 29 e seus incisos.

Há ainda a preocupação com o marco temporal dos gastos eleitorais que se efetivam na data da sua contratação, independentemente da realização do seu pagamento e devem ser registrados na prestação de contas no ato da sua contratação.

A norma inova no que diz respeito a realização de gastos eleitorais para contratação direta ou terceirizada de pessoal para prestação de serviços referentes a atividades de militância e mobilização de rua nas campanhas eleitorais, determinando limite de número de contratações (Lei nº 9.504/1997, art. 100-A):

Limita ainda a alimentação do pessoal que presta serviços às candidaturas ou aos comitês de campanha: dez por cento e o aluguel de veículos automotores: vinte por cento.

Manteve a possibilidade de participação do eleitor com a finalidade de apoiar candidato de sua preferência, qualquer eleitor pode realizar pessoalmente gastos totais até o valor de R\$ 1.064,10, sendo que nesta hipótese prevista neste artigo, o comprovante da despesa deve ser emitido em nome do eleitor.

Inovou ainda mais determinando que as contratações de contador e de advogado que prestem serviços às campanhas eleitorais constituem gastos eleitorais que devem ser declarados de acordo com os valores efetivamente pagos.

## 5. CRIMES ELEITORAIS REFERENTE A PRESTAÇÃO DE CONTAS

Em relação aos crimes eleitorais, vamos a legislação:

Nas eleições de 1994 e 1996 houve a tipificação de crimes específicos para a infração das normas referentes a prestação de contas nas campanhas eleitorais.

### **Lei 8.713/1993.**

**Art. 57.** Constitui crime eleitoral:

I - doar, direta ou indiretamente, a partido, coligação ou candidato, recurso de valor superior ao definido em lei para aplicação em campanha eleitoral:

Pena: multa de valor igual ao do excesso verificado;

II - gastar recursos acima do valor definido nesta lei para aplicação em campanha eleitoral:

Pena: multa de valor igual ao do excesso verificado;

III - distribuir, no dia da eleição, qualquer espécie de propaganda política, inclusive volantes e outros impressos, ou fazer funcionar postos de distribuição ou de entrega de material de propaganda;

Pena: detenção de um a três meses;

IV - exercer, no dia da eleição, qualquer forma de aliciamento, coação ou manifestação tendente a influir na vontade do eleitor:

Pena: detenção de um a três meses;

V - divulgar fato que sabe inverídico, distorcer ou manipular informações relativas a partido, coligação ou candidato, com o objetivo de influir na vontade do eleitor:

Pena: detenção de dois meses a um ano ou pagamento de cento e vinte a cento e cinquenta dias-multa, agravada se o crime é cometido pela imprensa, rádio ou televisão.

1º Consideram-se recursos para os fins deste artigo:

I - quantia em dinheiro, seja em moeda nacional ou estrangeira;

II - título representativo de valor mobiliário;

III - qualquer mercadoria que tenha valor econômico;

IV - a prestação, gratuita ou por preço significativamente inferior ao do mercado, de qualquer serviço, ressalvada a oferta de mão-de-obra por pessoa física;

V - a utilização de qualquer equipamento ou material;

VI - a difusão de propaganda, por qualquer meio de comunicação, ou o pagamento das despesas necessárias à sua produção ou veiculação;

VII - a cessão de imóvel, temporária ou definitiva;

VIII - o pagamento de salário ou qualquer outra forma de remuneração a empregado ou prestador de serviço a partido ou a candidato;

IX - o pagamento, a terceiros, de quaisquer despesas relativas às hipóteses previstas neste artigo.

2º As penas indicadas no inciso II do *caput* serão aplicadas aos dirigentes partidários ou membros de comitês de partidos ou coligações e, se o responsável for o candidato, ser-lhe-ão aplicadas as penas sem prejuízo das previstas na lei complementar definidora de casos de inelegibilidade.

3º. Aplicam-se as penas previstas no inciso I ao presidente, gerente, diretor, administrador ou equivalente responsável por pessoa jurídica da qual se originem os recursos destinados a partidos, coligações ou a candidato em valor acima dos previstos nesta lei.

