



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CONTRIBUIÇÃO DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NO COMBATE À
CORRUPÇÃO ELEITORAL

Marx Chi Kong Siu

Rio de Janeiro
2018

MARX CHI KONG SIU

CONTRIBUIÇÃO DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NO COMBATE À
CORRUPÇÃO ELEITORAL

Artigo científico apresentado como exigência
de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C.F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2018

CONTRIBUIÇÃO DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL

Marx Chi Kong Siu

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio e Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Euro-Americano – Unieuro. Pós-graduado em Gestão em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense – UFF e em Gestão Tributária pela Universidade de Brasília – UnB.

Resumo – A corrupção eleitoral é uma realidade no contexto eleitoral brasileiro, casos reais como o escândalo do Mensalão, a Operação Lava-Jato, e outros casos em que há oferta, promessa, solicitação, para si ou para outrem, de dinheiro ou outras vantagens, com a finalidade de obtenção voto são mazelas da questão social a ser combatida. Pouco tem se visto a Justiça Eleitoral ser efetiva no papel de impedir a ocorrência de abusos de poder econômico e captação ilícita de sufrágio, apesar da existência de um mecanismo eficaz cível-eleitoral, em alternativa à persecução penal, que é o processo de prestação de contas. A prestação de contas deve observar aspectos materiais, no que tange arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais, como também, aspectos processuais, pertinentes a forma de apresentação da movimentação de recursos. É um procedimento que se firmou com o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945 e desde então, vem passando por aperfeiçoamentos em seus mecanismos de controle, sendo a última ocorrida com a minirreforma eleitoral de 2015. Com o objetivo de assegurar a lisura e a probidade na campanha eleitoral, através do controle dos recursos financeiros nela aplicados, uma vez bem conduzido, o processo de prestação de contas atingindo seu objetivo determinado será eficaz na garantia da proteção da liberdade do voto e a legitimidade das eleições.

Palavras-chave – Direito Eleitoral. Prestação de Contas. Corrupção Eleitoral. Princípio da intervenção mínima.

Sumário – Introdução. 1. Um breve histórico sobre os avanços da Justiça Eleitoral. 2. A prestação de contas e a corrupção no financiamento de campanhas eleitorais. 3. O fortalecimento do processo de prestação de contas à luz da minirreforma eleitoral de 2015 como alternativa à persecução penal. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute o papel do processo de prestação de contas no combate à corrupção eleitoral. Procurar-se-á demonstrar que um procedimento de investigação bem conduzido quanto à apuração de regularidade da arrecadação de recursos e sua aplicação

evitará que situações caracterizadas como antijurídicas ocorram no âmbito das finanças e contabilidade dos partidos e campanhas eleitorais.

Para tanto, serão estudados materiais doutrinários, jurisprudências, evolução histórica dos institutos jurídicos envolvidos, de modo que se discuta a o processo de prestação de contas, a ocorrência de corrupção no financiamento de campanhas eleitorais e até que ponto um procedimento cível-eleitoral pode contribuir no combate à essas práticas nocivas à democracia.

Para melhor compreensão do tema, busca-se demonstrar que a corrupção eleitoral é uma realidade no contexto eleitoral brasileiro, com casos reais como o escândalo do Mesalão, a Operação Lava-Jato, e outros casos em que há oferta, promessa, solicitação, para si ou para outrem, de dinheiro ou outras vantagens, com a finalidade de obtenção voto, e como o processo de prestação de contas pode contribuir no combate dessa mazela social.

Esse estudo é estruturado em quatro capítulos, inicia-se com o primeiro capítulo trazendo à colação, um breve histórico sobre avanços da justiça eleitoral, desde os meados da década de 90, com a criação de uma justiça exclusiva para o processo eleitoral, como também, a implantação do sistema eletrônico de votação, hoje largamente conhecido como “urna eletrônica”, garantindo o sigilo e sua inviolabilidade do voto nas eleições.

O segundo capítulo destina-se a analisar a prestação de contas no processo eleitoral em espécie, apresentando um breve histórico sobre esse instituto jurídico, seguido da apresentação dos aspectos materiais e processuais atinentes ao procedimento, contemplando a evolução das ferramentas atinentes à arrecadação, gerenciamento e aplicação dos recursos de campanha.

O terceiro capítulo examina a ocorrência de corrupção no financiamento de campanhas eleitorais, situações comprovadamente com dados estatísticos, a explanação sobre contornos fáticos da ação penal 470, conhecido também como escândalo do Mensalão e o papel da Justiça Eleitoral na fiscalização quanto a movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais pelos partidos políticos e candidaturas.

