

O instituto da prestação de contas de campanha: importância sócio-jurídica e as recentes alterações

por Marina Almeida Morais [nota 01](#)

Introdução

É inegável que as eleições consubstanciam o ápice do regime democrático, e a lisura deste processo é crucial para que a vontade popular seja respeitada. Assim, é ideal que todos os cidadãos, candidatos e acadêmicos interessem-se do processo eleitoral, zelando pela moralidade e probidade deste evento tão importante para a sociedade brasileira.

No tema escolhido, abordar-se-á o instituto da Prestação de Contas, dever de candidatos e partidos. Este dever se dá para que possíveis abusos de poder econômico possam ser detectados pela Justiça Eleitoral, evitando que sua influência sobre o eleitor macule a vontade que se pretendia exprimir através do voto.

Para a consecução do objetivo de tratar com a maior clareza possível do tema, buscou-se apresentar a importância da prestação de contas. Num segundo momento, tratou-se das novas alterações feitas pelo Tribunal Superior Eleitoral, que tornaram a apreciação das contas pela Justiça Eleitoral ainda mais rígida.

Parafraseando Churchill [nota 02](#), a democracia é a pior forma de governo existente, à exceção de todas as outras já experimentadas. Sendo assim, resta claro que é dever de cada cidadão zelar pela sua manutenção.

1. Financiamento de campanha pelo mundo

O voto consubstancia o exercício da democracia pelos cidadãos. É por meio dele que a sociedade escolhe seus representantes e participa do cenário político-eleitoral. Destarte, o pleito eleitoral se torna algo de extrema relevância, cuja lisura deve ser protegida por todos, e, em especial, pela Justiça Eleitoral.

Quando se fala em possíveis irregularidades no processo eleitoral, um dos temas mais recorrentes é sem dúvida o abuso de poder econômico e político durante as campanhas, bem como as ilegalidades em seu financiamento.

A luta contra estas práticas daninhas à democracia tem sido constante, no Brasil e no mundo. Encontram-se atualmente a existência de normas reservadas ao controle da movimentação econômica de partidos e candidatos em campanha e prestação de contas na legislação de diversos Estados, a exemplo do Canadá, França e Alemanha. Segundo Sídia Maria Porto Lima [nota 03](#), que empreendeu um estudo comparativo entre as legislações sobre prestações de contas nos referidos Estados, “Verificam-se, nos Estados estudados, uma forte tendência ao abandono do financiamento público direto das campanhas eleitorais (ao menos ao seu abrandamento), ao mesmo tempo em que é incentivado o financiamento privado quando efetuado através de pequenas contribuições, em detrimento à participação dos grandes financiadores.”

Muito embora seja esta a tendência mundial, tramitou pela Câmara dos Deputados uma emenda à proposta de reforma política que estabelecia o financiamento exclusivamente público de campanha, que acabou rejeitada. A medida, possível reação ao fato de que a democracia no país tem sofrido com escândalos envolvendo representantes do povo em corrupção, fraudes e mau uso da coisa pública, no entanto, não soa como boa alternativa. Nos dizeres de José Jairo Gomes [nota 04](#):

[...] em um país em que há graves desníveis sociais, altos índices de analfabetismo, parcos investimentos em saúde e educação, em que rodovias se tornaram “caminhos” esburacados, em que a segurança pública é claramente insatisfatória, certamente o dispêndio de verbas do erário para financiar campanhas eleitorais não é algo que em sã consciência se possa considerar prioritário.

No Canadá, o financiamento é majoritariamente público, conforme Lima [nota 05](#), sendo, entretanto, permitidas contribuições privadas por parte de pessoas físicas e jurídicas. Aos que contribuem regularmente para os partidos políticos registrados e para os candidatos concede-se significativo crédito fiscal, sendo também previsto em lei reembolso parcial dos gastos eleitorais proporcionais ao número de votos alcançados.