4º O candidato, se responsável pelo crime, está sujeito às penas indicadas neste artigo e à cassação do registro de sua candidatura ou do diploma, se já eleito, observadas as disposições legais e constitucionais em vigor.

**Art. 58.** À pessoa jurídica da qual se originar recurso ilícito, na forma do artigo anterior, será aplicada multa de valor igual ao excesso verificado.

Parágrafo único. O valor da multa pode ser aumentado até dez vezes, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica da infratora, é ineficaz a cominada neste artigo.

## Lei 9100/1995

Art. 67. Constitui crime eleitoral:

I - doar, direta ou indiretamente, a partido, coligação ou candidato, recurso de valor superior ao definido no art. 36, para aplicação em campanha eleitoral:

Pena: detenção de um a três meses e multa de 4.000 UFIR a 12.000 UFIR ou de valor igual ao do excesso verificado, caso seja superior ao máximo aqui previsto;

II - receber, direta ou indiretamente, recurso de valor superior ao definido pelo art. 36, para aplicação em campanha eleitoral:

Pena: a mesma do inciso I;

III - gastar recursos acima do valor estabelecido pelo partido ou coligação para aplicação em campanha eleitoral:

Pena: a mesma do inciso I;

IV - divulgar fato que sabe inverídico ou pesquisa manipulada com infringência do art. 48, distorcer ou manipular informações relativas a partido, coligação, candidato ou sobre a opinião pública, com objetivo de influir na vontade do eleitor:

Pena - detenção de dois meses a um ano ou pagamento de multa de 4.000 UFIR a 12.000 UFIR, agravada, se o crime é cometido pela imprensa, rádio ou televisão;

V - deixar o juiz de declarar-se impedido nos termos do § 3º do art. 14 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965:

Pena - detenção de até um ano e multa;

VI - reter título eleitoral ou comprovante de alistamento eleitoral contra a vontade do eleitor ou alistando:

Pena - detenção de dois a seis meses ou multa;

VII - obter ou tentar obter, indevidamente, acesso ao sistema de tratamento automático de dados utilizado pelo serviço eleitoral, a fim de alterar a apuração ou contagem de votos:

Pena - reclusão, de um a dois anos, e multa;

VIII - tentar desenvolver ou introduzir comando, instrução ou programa de computador, capaz de destruir, apagar, eliminar, alterar, gravar ou transmitir dado, instrução ou programa ou provocar qualquer outro resultado diverso do esperado em sistema de tratamento automático de dados utilizado pelo serviço eleitoral:

Pena - reclusão, de três a seis anos, e multa;

IX - distribuir, no dia da eleição, qualquer espécie de propaganda política, inclusive volantes e outros impressos, ou fazer funcionar postos de distribuição ou de entrega de material de propaganda:

Pena - multa;

X - exercer, no dia da eleição, qualquer forma de aliciamento ou coação tendente a influir na vontade do eleitor:

Pena - detenção de 1 a 3 meses;

XI - causar ou tentar causar dano físico ao equipamento utilizado na votação eletrônica ou às suas partes:

Pena - reclusão de dois a seis anos e multa.

§ 1º Consideram-se recursos para os fins dos incisos I a III:

I - quantia em dinheiro, seja em moeda nacional ou estrangeira;

II - título representativo de valor mobiliário;

III - qualquer mercadoria que tenha valor econômico;

IV - a prestação, gratuita ou por preço significativamente inferior ao do mercado, de qualquer serviço, ressalvada a oferta de mão-de-obra por pessoa física;

V - a utilização de qualquer equipamento ou material;

VI - a difusão de propaganda, por qualquer meio de comunicação, ou o pagamento das despesas necessárias à sua produção ou veiculação;

VII - a cessão de imóvel, temporária ou definitiva;

VIII - o pagamento de salário ou qualquer outra forma de remuneração a empregado ou prestador de serviço a partido ou a candidato;

IX - o pagamento, a terceiros, de quaisquer despesas relativas às hipóteses previstas neste artigo.

§ 2º As penas indicadas nos incisos II e III do caput serão aplicadas aos dirigentes partidários ou membros de comitês de partidos ou coligações, se responsáveis pelo ato delituoso.

§ 3º O candidato, se responsável pelo crime, está sujeito às penas indicadas neste artigo e à cassação do registro de sua candidatura.