O quarto capítulo, então, faz um cotejo final demonstrando que o processo de prestação de contas é eficaz no combate à corrupção eleitoral, funcionando ainda como alternativa à persecução penal, e como a minirreforma eleitoral de 2015 aperfeiçoou institutos de transparência, fortalecendo os mecanismos de controle para coibir abusos de poder econômico e captação ilícita de sufrágio.

O presente artigo, devido à indiscutível relevância social do tema, visa ainda que não com a pretensão de exaurir a discussão, fomentá-la para assim tentar clarear um pouco o ainda

nebuloso tema da contribuição do processo de prestação de contas no combate à corrupção eleitoral, uma vez que conclusões precipitadas, a partir de uma análise superficial do tema, não podem fundamentar alterações legislativas e doutrinárias desse instituto.

O trabalho tem como fonte de consulta legislações, doutrina, jurisprudências e artigos jurídicos relacionados ao tema, tendo como pretensão, realizar pesquisa de natureza qualitativa e seguirá a metodologia bibliográfica, de natureza descritiva – qualitativa e parcialmente exploratória, na medida em que tem como fontes principais a legislação, a doutrina – livros e artigos científicos – e a jurisprudência.

1. UM BREVE HISTÓRICO SOBRE AVANÇOS DA JUSTIÇA ELEITORAL

Os meados da década de 90 foi um período de muitos avanços na Justiça Eleitoral. Em 1999, Roberto Rosas¹ traz a impressão de quem convive com a Justiça Eleitoral, fica impressionado com as suas singularidades, principalmente a rapidez tão sonhada para o Judiciário em geral, devido à celeridade e rapidez do processo eleitoral, tanto no aspecto de duração dos pleitos, que se iniciam em abril e terminam com a apuração dos votos em outubro, então tudo é tramitado em regime de urgência nessa época, sem contar que há interrupção de prazo processual nessa época, dias não úteis, sábados, domingos e feriados participam da contagem, a preclusão é implacável.

Acrescenta Roberto Rosas² que a criação de uma justiça exclusiva para o processo eleitoral foi uma das soluções para dar conta de tanta celeridade e rapidez, pois, a administração da eleição fica entregue às mãos isentas da Justiça, e não dos chefes políticos, administradores das candidaturas, dos votos, dos resultados e da indicação dos eleitos.

Outro avanço dessa época foi à implantação do sistema eletrônico de votação, hoje largamente conhecido como “urna eletrônica”, de acordo com Teixeira e Estancione³, as eleições passaram a se valer do meio eletrônico para os processos de votação e apuração dos votos quando exercia a presidência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) o Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Mário da Silva Velloso, para coibir as falhas ocorridas ao longo da história pela votação em cédulas. Nesse sistema de votação por meio eletrônico,

¹ ROSAS, Roberto. Justiça Eleitoral: modelo e importância. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. v. 27. P. 45-51. abr. / jun. 1999. p. 45.

² Ibid. p. 46.

³ TEIXEIRA, Tarcisio; ESTANCIONE, Laura Maria Brandão. Urna eletrônica e impressão do registro do voto: o direito eleitoral e a segurança no uso da tecnologia da informação. *Revista dos Tribunais*. v. 963. p. 193-211. jan. 2016. p. 196.

cada voto é contabilizado pela urna eletrônica, através de criptografia, garantindo o sigilo e sua inviolabilidade, sendo admitida ampla fiscalização pelos candidatos, partidos políticos e coligações partidárias.

Aliado a esses avanços, no campo normativo, houve a edição da atual Lei das Eleições, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, elaborada com a colaboração do ex-professor da Universidade de São Paulo, Renato Ventura Ribeiro, com a intenção de adequá-la e aperfeiçoá-la aos novos tempos, teve como pano de fundo a necessidade de fortalecimento dos partidos políticos, a ampliação da participação das mulheres na vida política, a disponibilização de mais instrumentos que facilitem o exercício da cidadania pelos analfabetos e pessoas com deficiência, e destaque para a disciplina da arrecadação de recursos financeiros para as campanhas eleitorais, pois, houve um incremento nos meios de controle, como por exemplo, a imposição de restrições quanto as doações para coibir o abuso do poder econômico na escolha dos candidatos.⁴

2. A PRESTAÇÃO DE CONTAS E A CORRUPÇÃO NO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Apresentando um breve histórico sobre o processo de prestação de contas com base no trabalho de Carla Pontes⁵, tem-se que o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945 é a primeira norma jurídica brasileira a tratar sobre o assunto, inviabilizando o uso de recursos com origem em entidades ou governos estrangeiros e órgãos da administração pública. Posteriormente, o Código Eleitoral de 1950 estabeleceu regras atinentes à movimentação financeira dos partidos políticos, normas que vigem até o momento, quanto à fixação do teto de gastos por candidatos individualmente e a necessária identificação da origem dos recursos na escrituração contábil. Em 1965, as regras passaram a ser disciplinadas na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, criando a obrigatoriedade de apresentação ao final das campanhas eleitorais, prestações de contas à Justiça Eleitoral, que fazia esse controle. Contudo, a análise das contas era realizada por comitês interpartidários de inspeção composta por integrantes dos próprios partidos políticos, ficando a Justiça Eleitoral como órgão equidistante a esse processo.

