

WORKSHOP – PRESTAÇÃO DE CONTAS E 30-A (CAIXA 2)

DUPLA – ERON JUNIOR VIEIRA PESSOA E DENISE GOULART SCHLICKMANN

PROFESSOR: Eron Junior Vieira Pessoa

TEMA: O impacto da redução das fontes de financiamento de campanhas e os novos limites de gastos para as campanhas eleitorais

SÍNTESE:

A eleição geral de 2018 que será realizada para a eleição de cargos estaduais e federais será a primeira eleição geral realizada sem as doações oriundas das empresas, em razão do julgamento no Supremo Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 4.650, que declarou inconstitucional as doações para campanhas eleitorais e para a manutenção ordinária de partidos políticos realizadas por pessoas jurídicas.

Trata-se de uma grande mudança na matriz de financiamento das campanhas eleitorais realizadas até a declaração de inconstitucionalidade, tendo em vista que as eleições realizadas até então possuem características de um crescente aumento dos gastos eleitorais e dos recursos arrecadados.

A eleição geral de 2014 foi a eleição mais cara declarada à Justiça Eleitoral. Pelo caixa oficial de campanha, candidatos, partidos políticos e comitês financeiros de campanha declararam à Justiça Eleitoral receitas totais na ordem de R\$ 7,281 bilhões enquanto que os gastos eleitorais oficiais informados à Justiça Eleitoral foram de R\$ 7,308 bilhões.

As pessoas jurídicas formaram a principal matriz de financiamento da eleição de 2014 e foram responsáveis por mais de 40% de todos os recursos arrecadados e declarados à Justiça Eleitoral pelo caixa oficial de campanha.

Tipo da receita	Totais	%
Recursos de pessoas jurídicas	3.049.704.788,73	41,8845
Recursos de partido político	2.066.897.734,52	28,3867
Recursos de outros candidatos/comitês	1.038.460.165,45	14,2622
Recursos de pessoas físicas	556.860.093,90	7,6479
Recursos próprios	377.006.656,10	5,1778
Fundo Partidário	189.611.405,89	2,6041
Doações pela Internet	1.591.836,42	0,0219
Recursos de origens não identificadas	641.549,83	0,0088
Rendimentos de aplicações financeiras	452.814,01	0,0062
Comercialização de bens ou realização de eventos	2.230,00	0,0000
Totais	7.281.229.274,85	100,0000

Em outubro de 2015, o Congresso Nacional aprovou uma nova reforma política levada a efeito pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, que entre diversas alterações, promoveu a redução do período de campanha de 90 (noventa) para 45 (quarenta e cinco) dias com o objetivo – em primeiro plano – de tentar reduzir os gastos de campanha eleitoral, em especial, já visando o pleito geral de 2018.

Diante da necessidade de encontrar novas fontes de financiamento, mais uma vez, o Congresso Nacional aprovou uma nova reforma eleitoral, mediante a edição da Lei nº 13.487 e da Lei nº 13.488, ambas de 06 de outubro de 2017.

Assim, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), fundo público originado de recursos do Tesouro Nacional para o custeio das campanhas eleitorais de candidatos e partidos, orçado em R\$ 1,716 bilhões de reais. Além deste valor, destaque-se os recursos públicos do Fundo Partidário que também são passíveis de aplicação em campanhas eleitorais e que possui orçamento anual para 2018 em R\$ 888 milhões de reais.

Com a manutenção do financiamento misto de campanhas, caracterizado pela matriz privada com doações de pessoas físicas e o uso de recursos próprios em campanhas, combinado com a matriz pública de recursos do FEFC e do FP, é possível observar que as duas matrizes de financiamento estão muito abaixo dos valores despendidos na última eleição geral de 2014, ainda que se considere para tanto, a redução em 50% do tempo de campanha.

A reforma eleitoral de 2017 também introduziu uma importante mudança no cenário de financiamento das campanhas eleitorais com a fixação de valores absolutos para os limites de gastos dos cargos eletivos em disputa.