§ 4º Aplicam-se as penas previstas no inciso I ao presidente, gerente, diretor, administrador ou equivalente responsável por pessoa jurídica da qual se originem recursos não autorizados por esta Lei, destinados a partidos, coligações ou candidato.

Art. 68. À pessoa jurídica que contribuir de forma ilícita com recursos para campanha eleitoral, será aplicada multa de 10.000 a 20.000 UFIR ou de valor igual ao doado, se superior ao máximo previsto.

Parágrafo único. O valor da multa pode ser aumentado em até dez vezes, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do infrator, é ineficaz a cominada nesta Lei.

Art. 69. O descumprimento das regras relativas ao financiamento de campanha caracteriza abuso do poder econômico.

Art. 70. A pessoa jurídica que infringir o disposto nesta Lei ficará impedida de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo em que seja assegurada ampla defesa.

Art. 71. Salvo disposição em contrário, no caso de reincidência, as penas pecuniárias previstas nesta Lei serão aplicadas em dobro.

### **Lei 9.504/1997**

Nos anos de 1994 e 1996 houve a tipificação pelas leis dos crimes específicos referente a administração financeira de recursos em campanha.

A partir de 1998 tal fato não mais se repetiu.

Em 1996 foram incluídos na legislação eleitoral as seguintes alterações:

1º crime eleitoral referente ao recebimento direto ou indireto de recursos em valor superior aos limites estabelecidos para as doações com a finalidade de aplica-los em campanha;

2º sujeição do candidato, se responsável pelo crime a por ex. cassação do registro da candidatura;

3º o descumprimento das regras relativas ao financiamento de campanha caracteriza abuso de poder econômico;

4º a pessoa jurídica que infringisse a lei ficava impedida de licitar e contratar com poder público pelo período de 5 anos.

A partir de 1998 a Lei da Eleições estabelece condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais (art.73 a 78) e as penas em caso de descumprimento pode atingir a partidos, coligações e candidatos beneficiados pela conduta vedada.

Aos detentores de mandato eletivo foram impostas vedações, vejamos a legislação:

Lei 8.713/1993- não houve previsão legal

#### **Lei 9.100/1995**

Art. 40. Os candidatos detentores de mandato eletivo não poderão utilizar serviços gráficos custeados pelas Casas Legislativas para a confecção de impressos de propaganda eleitoral, sendo-lhes, também, vedada a utilização de materiais e serviços que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas das Casas que integram.

#### **Lei 9.504/1997**

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária; II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

Além das Leis citadas acima são aplicáveis na incidência das hipóteses acima o Código Eleitoral, que dispõe:

Art. 347. Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução:

Pena - detenção de três meses a um ano e pagamento de 10 a 20 dias-multa.

Art. 348. Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro, para fins eleitorais:

Pena - reclusão de dois a seis anos e pagamento de 15 a 30 dias-multa.

§ 1º Se o agente é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo, a pena é agravada.

§ 2º Para os efeitos penais, equipara-se a documento público o emanado de entidade paraestatal inclusive Fundação do Estado.

Art. 349. Falsificar, no todo ou em parte, documento particular ou alterar documento particular verdadeiro, para fins eleitorais:

Pena - reclusão até cinco anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa.

Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais:

Pena - reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular.

Parágrafo único. Se o agente da falsidade documental é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsificação ou alteração é de assentamentos de registro civil, a pena é agravada.



Passemos a análise da leitura dos artigos acima a entender que a prestação de contas integra o processo eleitoral como um todo.

Tal processo eleitoral inicia-se com as convenções partidárias e finda com a diplomação dos eleitos, tendo a prestação de contas o objetivo de aferir a regularidade do pleito eleitoral, assim como aferir a regularidade de atos de campanha como os procedimentos de arrecadação de recursos e de gastos eleitorais, inclusive de atos realizados antes do pleito, mas praticados com a finalidade de vencê-lo.

É importante salientarmos que a conduta omissiva também configura crime eleitoral, tanto uma omissão de informação quanto a sua falsificação está prevista o art.350 (falsidade ideológica eleitoral). A exemplo temos nesta hipótese o “caixa dois” que se configura com o uso de recursos sem trânsito pela conta bancária específica seja ela do candidato ou do partido.