⁴ BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 9 mar. 2018.

⁵ PONTES, Carla Sena. *A atuação da justiça eleitoral na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos*. 2008. 213 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2008. p. 47.

Tal modelo de exame das contas somente foi superado nas Eleições de 1994, com a disciplina no diploma normativo legal⁶ que a Justiça Eleitoral ficaria responsável pela análise da prestação de contas dos partidos e candidatos, referente a cada eleição, verificando-se a sua regularidade e correta apresentação, com direito ao acompanhamento pelas agremiações, passando neste contexto a poder requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, pelo tempo que fosse necessário para efetuar essa apreciação.

Um outro progresso nessa temática, foi a obrigatoriedade de vincular uma conta bancária específica para o controle movimentação financeira, na reforma da lei eleitoral de 1997, passou-se a ser visível com maior riqueza de detalhamento o fluxo de recursos de campanha.

Já na égide da minirreforma eleitoral de 2006⁷, com o ânimo de enfrentar problemas gerados pela arrecadação, gerenciamento e aplicação dos recursos de campanha, através da redução dos seus custos, do aperfeiçoamento dos sistemas de controle e do agravamento das punições aos infratores, disciplinou que implicar-se-ia em desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato, se os recursos financeiros utilizados para pagamentos de gastos eleitorais não proviessem de conta bancária específica de campanha e se no caso de comprovação de abuso de poder econômico, o registro da candidatura poderia ser cassado ou o diploma, se já houver sido outorgado. E havidas rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral deveria remeter cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins de abertura de investigação.

Todavia, veremos que apesar da existência da norma, esparsos são os casos em que a sanção é efetivamente aplicada, por razões diversas que demandariam outra pesquisa específica dedicada ao elastecimento do objeto.

Atualmente, a prestação de contas eleitoral encontra amparo no diploma normativo maior, art. 14, § 9º, da Constituição Federal⁸, no qual, põe a salvo a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico. No campo legal, a disciplina está contida nos arts. 17

⁶ BRASIL. *Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8713.htm>. Acesso em: 11 mar. 2018.

⁷ BRASIL. *Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111300.htm>. Acesso em: 11 mar. 2018.

⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 mar. 2018.

a 32, da Lei nº 9.504/97⁹, e na seara infra legal, para as eleições ocorridas em 2016, o Tribunal Superior Eleitoral expediu a Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015¹⁰.

A prestação de contas deve observar aspectos materiais, no que tange arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais, como também, aspectos processuais, pertinentes a forma de apresentação da movimentação de recursos.

Na senda material, alguns tópicos ainda são importantes, dentre eles, a fixação dos limites de gastos pela lei; responsabilização pessoal do candidato e seu administrador financeiro ou comitê financeiro, quando mais de um; obrigatoriedade quanto a abertura de conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha; personalidade jurídica da candidatura; e caracterização de receitas e despesas eleitorais.

Para as eleições vindouras de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral estabeleceu os seguintes limites de gastos, de acordo com os cargos: a) Presidente da República — teto de R\$ 70 milhões em despesas de campanha. Em caso de segundo turno, o limite será de R\$ 35 milhões; b) Governadores — o limite de gastos vai variar de R\$ 2,8 milhões a R\$ 21 milhões e será fixado de acordo com o número de eleitores de cada estado, apurado no dia 31 de maio do ano da eleição; c) Senadores — o limite vai variar de R\$ 2,5 milhões a R\$ 5,6 milhões e será fixado conforme o eleitorado de cada estado, também apurado na mesma data; d) Deputados federais — teto de R\$ 2,5 milhões; e) Deputados estaduais distritais — limite de gastos de R\$ 1 milhão¹¹.

Caso venham a ser apurados gastos além dos limites, sujeitar-se-ão os responsáveis ao pagamento de multa no valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que exceder o limite estabelecido, podendo ainda os responsáveis, candidato e seu administrador financeiro ou comitê financeiro, quando mais de um, responderem por abuso do poder econômico e outras sanções cabíveis.

As contas bancárias específicas deverão ser abertas pelos partidos políticos e os candidatos, em instituição financeira reconhecida pelo Banco Central do Brasil, distintamente para o recebimento e a utilização de recursos oriundos do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), para aqueles provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), e outros recursos, vedada a transferência de recursos entre contas de diferentes naturezas.

⁹ Vide nota 4.