Antes dessa alteração, os partidos políticos eram responsáveis por fixar os limites de gastos dos cargos eletivos em que apresentasse candidato próprio – ao livre arbítrio da agremiação partidária -, portanto, não havendo parâmetros a serem observados, os partidos fixavam os limites de acordo com sua conveniência. E interessante: ainda havia previsão legal de aumento do limite de gastos em casos supervenientes e com impacto econômico na campanha.

A nova metodologia para fixação do limite de gastos de campanha em valores absolutos leva em consideração a combinação do eleitorado do Estado para os cargos de Governador e Senador, enquanto que para os demais cargos, os limites são fixados por valor absoluto, independentemente do eleitorado, conforme demonstrado no quadro a seguir:

LIMITES DE GASTOS PARA OS CARGOS ESTADUAIS NAS ELEIÇÕES 2018

Presidente da República R\$ 70 milhões

UF	ELEITORADO	% TOTAL	GOVERNADOR	SENADOR	DEP_FEDERAL	DEP_ESTADUAL
SP	33.293.158,00	22,7791	21,00	5,60	2,50	1,00
MG	15.619.362,00	10,6867	14,00	4,20	2,50	1,00
RJ	12.362.316,00	8,4583	14,00	4,20	2,50	1,00
BA	10.259.794,00	7,0197	14,00	4,20	2,50	1,00
RS	8.312.928,00	5,6877	9,10	3,50	2,50	1,00
PR	7.924.671,00	5,4220	9,10	3,50	2,50	1,00
PE	6.528.971,00	4,4671	9,10	3,50	2,50	1,00
CE	6.289.499,00	4,3033	9,10	3,50	2,50	1,00
PA	5.429.513,00	3,7149	9,10	3,50	2,50	1,00
SC	5.033.541,00	3,4439	9,10	3,50	2,50	1,00
MA	4.466.487,00	3,0560	9,10	3,50	2,50	1,00
GO	4.415.534,00	3,0211	9,10	3,50	2,50	1,00
PB	2.840.572,00	1,9435	5,60	3,00	2,50	1,00
ES	2.737.473,00	1,8730	5,60	3,00	2,50	1,00
RN	2.364.148,00	1,6175	5,60	3,00	2,50	1,00
PI	2.327.725,00	1,5926	5,60	3,00	2,50	1,00
AM	2.412.173,00	1,6504	5,60	3,00	2,50	1,00
MT	2.311.985,00	1,5819	5,60	3,00	2,50	1,00
AL	2.169.729,00	1,4845	5,60	3,00	2,50	1,00
DF	2.071.195,00	1,4171	5,60	3,00	2,50	1,00
MS	1.853.253,00	1,2680	4,90	2,50	2,50	1,00

SE	1.562.627,00	1,0691	4,90	2,50	2,50	1,00
RO	1.165.986,00	0,7978	4,90	2,50	2,50	1,00
TO	1.031.262,00	0,7056	4,90	2,50	2,50	1,00
AC	542.304,00	0,3710	2,80	2,50	2,50	1,00
AP	505.943,00	0,3462	2,80	2,50	2,50	1,00
RR	324.488,00	0,2220	2,80	2,50	2,50	1,00
	146.156.637,00	100,0000				

ESTUDOS DE CASO:

(1) Vamos considerar o gasto da chapa presidencial eleita em 2014 pela coligação PT e PMDB. De acordo com os dados declarados ao Tribunal Superior Eleitoral, o custo total da campanha foi de R\$ 350 milhões de reais em valores da época.

O maior gasto declarado pela chapa vencedora foi de R\$ 70 milhões de reais relativo a gastos com a empresa Polis Propaganda e Marketing.

Como se pode observar, o maior gasto da chapa presidencial eleita em 2014 corresponde ao limite de gastos total a ser despendido pelo candidato à Presidência da República para o primeiro turno das eleições de 2018.

É crível pensar que uma campanha do elevado posto em disputa do País possa ser realizada com o limite de campanha de R\$ 70 milhões fixado na Lei? Considere ainda o atual cenário político de elevada incerteza entre os concorrentes e fatores geográficos relacionados ao tamanho continental do País.