Uma vez que o uso indiscriminado e exacerbado de recurso pode ensejar uma inelegibilidade por abuso de poder econômico e caso eleito pode haver a negativa da expedição do diploma ou, ainda, a sua cassação.

## 6. NATUREZA DOS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E CABIMENTO DE RECURSOS.

Afinal, qual a natureza dos processos de prestação de contas? Judicial ou administrativa? Cabe ou não recurso das decisões proferidas pela Justiça Eleitoral no tocante a prestação de contas?

A nossa corte eleitoral o Tribunal Superior Eleitoral tem decidido no sentido de que não cabe a interposição de recurso especial das decisões proferidas em segundo grau de jurisdição.

Assevera a Lei 9.096/1995:

Art. 28. O Tribunal Superior Eleitoral, após trânsito em julgado de decisão, determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado:

I – ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira;

II – estar subordinado a entidade ou governo estrangeiros;

III – não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral;

Ac.-TSE, de 24.9.2015, na Rp nº 425461: não obstante a omissão do partido em prestar contas, impõe-se a observância do princípio da proporcionalidade diante do protagonismo dos partidos políticos no cenário democrático, das circunstâncias de cada caso e da cumulação de penalidades impostas à agremiação; Res.-TSE nº 20679/2000: a não prestação de contas pelos órgãos partidários regionais ou municipais não implica o cancelamento dos mesmos.

IV – que mantém organização paramilitar.

§ 1º A decisão judicial a que se refere este artigo deve ser precedida de processo regular, que assegure ampla defesa.

§ 2º O processo de cancelamento é iniciado pelo Tribunal à vista de denúncia de qualquer eleitor, de representante de partido, ou de representação do Procurador-Geral Eleitoral.

§ 3º O partido político, em nível nacional, não sofrerá a suspensão das cotas do Fundo Partidário, nem qualquer outra punição como consequência de atos praticados por órgãos regionais ou municipais.

• Parágrafo acrescido pelo art. 2º da Lei nº 9.693/1998.

• Res.-TSE nº 22090/2005: o diretório regional ou municipal diretamente beneficiado por conduta vedada será excluído da distribuição de recursos de multas dela oriundas.

A Lei das Eleições também disciplina a matéria, vejamos:

Art. 31. Se, ao final da campanha, ocorrer sobra de recursos financeiros, esta deve ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao partido, obedecendo aos seguintes critérios: [\(Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013\)](#)

I - no caso de candidato a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador, esses recursos deverão ser transferidos para o órgão diretivo municipal do partido na cidade onde ocorreu a eleição, o qual será responsável exclusivo pela identificação desses recursos, sua utilização, contabilização e respectiva prestação de contas perante o juízo eleitoral correspondente; [\(Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013\)](#)

II - no caso de candidato a Governador, Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual ou Distrital, esses recursos deverão ser transferidos para o órgão diretivo regional do partido no Estado onde ocorreu a eleição ou no Distrito Federal, se for o caso, o qual será responsável exclusivo pela identificação desses recursos, sua utilização, contabilização e respectiva prestação de contas perante o Tribunal Regional Eleitoral correspondente; [\(Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013\)](#)

III - no caso de candidato a Presidente e Vice-Presidente da República, esses recursos deverão ser transferidos para o órgão diretivo nacional do partido, o qual será responsável exclusivo pela identificação desses recursos, sua utilização, contabilização e respectiva prestação de contas perante o Tribunal Superior Eleitoral; [\(Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013\)](#)

IV - o órgão diretivo nacional do partido não poderá ser responsabilizado nem penalizado pelo descumprimento do disposto neste artigo por parte dos órgãos diretivos municipais e regionais. [\(Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013\)](#)

Parágrafo único. As sobras de recursos financeiros de campanha serão utilizadas pelos partidos políticos, devendo tais valores ser declarados em suas prestações de contas perante a Justiça Eleitoral, com a identificação dos candidatos. [\(Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009\)](#)

Art. 32. Até cento e oitenta dias após a diplomação, os candidatos ou partidos conservarão a documentação concernente a suas contas.