¹⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

¹¹ _____. *Resolução nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

São caracterizadas como receitas destinadas às campanhas eleitorais, somente aquelas 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; b) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC); c) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos; d) de contribuição dos seus filiados; e) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação; f) de rendimentos decorrentes da locação de bens próprios dos partidos políticos; e VI - rendimentos gerados pela aplicação de suas disponibilidades.

E tais recursos eleitorais, somente poderão ser gastos com: I - confecção de material impresso; 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 e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente de provedor da aplicação de internet com sede e foro no País; 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; e XV - produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral.

Na esfera processual, a formalização do processo de prestação de contas deve observar o prazo estabelecido de 30 (trinta) dias posterior à realização das eleições, referentes ao primeiro turno de todos os candidatos e de partidos políticos em todas as esferas, 20 (vinte) dias da realização do segundo turno, quando houver, somente para os candidatos que dele participem.

Sobre corrupção no financiamento de campanhas eleitorais, Monica Caggiano¹² diz que no campo da patologia eleitoral e partidária, emerge o fenômeno da corrupção a atingir, preferentemente, o espectro financeiro das campanhas, um dos campos de extrema permeabilidade e, ao que tudo indica, de difícil imunização no tocante aos elementos poluentes que deterioram o momento de exteriorização das preferências eleitorais, maculando os respectivos resultados, sendo o dinheiro algo instrumental, o meio que viabiliza alcançar o poder, o prestígio ou outros objetivos perseguidos. Por isso, relevante é identificar a sua origem, como, ainda, o seu destino, ou seja, como é gasto, pois essa é a trilha que irá desvendar a linha utilizada para a conquista de influência a ser convertida em outras vantagens e recursos próprios da esfera do poder político. A idealização de um sistema de controle apto a assegurar a integridade do processo eleitoral deve passar pela luminosidade sobre as atividades de arrecadação e gastos de partidos e candidatos, mister impedir que o controle incidente sobre as operações financeiras dos partidos - em períodos pré-eleitorais ou não - venha a nulificar o direito de livre manifestação e exteriorização do pensamento, a liberdade de atuação política, de pregação, de batalhar pela conquista dos votos.

Corroborar-se com isso, estudos realizados com base em estimação econométrica, nos quais João Ricardo Pereira¹³ verificou que empresas doadoras de campanha conseguiram aumentar o valor de seus contratos em 8 pontos percentuais por meio de aditivos contratuais em relação aos aditivos conseguidos pelas empresas não doadoras. Além disso, licitações vencidas por empresas doadoras de campanha apresentaram desconto inferior às licitações vencidas pelas empresas não doadoras em 1 ponto percentual. Assim, os resultados indicam que doações de campanha influenciam o preço de obras públicas em aproximadamente 9 pontos percentuais, ou seja, obras realizadas por empresas doadoras são mais onerosas que obras executadas por empresas não doadoras em 9 pontos percentuais, esse dado corrobora com a tese defendida neste trabalho, conquanto o processo de prestação de contas é o meio hábil de divulgação (*disclosure*) dessas informações.

Como conceber que uma doação financeira de campanha com o propósito de obtenção de vantagem no caso de vitória nos pleitos, ganhe a chancela de legalidade conferida pelo Poder Judiciário, através de sua Justiça Eleitoral, quando o desvio de finalidade torna a doação ilegal?

¹² CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. v. 41. p. 215-240. out. a dez. 2002. p.5.

¹³ PEREIRA, João Ricardo. Doações de campanha influenciam o preço de obras públicas?. *Revista do TCU*. n. 138. p. 52-59. jan. a abr. 2017. p. 58-59.

O campo atual da discussão sobre contas de campanha é esse. Até que ponto uma doação financeira para fins eleitorais é legal ou ilegal? Qual o papel da prestação de contas nesse sentido?

A ferida da Justiça Eleitoral já está aberta desde o escândalo do Mensalão¹⁴, ocorrido em 2005 e 2006, em que na última *ratio*, recursos públicos foram utilizados para financiar campanhas eleitorais e nada foi percebido no campo da prestação de contas, que tem como fundamento o princípio da transparência.

Sem ampliar demasiadamente a discussão sobre os contornos da ação penal 470, em trecho do voto do Ministro Joaquim Barbosa¹⁵ assenta que os criminosos no afã de garantirem a continuidade do projeto político da agremiação partidária a que pertencem ou pertenciam, teriam engendrado um esquema de desvio de recursos de órgãos públicos e de empresas estatais, para viabilizarem tal projeto, os dirigentes partidários teriam se valido das empresas para a execução material dos repasses de recursos financeiros (quase sempre em dinheiro vivo) aos parlamentares e agentes públicos, tendo como contrapartida comissões de intermediação em contratos públicos e diversas outras vantagens de natureza pecuniária embutidas em cláusulas de contratos de publicidade celebrados com órgãos e entidades governamentais e/ou beneficiárias de recursos governamentais. Com a finalidade de utilizar esses recursos na compra de apoio político de outras agremiações partidárias, bem como para o financiamento futuro e pretérito das suas campanhas eleitorais.