A autora descreve também o modelo francês, em que foi implantado um sistema rígido de controle consistente no financiamento público de campanha, bem como numa limitação de gastos e de doações de origem privada e fiscalização quanto à aplicação das verbas públicas, além da publicidade da contabilidade dos candidatos e partidos políticos.

Por fim, cita a Alemanha, primeiro país do continente europeu a implantar o financiamento estatal dos partidos políticos, que prevê o direito dos partidos políticos a serem restituídos pelo Estado pelos gastos realizados nas campanhas eleitorais, em função do número de votos obtidos. Também limita o financiamento estatal ao mesmo montante do aporte privado obtido pelo partido naquele ano (limite relativo), e um valor máximo estabelecido para todos os partidos (limite absoluto).

2. Abuso de Poder Político

Diversos fatores podem influenciar a vontade do eleitor. A simpatia com os ideais de determinado partido, o carisma do candidato, e a empatia com suas propostas de governo são maneiras lícitas de ganhar o eleitorado.

O que o Direito Eleitoral não pode e nem deve tolerar, é a utilização de recursos econômicos ou de facilidades advindas de cargo público para “conquistar” o eleitor, culminando na captação ilícita de sufrágio, concessão de benefícios ao eleitor, ou no descumprimento de preceito legal para fins eleitoreiros.

COSTA [nota 06](#) (p. 354) conceitua o abuso de poder econômico:

(...) o abuso de poder econômico consiste na vantagem dada a uma coletividade de eleitores, indeterminada ou determinável, beneficiando-os pessoalmente ou não, com a finalidade de obter-lhes o voto.

O Princípio Igualitário, *conditio sine qua non* para a manutenção da democracia garante não só a legitimidade das eleições, como também zela pela probidade administrativa e “incentiva” a moralidade no exercício de cargos eletivos, razão pela qual o legislador não ficou-se inerte diante da possibilidade de abusos.

Neste diapasão, a Lei Complementar 64/90 estabelece que:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao

Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político (...)

Pela análise do dispositivo, percebe-se que os chamados abusos eleitorais (abuso de poder econômico, político, de autoridade ou uso indevido dos veículos de comunicação) são causas que ensejam a propositura da Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE.

A AIJE como hoje se vislumbra é uma inovação no Direito Eleitoral que, antigamente, consistia apenas em um meio de produção de provas para um futuro Recurso Contra Diplomação (RCD). Hoje, ela é meio processual hábil para declarar inelegibilidade e cassar o Registro de Candidatura.

As consequências advindas de uma condenação em sede de AIJE deixam clara a gravidade que o legislador intentava conferir aos abusos eleitorais. A pena de inelegibilidade constitui, sem sombra de dúvida, uma das maiores sanções a serem atribuídas a um político, pois se afastar do cenário eleitoral, mesmo que apenas por 3 (três) anos, pode levá-lo ao esquecimento do eleitorado, comprometendo irremediavelmente sua carreira política.

Exatamente diante da grandiosidade da sanção, forçosa alguma cautela para admitir a configuração do abuso. Destarte, o Tribunal Superior Eleitoral tem entendido que, para a configuração do abuso, é necessário demonstrar a gravidade do fato. Neste ponto, a chamada “Lei da Ficha Limpa” (LC 135/2010) introduziu um inciso no art. 22 da Lei das Inelegibilidades (LC 64/90), a saber:

Art. 22. (...)

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

Em suma, o ato abusivo, omissivo ou comissivo, realizado numa conjuntura eleitoral, em contrariedade à norma jurídica, é aquele que, em

razão de sua gravidade, seja capaz de macular o pleito eleitoral, tanto em benefício quanto em malefício de determinada candidatura.

3. O dever de prestar contas como meio de combate aos abusos

É dever da Justiça Eleitoral exercer a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas de partidos e candidatos, analisando se elas refletem a real movimentação financeira, as despesas efetuadas e os recursos aplicados durante a campanha eleitoral.