Parágrafo único. Estando pendente de julgamento qualquer processo judicial relativo às contas, a documentação a elas concernente deverá ser conservada até a decisão final.

O artigo 32 é claro ao asseverar que se trata de processo judicial, sendo competência da Justiça Eleitoral o processo de prestação de contas.

A fim de que a decisão de prestação de contas tenha eficácia é necessário que lhe alcance o trânsito em julgado a fim de que se aplique as sanções legais.

Para se alcançar o trânsito em julgado da decisão que aprecia as contas é necessário a nosso ver o mecanismo recursal.

Apenas para que estabeleçamos um paralelo, vamos ver as sanções previstas para as prestações de contas anuais dos partidos políticos, vamos a Lei 9.096/1995:

Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções:

I – no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do Fundo Partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;

II – no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no Fundo Partidário por um ano;

III – no caso de recebimento de doações cujo valor ultrapasse os limites previstos no art. 39, § 4º, fica suspensa por dois anos a participação no Fundo Partidário e será aplicada ao partido multa correspondente ao valor que exceder aos limites fixados.

- O § 4º mencionado foi revogado pelo art. 107 da Lei nº 9.504/1997.

**Art. 37.** A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento).

- *Caput* com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 13.165/2015.

- Ac.-TSE, de 3.5.2016, no AgR-REspe nº 6548 e, de 31.5.2016, nos ED-AgR-REspe nº 38045: a regra deste dispositivo somente pode ser aplicada na hipótese de desaprovação de contas por irregularidades apuradas a partir de sua vigência, e as sanções aplicáveis às prestações de contas referentes a exercícios anteriores devem seguir a legislação vigente no momento da sua apresentação.

§ 1º A Justiça Eleitoral pode determinar diligências necessárias à complementação de informações ou ao saneamento de irregularidades encontradas nas contas dos órgãos de direção partidária ou de candidatos.

- Primitivo parágrafo único renumerado como § 1º pelo art. 3º da Lei nº 9.693/1998.

§ 2º A sanção a que se refere o *caput* será aplicada exclusivamente à esfera partidária responsável pela irregularidade, não suspendendo o registro ou a anotação de seus órgãos de direção partidária nem tornando devedores ou inadimplentes os respectivos responsáveis partidários.

- Parágrafo 2º com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 13.165/2015
- V. art. 15-A desta lei: responsabilidade civil e trabalhista dos órgãos partidários.

A maioria das penalidades referem-se à suspensão das cotas do fundo partidário, por um período, em regra 1 (um) ano.

Após a sanção da perda das cotas do Fundo Partidário o *quantum* que lhe caberia será redistribuído aos demais partidos.

Caso não se alcance o transitio em julgado perde todo o sentido as sanções impostas uma vez que podem ser revistas a qualquer tempo, através por exemplo de um eventual pedido de reconsideração.

Ao prestar contas anual referente a 1º de janeiro a 31 de dezembro o partido político contempla toda a contabilidade o realizado relativa ao ano, pois uma vez constituído o partido político este não interrompe suas atividades.

É preciso então que os valores relativos a dado exercício sobre o qual a Justiça Eleitoral já se manifestou não haverá pronunciamento em tempo incerto, pois poderá resultar a alteração contábil e financeira de exercícios seguintes.

Portanto as contas partidárias têm procedimento contínuo, o julgamento das contas de um ano interfere no outro, uma vez que há continuidade contábil na escrituração, o que faz com a decisão proferida seja imutável.

Do exposto percebe-se a grande importância do transitio em julgado em matéria de prestação de contas.

Desde a Resolução do TSE 20.987/2002:

Art.35. Das decisões dos tribunais regionais eleitorais que versarem sobre contas somente caberá recurso para o Tribunal Superior Eleitoral quando proferidas contra disposição expressa da Constituição Federal ou de lei, ou quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais.

Esta mesma resolução tratou sobre a inadmissibilidade da interposição de pedidos de reconsideração, pondo fim no entendimento de que a prestação de contas possuía natureza administrativa.

Vejamos os artigos que disciplina:

Art. 10. Da decisão das Tribunais Eleitorais que versar sobre contas não se admitirá pedido de reconsideração.