Foram utilizados, por exemplo, empréstimos supostamente fictícios à partido político, empréstimos estes pactuados e renegociados de forma aparentemente irregular e fraudulenta, mediante garantias financeiras de extrema fragilidade, havendo indícios de que foram celebrados para não serem pagos (empréstimos em tese simulados). Além disso, operações de saque de vultosas quantias em dinheiro vivo, sem registro contábil, operacionalizadas através de mecanismos tendentes a dissimular os verdadeiros destinatários finais dos recursos.

A pergunta é retórica, se a Justiça Eleitoral é responsável pela fiscalização sobre a prestação de contas dos partidos políticos e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais¹⁶, destaque para o termo real movimentação financeira, não é atribuição da Justiça Eleitoral detectar a utilização de recursos de origem

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP nº 470. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11541>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

duvidosa na compra de apoio político? A resposta se mostra positiva, devendo atuar como órgão de repressão dessas práticas.

Sobre o tema, vale destacar as definições de Campos e Santos¹⁷ quanto ao abuso do poder econômico, que a materialização do referido abuso implica a conclusão de que o voto passaria a ser uma mercadoria, apto a ser utilizado para alcançar a vitória nas eleições, o que estiola sobremaneira a higidez da campanha e, principalmente, a isonomia que deve permear os pleitos eleitorais. O TSE já cassou seis governadores, ante a caracterização de abuso econômico, sendo eles: José Melo (Amazonas), Marcelo Miranda (Tocantins), Jackson Lago (Maranhão), Cássio Cunha Lima (Paraíba), Francisco de Assis de Moraes Souza – “Mão Santa” – (Piauí) e Flamarion Portela (Roraima).

Sem tergiversar muito acerca do tema, o TSE entende que o abuso econômico se dá pelo uso desproporcional de recursos patrimoniais, sejam eles públicos ou privados, de forma a comprometer a igualdade da disputa eleitoral e a legitimidade do pleito em benefício de determinada candidatura. Há de ser consignado que esta espécie de abuso ainda traz como subespécies o *off shore* (caixa dois, art. 30-A, da Lei nº 9.504/97), a captação ilícita de sufrágio (art. 41-A, da Lei nº 9.504/97), o descumprimento dos limites de gastos nas campanhas eleitorais (art. 18-B, da Lei nº 9.504/97) e, ainda, a arrecadação e aplicação de recursos concernentes aos partidos políticos (art. 25, da Lei nº 9.504/97), como sendo seus corolários.

Apresentado as formas de materialização do abuso do poder econômico, passar-se-á a tratar especificamente sobre a prestação de contas no combate à corrupção eleitoral.

3. O FORTALECIMENTO DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS À LUZ DA MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2015 COMO ALTERNATIVA À PERSECUÇÃO PENAL

Verificou-se que a corrupção eleitoral é uma realidade no contexto eleitoral brasileiro, podendo citar casos reais ocorridos, como o escândalo do Mensalão, a Operação Lava-Jato, e outros casos em que houveram efetiva oferta, promessa, solicitação, para si ou para outrem, de dinheiro ou outras vantagens, com a finalidade de obtenção voto.

¹⁷ CAMPOS, Delmiro; SANTOS, Maria Stephany dos. O abuso no Direito eleitoral e seus principais aspectos. *Revista Justiça Eleitoral em Debate - Rio de Janeiro*, v. 7. n. 2. mai. a ago. de 2017. p. 30-31.

Se nada for feito, esses casos não serão isolados e continuarão a ocorrer no contexto político partidário do país, necessário adentrar em uma nova era da transparência nos pleitos eleitorais.

A seguir será demonstrado que o processo de prestação de contas pode ser utilizado efetivamente como alternativa à persecução penal, assim como, à luz da minirreforma eleitoral de 2015, os mecanismos de controle quando a arrecadação de recursos e dos gastos eleitorais foram aperfeiçoados para fortalecer o papel de fiscalização da Justiça Eleitoral.

Na quadra da justiça criminal, muito se fala em medidas despenalizadoras porque outras políticas públicas funcionariam melhor na proteção dos bens jurídicos do que a sanção.

Cassiana Viana¹⁸ apresenta que o Direito Eleitoral – por meio de seus instrumentos próprios – consegue proteger efetivamente os bens jurídicos por ele tutelados, tratando-se de corrupção eleitoral ativa, sem a necessidade de aplicação do Direito Penal, sob o viés do princípio da intervenção mínima.