Através das prestações de contas, publicadas nos *sites* da Justiça Eleitoral, torna-se público o acesso aos dados referentes aos gastos de campanha, como quem a financiou, quais os valores doados e qual o montante total recebido, dentre outros. A publicidade das contas é uma forma de coibir o abuso do poder econômico, caracterizado pelo uso excessivo de recursos econômicos na campanha eleitoral, o que vai de encontro ao princípio da isonomia que deve haver entre os candidatos, bem como a legitimidade da disputa.

O descumprimento da obrigação de prestar contas: 1) impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral, sem a qual não poderá disputar eleições; 2) o candidato beneficiado pode responder por abuso do poder econômico; 3) o partido perde o direito ao recebimento da quota do fundo partidário do ano seguinte ao da decisão; e 4) o candidato ainda pode responder por crime eleitoral (Art. 347, do Código Eleitoral: “Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução”) [nota 07](#).

Muito se discute o fato de que a rejeição das contas não impede a diplomação do candidato. Nestes casos, cópia do processo é remetida ao Ministério Público Eleitoral, que poderá oferecer ação de investigação judicial eleitoral (art. 22, § 4º, da Lei nº 9.504/97), o que não consubstanciaria uma sanção eleitoral imediata à reprovação das contas.

Em que pese a discussão, caso reste provada a captação ou gastos ilícitos de recursos com fins eleitorais, negar-se-á o diploma ao candidato; e, caso o diploma já tenha sido outorgado, será o mesmo cassado, podendo ocorrer, ainda, perda do mandato.

4. Novas normas para a prestação de contas dos partidos políticos

Foi recentemente editada a Resolução 23.432 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), regulamentando o disposto na Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos). Pela nova letra, os partidos políticos terão que abrir, em cada esfera de direção, três contas bancárias, sendo uma destinada aos recursos advindos do Fundo Partidário, outra voltada para a movimentação das doações de campanha e a terceira para “outros recursos”, quais sejam, doações de pessoas físicas ou jurídicas, sobras financeiras de campanha, lucros provenientes da realização de eventos, aluguel de imóveis, dentre outros.

Também em relação aos recibos de doação houveram modificações, já que agora eles serão emitidos obrigatoriamente a partir do sítio eletrônico do TSE, em numeração sequenciada por partido, contendo a advertência ao doador de que, caso extrapole os limites legais para doação, poderá ser multado em até dez vezes o valor doado.

A utilização ou distribuição de recursos decorrentes de doações de campanhas eleitorais é limitada a dois por cento do faturamento bruto verificado no exercício anterior no caso de pessoas jurídicas; e a dez por cento do rendimento bruto auferido pelo doador no ano anterior ao da doação, no caso de pessoas físicas. Já as doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedades do doador ou da prestação de serviços próprios são limitadas a 50 mil reais, apurados conforme o valor de mercado [nota 08](#).

Restou consignado que o partido poderá recusar doação identificável creditada na sua conta indevidamente. Assim, o partido político, verificando o recebimento de doação vinda de fonte vedada, pode proceder à devolução espontânea ao doador.

Na oportunidade, o plenário do Tribunal Superior Eleitoral também determinou o fim do sigilo bancário dos partidos políticos, tornando mais rigorosa a apreciação das prestações de contas pela Justiça Eleitoral. Pela nova norma, os bancos que administram contas bancárias de legendas partidárias terão de fornecer mensalmente, até o dia 30, à Justiça Eleitoral, extratos eletrônicos com a movimentação financeira das agremiações, registrando toda a movimentação financeira dos partidos e, além disso, identificando o autor do depósito. Até então, as siglas eram

obrigadas apenas a fornecer à Justiça Eleitoral demonstrativos contábeis em suas prestações anuais de contas. Os extratos bancários dos partidos eram analisados somente se fossem realizadas auditorias especiais, a partir de indícios de irregularidades ou denúncias [nota 09](#).