Art.11 Da decisão dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso para o Tribunal Superior Eleitoral quando proferida contra disposição expressa da Constituição Federal ou de lei, ou quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais.

Em 2004 tal norma descrita acima foi adaptada para o pleito municipal na Resolução do TSE 21.609/2004

Hodiernamente a resolução que disciplina as prestações de contas anuais dos partidos políticos é imperiosa e categórica para arguir a aplicabilidade às decisões judiciais.

O Código Eleitoral trata do assunto:

Art. 276. As decisões dos Tribunais Regionais são terminativas, salvo os casos seguintes em que cabe recurso para o Tribunal Superior:

I - especial:

a) quando forem proferidas contra expressa disposição de lei;

b) quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais.

II - ordinário:

a) quando versarem sobre expedição de diplomas nas eleições federais e estaduais;

b) quando denegarem habeas corpus ou mandado de segurança.

§ 1º É de 3 (três) dias o prazo para a interposição do recurso, contado da publicação da decisão nos casos dos nº I, letras a e b e II, letra b e da sessão da diplomação no caso do nº II, letra a.

§ 2º Sempre que o Tribunal Regional determinar a realização de novas eleições, o prazo para a interposição dos recursos, no caso do nº II, a, contar-se-á da sessão em que, feita a apuração das sessões renovadas, fôr proclamado o resultado das eleições suplementares.

Art. 281. São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior, salvo as que declararem a invalidade de lei ou ato contrário à Constituição Federal e as denegatórias de "habeas corpus" ou mandado de segurança, das quais caberá recurso ordinário para o Supremo Tribunal Federal, interposto no prazo de 3 (três) dias.

§ 1º Juntada a petição nas 48 (quarenta e oito) horas seguintes, os autos serão conclusos ao presidente do Tribunal, que, no mesmo prazo, proferirá despacho fundamentado, admitindo ou não o recurso.

§ 2º Admitido o recurso será aberta vista dos autos ao recorrido para que, dentro de 3 (três) dias, apresente as suas razões.

§ 3º Findo esse prazo os autos serão remetidos ao Supremo Tribunal Federal.

A Justiça Eleitoral difere dos demais ramos do Poder Judiciário, pois atua em dois âmbitos diferenciados, um deles é administrativo, voltado aos atos praticados no cartório eleitoral e à organização das eleições e o outro, judicial, volta-se aos conflitos de natureza eleitoral.

No primeiro âmbito a função dos magistrados e tribunais exercem a função de administradores e no segundo âmbito exercem de fato o poder jurisdicional, se

encaixa aqui a prestação de contas, apreciada pelos tribunais, em classe específica de julgamento.

Concluimos frisando a importância do instituto do recurso, sob pena de nunca se alcançar a estabilidade decisória. Sem o reconhecimento do instituto do recurso não alcançaríamos a efetividade das sanções.

Assim a nível municipal entende-se ser cabível o Recurso Ordinário consoante art.258 do Código Eleitoral, dirigido ao Tribunal Regional Eleitoral, vejamos:

Art. 258. Sempre que a lei não fixar prazo especial, o recurso deverá ser interposto em três dias da publicação do ato, resolução ou despacho.

Das decisões emanadas pelo Tribunal Regional Eleitoral, entende-se cabível o recurso especial dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral do conforme art.276, I, do Código Eleitoral.

Art. 276. As decisões dos Tribunais Regionais são terminativas, salvo os casos seguintes em que cabe recurso para o Tribunal Superior:

I - especial:

A partir de 2010 a Lei Eleitoral passa com a minirreforma a fixar diretrizes e passa a dispor expressamente sobre o cabimento de Recurso, referindo-se expressamente também sobre a natureza judicial dos processos de prestação de contas, observemos texto da legislação:

Art. 30. A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas de campanha, decidindo: [\(Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009\)](#).

§ 5º Da decisão que julgar as contas prestadas pelos candidatos caberá recurso ao órgão superior da Justiça Eleitoral, no prazo de 3 (três) dias, a contar da publicação no Diário Oficial. [\(Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)

§ 6º No mesmo prazo previsto no § 5º, caberá recurso especial para o Tribunal Superior Eleitoral, nas hipóteses previstas nos [incisos I e II do § 4º do art. 121 da Constituição Federal](#). [\(Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009\)](#)

§ 7º O disposto neste artigo aplica-se aos processos judiciais pendentes. [\(Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009\)](#).