Paulo Queiroz¹⁹ explica que a intervenção mínima no Direito Penal significa que o Direito Penal deve ser a última *ratio*, ou seja, a última instância sancionatória limitando e orientando o poder incriminador do Estado, preconizando que a criminalização de uma conduta somente se justifica se constituir um meio necessário para a proteção de determinado bem jurídico. O Direito Penal somente deve atuar quando os demais ramos do Direito forem insuficientes para proteger os bens jurídicos em conflito.

No caso vertente, como meio cível-eleitoral, o processo de prestação de contas se mostra uma alternativa viável para o combate à corrupção, se materializadas em captação ilícita de sufrágio e o abuso do poder econômico.

Renata Dallposso²⁰ contribui com a visão sobre ambos os institutos. Para a autora, a captação ilícita de sufrágio e o abuso do poder econômico, apesar de semelhantes, não se confundem. Ambos constituem ilícitos eleitorais que acarretam a cassação do registro ou do diploma do candidato em virtude do emprego de vantagens ou promessas a eleitores em troca de votos, apresentando, todavia, cada qual as suas particularidades, seja na fonte de previsão legal, seja no objeto que visam tutelar. Na compra de votos, busca-se proteger a liberdade de voto do eleitor, ao passo que, no abuso de poder, o bem tutelado é a legitimidade das eleições.

¹⁸ VIANA, Cassiana Lopes. O princípio da intervenção mínima como critério de controle de constitucionalidade dos crimes eleitorais – estudo de caso do art. 299 do código eleitoral. *Estudo Eleitorais*. v. 12. n. 3. p. 73-95. set.a dez. 2017. p.75.

¹⁹ QUEIROZ, Paulo. Sobre a Função do Juiz Criminal na Vigência de um Direito Penal Simbólico. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, n. 74. jan. 1999. p.3.

²⁰ DALLPOSSO, Renata. Captação ilícita de sufrágio e abuso de poder econômico – conceitos e distinções. *Revista eletrônica EJE*. n.1. ano 4. 2014.

Contudo, em ambos os casos, seja na captação ilícita de sufrágio ou no abuso do poder econômico, há uma aplicação indevida de recursos de campanha para fins diversos que previstos em norma.

Assim, segundo Marcos Ramayana²¹, se o objetivo da prestação de contas é assegurar a lisura e a probidade na campanha eleitoral, através do controle dos recursos financeiros nela aplicados, com vistas a viabilizar a verificação de abusos e ilegalidades ocorridos durante a disputa eleitoral, uma vez que o processo seja bem conduzido e atinja seu objetivo determinado, não será necessário chegar à última instância sancionatória, pelo princípio da intervenção mínima, será possível garantir a proteção da liberdade do voto e a legitimidade das eleições.

Segundo Willian Dias e Murilo Vieira²², a minirreforma eleitoral de 2015²³ traz um novo modelo de financiamento de campanha eleitoral, que tem o condão de reduzir o abuso do poder econômico no processo eleitoral, motivadas por manifestações ocorridas em 2012 em todo o país, após julgamento do escândalo do Mensalão, que veio trazer á tona adiante a Operação Lava Jato, imbuindo o ideal social por uma nação livre de corrupção.

Uma das inovações da minirreforma eleitoral de 2015 foi a necessária identificação da origem dos recursos, por meio de cheques cruzados e nominais, que antes poderiam ser ao portador; transferência eletrônica de depósitos, que permite associar o crédito à conta debitada; depósitos em espécie devem ser identificados, antes da reforma não havia identificação do depositante; mecanismo disponível em sítio do partido na internet que permita inclusive o uso de cartão de crédito ou de débito e que atenda aos requisitos de identificação do doador e emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

Tais medidas, aliadas ao avanço da tecnologia da informação permitirá, no âmbito do processo de prestação de contas, que os dados recebidos eletronicamente de instituições financeiras aos órgãos da Justiça Eleitoral e ao Ministério Público, através de extratos eletrônicos quanto a movimentação financeira das contas bancárias abertas para as campanhas eleitorais pelos partidos políticos e pelos candidatos, sirvam de base de dados para a investigação quanto a regularidade dos recursos de campanha.²⁴

²¹ RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. Niterói: Impetus. 2018. p. 501.

²² DIAS, Willian Silva; VIEIRA, Murilo Braz. Os custos com as campanhas eleitorais à luz da reforma eleitoral de 2015 (lei nº 13.165/2015). *Estudos Eleitorais*. v. 12. n. 3. p. 121-143. set.a dez. 2017.

²³ BRASIL *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>. Acesso em: 15 mar. 2018.

²⁴ Vide nota 11.

Outra inovação trazida pela minirreforma eleitoral foi a possibilidade de aplicação de multa de até 20% (vinte por cento) no caso da desaprovação das contas do partido, que mostra que somente a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário pelo prazo de até 12 meses não estava sendo suficiente para coibir as irregularidades ocorridas na movimentação de recursos eleitorais.