Conclusão

É cediço que o poder emana do povo e o seu exercício, direto ou por meio de representantes, não pode se distanciar dos interesses da sociedade. O povo é, sem dúvida, elemento primário da formação do Estado, verdadeiro titular da soberania democrática.

Através das campanhas eleitorais, os cidadãos podem conhecer aqueles que os representarão nos anos seguintes, isto é, exercerão em seu nome a soberania que lhes foi constitucionalmente conferida. Destarte, é imperioso que sejam realizadas com caráter informativo, não oferecendo nenhuma outra benesse que não a oportunidade de formar o convencimento do povo acerca das propostas realizadas no pleito.

Os gastos empreendidos nesta etapa devem ser acompanhados pela Justiça Eleitoral. A desaprovação das contas, como se sabe, implica sérias consequências a candidatos e partidos políticos. Para estes, a desaprovação, total ou parcial, “implica a suspensão de novas quotas do fundo partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei” (art. 37, caput, da Lei 9.096/95). A violação de normas contábeis pode, ainda, determinar o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido (arts. 46, 54 e 55 da Resolução TSE 19.406/95). Já para os candidatos, a desaprovação pode implicar negação ou cassação do diploma, em investigação judicial por captação ou gasto ilícito de recursos (art. 30-A, §2º, da Lei 9.504/97) [nota 10](#).

Num comum acordo entre população e Justiça Eleitoral é possível manter a vontade do eleitor imaculada, promovendo um pleito limpo e dissociado de abusos advindos do poderio econômico.

Referências Bibliográficas

ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. Curitiba: Juruá, 2014.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 13ª ed. Bauru: Edipro, 2008.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2014.

A natureza jurídica do exame da prestação de contas. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/17464/a-natureza-juridica-do-exame-da-prestacao-de-contas>>. Acesso em 9/1/15, às 14:18.

Cartilha “Por Dentro das Eleições 2014”. Disponível em <http://eleitoral.mpf.mp.br/campanha-mpf-por-uma-disputa-justa/cartilha-eleitoral/cartilha_eleicoes_2014_web.pdf>. Acesso em 7/1/2015, às 11:41.

Publicadas novas normas para a prestação de contas dos partidos políticos. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2014/Dezembro/publicadas-novas-normas-para-a-prestacao-de-contas-dos-partidos-politicos>>. Acesso em 5/1/2015, às 17:48.

TSE põe fim ao sigilo bancário de partidos políticos. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/tse-poe-fim-ao-sigilo-bancario-de-partidos-politicos.html>>. Acesso em 5/1/2015, às 19:02.

nota 01 Acadêmica de Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Estagiária no Gabinete de Juiz Federal do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás.

nota 02 Sir Winston Leonard Spencer-Churchill, político conservador e estadista britânico, famoso principalmente por sua atuação como primeiro-ministro do Reino Unido durante a Segunda Guerra Mundial.

nota 03 LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2008.

nota 04 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

nota 05 LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2008.

nota 06 COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. Editora Lumen Júris.

nota 07 Disponível em: <http://eleitoral.mpf.mp.br/campanha-mpf-por-uma-disputa-justa/cartilha-eleitoral/cartilha_eleicoes_2014_web.pdf>. Acesso em: 7/1/2015, às 11:41.

nota 08 Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2014/Dezembro/publicadas-novas-normas-para-a-prestacao-de-contas-dos-partidos-politicos>>. Acesso em: 5/1/2015, às 17:48.

nota 09 Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/noticias-tre/2014/Dezembro/publicadas-novas-normas-para-a-prestacao-de-contas-dos-partidos-politicos>>. Acesso em: 5/1/2015, às 17:48.
nota 10 Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17464/a-natureza-juridica-do-exame-da-prestacao-de-contas>>. Acesso em: 9/1/2015, às 14:18.