Segundo a Resolução 23.217/2010 em seu art.44 o prazo deve ser contado da data da publicação da decisão no Diário.

Nas eleições de 2016 a reforma eleitoral apenas excluiu a menção no texto referente aos comitês financeiros, mantendo o texto no tocante a natureza jurídica da prestação de contas e a importância do instituto do Recurso.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Tratar deste tema e escolhe-lo para mim trata-se de gritar por uma política mais limpa e por eleições mais equânimes. Trata-se de não desistir, de não se acovardar, mas também de observar com análise crítica o que está nos bastidores do financiamento de campanhas, assim como o que está na intenção do legislador quando altera a legislação.

A política é até hoje e será por um bom tempo movida a dinheiro e poder.

Dinheiro compra poder, e poder é uma ferramenta poderosa para se obter dinheiro.

É disso que se trata as eleições: o poder arrecada o dinheiro que vai alçar os candidatos ao poder.

Quando apertamos o botão verde da urna eletrônica para apoiar aquele candidato opositor, ou até mesmo quando damos um voto de protesto não iremos conseguir virar o jogo pois no Brasil o que de fato faz o jogo virar é dinheiro.

O jogo é comprado, vence quem paga mais. Os jogadores são conscientes disso e jogam as vezes para perder, mas de todo modo ainda assim obtêm os patrocínios, os empregos, as vantagens ou pior negociam o apoio no segundo turno por exemplo.

Sempre foi assim e sempre será, pois, os novatos que ingressam com ilusões de mudança são cooptados ou cuspidos pelo sistema.

É preciso dar um basta agindo de forma consciente e organizada como foi no caso da mobilização da Lei da Ficha Limpa.

E isto como dito acima não somente com o exercício do voto, mas, rechaçando aqueles que se envolvem com tais práticas e divulgando seus ilícitos, indo às ruas protestar, fiscalizando a utilização do dinheiro público pelos agentes políticos,

denunciando desvios e abusos, utilizando os espaços que nos forem lícitos para fazer chegar ao grande público quaisquer irregularidades que tenhamos conhecimento.

Muito se discute qual o papel dos eleitores no processo democrático, pois bem e este possa firmar a missão e de luta se e que queremos um Brasil melhor mais democrático.

Ser eleitor não é apenas votar é principalmente participar, acompanhar, de fiscalizar, e, INDIGNAR-SE com a corrupção e com a apropriação de dinheiro público.

O que se vê são eleitores preocupados apenas em manter seus privilégios pessoais e/ou familiares, comprometendo a moralidade que apregoa ter e o seu histórico de lutas, principalmente enquanto povo, enquanto negro, enquanto mulher, enquanto minoria, mesmo estando patente, claro, óbvio e evidente a situação do sujeito na condução desastrosa da máquina pública.

É verdade que há um clamor por reformas no Brasil. Uma das mais cobradas é a reforma política.

A motivação sempre foi uma só: eleições mais baratas, transparentes e centradas nas propostas dos candidatos.

A partir das eleições de 2016, está proibido o financiamento de candidatos e de partidos por empresas.

Assim, somente as pessoas físicas — os eleitores — poderão fazer doações e até o limite de 10% da renda bruta do ano anterior. Outra novidade é sobre as regras de transparência: toda doação deverá ser divulgada em até 72 horas na internet.

Para combater o abuso do poder econômico, aprovamos regras sobre os gastos de campanha.

O Tribunal Superior Eleitoral estabelecerá um limite de despesas para cada candidato que não poderá ultrapassar 70% do maior gasto para o cargo na eleição anterior.

Visando à redução dos custos, a campanha eleitoral foi reduzida de 90 para 45 dias, começando em 16 de agosto.



Além disso, a propaganda no rádio e na televisão foi encurtada em dez dias, saindo de 45 para 35 dias, tendo início em 26 de agosto – 90% do tempo será dividido entre os partidos de acordo com o número de Deputados Federais que cada um tem e 10% do tempo (antes era um terço) será dividido igualmente entre todos os partidos.