Além disso, mais uma medida importante que corrobora com fortalecimento do processo de prestação de contas é a fixação dos limites da responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político, que ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido, antes a falta de amparo legal, causava dúvidas na espécie e culminava na inaplicabilidade da responsabilização, questão essa que se traduzia em impunidade.

A omissão no dever de prestar contas também passou a ser regulada pela legislação eleitoral, suprimindo um vácuo legislativo que antes somente havia tal previsão da lei de improbidade administrativa, tornando-se óbice ao processamento de tais feitos, dessa forma, preenchida esta lacuna a própria Justiça Eleitoral será responsável pela avaliação dessas condutas.

Não obstante, uma injustiça corrigida com a minirreforma eleitoral foi a ampliação do rol de gastos permitidos com o uso de recursos do Fundo Partidário, possibilitando o pagamento de despesas com alimentação, conferindo maior transparência às contas partidárias e eleitorais, cediço que gastos eram, por vezes, enquadrados em outras rubricas para possibilitar o fornecimento desses serviços à manutenção da atividade político-partidária.

Por fim, a título de direitos sociais, a minirreforma eleitoral ampliou a destinação de recursos para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, sendo mais uma alavanca positiva ao fortalecimento do processo de prestação de contas.

CONCLUSÃO

Após discutir o papel do processo de prestação de contas no combate à corrupção eleitoral, e de alguma forma, demonstrar que um procedimento de investigação bem conduzido quanto a apuração de regularidade da arrecadação de recursos e sua aplicação evitará que situações caracterizadas como antijurídicas ocorram no âmbito das finanças e contabilidade dos partidos e campanhas eleitorais.

Verificou-se que a corrupção eleitoral é uma realidade no contexto eleitoral brasileiro, podendo citar casos reais ocorridos, como o escândalo do Mesalão, a Operação Lava-Jato, e outros casos em que houveram efetiva oferta, promessa, solicitação, para si ou para outrem, de dinheiro ou outras vantagens, com a finalidade de obtenção voto.

Se nada for feito, esses casos não serão isolados e continuaram a ocorrer no contexto político partidário do país.

A Justiça Eleitoral, desde os meados da década de 90, vem passando por evoluções positivas, no campo operacional das eleições, no que tange à segurança do voto, foi criada uma estrutura judiciária exclusiva para o processo eleitoral, como também, a implantação do sistema eletrônico de votação, hoje largamente conhecido como “urna eletrônica”, garantindo o sigilo e sua inviolabilidade do voto nas eleições.

No aspecto do controle financeiro, a processo de prestação de contas ainda não tem sido eficaz de detectar movimentações ilícitas de recursos sejam no âmbito da contabilidade partidária, sejam nas finanças específicas do período das candidaturas eleitorais.

Fato real que pode ser enumerado é a ação penal 470, criminosos no afã de garantirem a continuidade do projeto político da agremiação partidária a que pertencem ou pertenciam, engendraram um esquema de desvio de recursos de órgãos públicos e de empresas estatais, para viabilizarem tal projeto, os dirigentes partidários teriam se valido das empresas para a execução material dos repasses de recursos financeiros (quase sempre em dinheiro vivo) aos parlamentares e agentes públicos, tendo como contrapartida comissões de intermediação em contratos públicos e diversas outras vantagens de natureza pecuniária embutidas em cláusulas de contratos de publicidade celebrados com órgãos e entidades governamentais e/ou beneficiárias de recursos governamentais. Com a finalidade de utilizar esses recursos na compra de apoio político de outras agremiações partidárias, bem como para o financiamento futuro e pretérito das suas campanhas eleitorais. Foram utilizados, por exemplo, empréstimos supostamente fictícios à partido político, empréstimos estes pactuados e renegociados de forma aparentemente irregular e fraudulenta, mediante garantias financeiras de extrema fragilidade. Além disso, operações de saque de vultosas quantias em dinheiro vivo, sem registro contábil, operacionalizadas através de mecanismos tendentes a dissimular os verdadeiros destinatários finais dos recursos.

Lado outro, o objetivo da prestação de contas é assegurar a lisura e a probidade na campanha eleitoral, através do controle dos recursos financeiros nela aplicados, com vistas a viabilizar a verificação de abusos e ilegalidades ocorridos durante a disputa eleitoral, uma vez que o processo seja bem conduzido e atinja seu objetivo determinado, não será necessário

chegar à última instância sancionatória, pelo princípio da intervenção mínima, será possível garantir a proteção da liberdade do voto e a legitimidade das eleições, como alternativa à persecução penal.