Tomou-se medidas contra a superprodução dos programas eleitorais com a proibição de montagens, trucagens e computação gráfica.

Também houve redução dos custos com as restrições adotadas no uso de materiais de divulgação, ficando vedada a exposição de placas e bonecos.

O Congresso Nacional lamentavelmente aprovou uma Emenda à Constituição que abre uma janela de trinta dias para o troca-troca partidário. Dessa maneira, deputados federais, deputados estaduais e vereadores em pleno exercício do mandato poderão trocar de partido, independente de motivação, nos trinta dias após a promulgação da Emenda Constitucional, prevista para ocorrer no próximo dia 18.

Acredito que a reforma política aprovada pelo Congresso Nacional em 2015 e sancionada depois de importantes vetos pela Presidente Dilma Rousseff possibilita o combate ao abuso do poder econômico nas eleições com o fim do financiamento empresarial e o limite de gastos, tudo a depender de uma melhor fiscalização e da criminalização do caixa-dois.

A reforma aprovada também pôs fim ao excesso de normativas da Justiça Eleitoral na véspera das eleições.

A democracia pressupõe o respeito às regras do jogo. E queiram, ou não, as regras e a lógica das eleições mudaram.

Mas é preciso ter claro, em primeiro lugar, que a reforma política não é um clamor das ruas. A percepção popular é difusa e distante em relação ao tema e somada ainda a população ainda tem a consciência da importância da temática.

Dito isso, vamos direto ao assunto. O nosso sistema eleitoral, político e partidário se esgotou. Exige mudanças. O Senado optou por uma dinâmica que pode ser considerado “fatiamento anárquico”.

A Câmara dos Deputados adotou postura diversa, procurando aprovar uma proposta com princípio, meio e fim, um conjunto coerente de iniciativas.

A expectativa é a de o relatório da Comissão Especial da Reforma Política será votada até o final deste mês pela Câmara.

O sistema brasileiro atual produz uma distância abissal entre a sociedade e sua representação, campanhas caríssimas e o enfraquecimento dos partidos políticos – instituições cheias de defeitos, mas imprescindíveis na democracia.

No Século XX, as democracias avançadas geraram dois sistemas clássicos: o distrital puro (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e França) e o proporcional em lista (Espanha, Itália, Portugal). No primeiro, vota-se no candidato a deputado, que compete com outros em um território pequeno. No outro, se vota no partido, no programa, e cada partido faz cadeiras proporcionalmente aos votos obtidos em escala nacional. A Alemanha, no pós-guerra, adotou o distrital misto, que conjuga as qualidades e atenua os defeitos dos dois sistemas clássicos.

O distrital misto aproxima a sociedade de sua representação, barateia as campanhas e fortalece os partidos. O distritão faz o inverso. Ao levar o individualismo e a personalização da política ao extremo, não aproxima eleitores e eleitos, encarece de forma selvagem as campanhas e enfraquece os partidos, a partir da supressão de qualquer mediação institucional.

Às vezes, propostas fáceis de explicar são as mais perigosas para se lidar com problemas complexos como o da representação política. É isso que estará no centro das discussões nas próximas semanas.

Concluída na Câmara Federal, o projeto de reforma política vai ao Senado, onde, certamente, sofrerá alterações, aperfeiçoamentos, mudanças.

A hora é de debate do tema por parte da sociedade e do Congresso Nacional.

## 8. REFERÊNCIAS

Lei das Eleições em **1997** Resolução do Tribunal Superior Eleitoral 20.566/2000

Lei 12.034/2009

Resolução do TSE 20.566/2000

a Resolução do TSE 20987/2002

Resolução do TSE 22520/2006 de **2006**

Resolução 2275/2008

12034/2009 e na Resolução do TSE 23217/2010,

Resolução do TSE 23376/2012

Resolução do TSE 23.406/2014

Lei 12891/2013

Lei 13165/2015

Resolução do TSE 23463/2015

**Resolução 23.463, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2015.**

**Lei 8.713/1993.**

**Lei 9100/1995**

Lei 8.713/1993- não houve previsão legal

**Lei 9.100/1995**

Leis 12.034, de 29 de setembro de 2009 e 12.891, de 11 de dezembro de 2013