Em recente minirreforma eleitoral de 2015, um novo modelo de financiamento de campanha eleitoral foi inaugurado, com o condão de reduzir o abuso do poder econômico no processo eleitoral, motivadas por manifestações ocorridas em 2012 em todo o país, imbuindo o ideal social por uma nação livre de corrupção, trazendo como inovação, a necessária identificação da origem dos recursos, por meio de cheques cruzados e nominais, que antes poderiam ser ao portador; transferência eletrônica de depósitos, que permite associar o crédito à conta debitada; depósitos em espécie devem ser identificados, antes da reforma não havia identificação do depositante; mecanismo disponível em sítio do partido na internet que permita inclusive o uso de cartão de crédito ou de débito e que atenda aos requisitos de identificação do doador e emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

Tais medidas, aliadas ao avanço da tecnologia da informação permitirão, no âmbito do processo de prestação de contas, que os dados recebidos eletronicamente de instituições financeiras aos órgãos da Justiça Eleitoral e ao Ministério Público, através de extratos eletrônicos quanto a movimentação financeira das contas bancárias abertas para as campanhas eleitorais pelos partidos políticos e pelos candidatos, sirvam de base de dados para a investigação quanto a regularidade dos recursos de campanha.

Outra inovação trazida pela minirreforma eleitoral foi a possibilidade de aplicação de multa de até 20% (vinte por cento) no caso da desaprovação das contas do partido, que mostra que somente a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário pelo prazo de até 12 meses não estava sendo suficiente para coibir as irregularidades ocorridas na movimentação de recursos eleitorais.

Além disso, mais uma medida importante que corrobora com fortalecimento do processo de prestação de contas é a fixação dos limites da responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político, que ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido, antes a falta de amparo legal, causava dúvidas na espécie e culminava na inaplicabilidade da responsabilização, questão essa que se traduzia em impunidade.

A omissão no dever de prestar contas também passou a ser regulada pela legislação eleitoral, suprindo um vácuo legislativo que antes somente havia tal previsão da lei de improbidade administrativa, tornando-se óbice ao processamento de tais feitos, dessa forma,

preenchida esta lacuna a própria Justiça Eleitoral será responsável pela avaliação dessas condutas.

A título de direitos sociais, a minirreforma eleitoral ampliou a destinação de recursos para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, sendo mais uma alavanca positiva ao fortalecimento do processo de prestação de contas.

Por todo exposto, espera-se ter demonstrado que o processo de prestação de contas bem conduzido, aplicando todos os seus mecanismos de controle, atingindo seu objetivo determinado, máxime à efetividade do princípio constitucional da transparência é uma área funda à disposição Justiça Eleitoral alternativa à persecução penal capaz de debelar com proficiência a corrupção eleitoral.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. *Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18713.htm>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 9 mar. 2018.

_____. *Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111300.htm>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. *AP nº 470*. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11541>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. v. 41. p. 215-240. out. a dez. 2002.

CAMPOS, Delmiro; SANTOS, Maria Stephany dos. O abuso no Direito eleitoral e seus principais aspectos. *Revista Justiça Eleitoral em Debate - Rio de Janeiro*, v. 7. n. 2. mai. a ago. de 2017. p. 30-31.

DALLPOSSO, Renata. Captação ilícita de sufrágio e abuso de poder econômico – conceitos e distinções. *Revista eletrônica EJE*. n.1. ano 4. 2014.

DIAS, Willian Silva; VIEIRA, Murilo Braz. Os custos com as campanhas eleitorais à luz da reforma eleitoral de 2015 (lei nº 13.165/2015). *Estudo Eleitorais*. v. 12. n. 3. p. 121-143. set.a dez. 2017.

PEREIRA, João Ricardo. Doações de campanha influenciam o preço de obras públicas?. *Revista do TCU*. n. 138. p. 52-59. jan. a abr. 2017. p. 58-59.

PONTES, Carla Sena. *A atuação da justiça eleitoral na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos*. 2008. 213 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2008.

QUEIROZ, Paulo. Sobre a Função do Juiz Criminal na Vigência de um Direito Penal Simbólico. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, n. 74. jan. 1999.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. Niterói: Impetus. 2018.

ROSAS, Roberto. Justiça Eleitoral: modelo e importância. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. v. 27. P. 45-51. abr. / jun. 1999.

TEIXEIRA, Tarcisio; ESTANCIONE, Laura Maria Brandão. Urna eletrônica e impressão do registro do voto: o direito eleitoral e a segurança no uso da tecnologia da informação. *Revista dos Tribunais*. v. 963. p. 193-211. jan. 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. *Resolução nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

VIANA, Cassiana Lopes. O princípio da intervenção mínima como critério de controle de constitucionalidade dos crimes eleitorais – estudo de caso do art. 299 do código eleitoral. *Estudo Eleitorais*. v. 12. n. 3. p. 73-95. set.a dez. 2017.