(2) Para ilustrar bem a abrupta redução de gastos por lei, vejamos a campanha de cinco governadores eleitos em 2014, dividindo o custo final da campanha declarado à Justiça Eleitoral pelo eleitorado de outubro de 2014. Depois, o mesmo cálculo, desta vez aplicado ao

limite total de gasto para governador válido para 2018 dividido pelo eleitorado de maio de 2018:

UF	Eleitorado 2014	Gasto da campanha	Média por eleitor	Limite de gastos 2018	Eleitorado 2018	Média por eleitor
PR	7.865.950	29.677.127,81	R\$ 3,77	9.100.000,00	7.924.671	R\$ 1,15
SC	4.859.324	21.228.407,24	R\$ 4,37	9.100.000,00	5.033.541	R\$ 1,81
RS	8.392.033	10.835.891,18	R\$ 1,29	9.100.000,00	8.312.928	R\$ 1,09
SP	31.998.432	40.394.953,03	R\$ 1,26	21.000.000,00	33.293.158	R\$ 0,63
MG	15.248.681	53.413.190,03	R\$ 3,50	14.000.000,00	15.619.362	R\$ 0,90

Analise a redução aproximada de 1/3 do custo das eleições de acordo com as normas legais e as consequências dessa redução para o processo eleitoral de 2018. Você acha que os novos limites estabelecidos são adequados a uma competição eleitoral mais disputada? Quais seriam as alternativas que um candidato poderia adotar diante desse cenário? São legais? São viáveis?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições.

Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 out. 1997. Seção 1, p. 21.801.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2016. Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 29 dez. 2015. p. 11-35.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4.650, Brasília, DF, 17 de dezembro de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico n. 34**, 24 fev.2016.

PROFESSORA: Denise Goulart Schlickmann

TEMA: O impacto da atuação de mecanismos de inteligência na efetividade das decisões proferidas pela Justiça Eleitoral no julgamento de contas da campanha eleitoral e no combate ao Caixa 2

SÍNTESE:

O processo eleitoral volta-se à consolidação da Democracia Representativa. Nesse sentido, a Justiça Eleitoral Brasileira representa importante papel, ao desempenhar as atribuições de controle que lhe foram conferidas sobre a observância das regras que regulamentam o processo eleitoral.

Tais atribuições de controle possuem relação direta com a legitimidade com que é conferido o exercício do poder político, conquistado pelo voto.

Dentre essas competências está o dever de julgar a regularidade das contas o poder/dever de controle e de fiscalização, com o propósito de aferir se os mandamentos legais que fixam os requisitos tanto para o financiamento das campanhas eleitorais quanto para a realização de gastos durante a campanha foram efetivamente observados.

Exatamente para instrumentalizar e materializar o poder/dever de controle e de fiscalização, com o propósito de instruir a atuação judicial no exame de regularidade das contas de campanha eleitoral, foi instituído o Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral (NIJE).

O NIJE congregou os mais diversos níveis de controle ao encargo de instituições públicas hábeis à aferição da integridade das informações prestadas nas contas eleitorais. Reuniu valiosos elementos de instrução concentrados em tipologias específicas com a finalidade de identificar indícios de irregularidade relativos às regras estabelecidas pela Lei da Eleições no âmbito do financiamento eleitoral. Permitiu, ainda, avaliar a concentração de indícios detectada nas diversas regiões do país, bem como a sua repercussão no processo eleitoral.

Foram significativas 140.612 prestações de contas com indícios de irregularidade identificados nas eleições de 2016, totalizando 424.506 indícios, envolvendo expressivos

R\$1.340.228.389,24 (um bilhão, trezentos e quarenta milhões, duzentos e vinte e oito mil, trezentos e oitenta e nove reais, vinte e quatro centavos)¹.

Os indícios de irregularidade detectados buscaram detectar desvio de recursos de campanha eleitoral e registro indevido de gastos eleitorais nas contas prestadas, viabilizando a apuração, por exemplo, de desvirtuamento de recursos das contas de campanha para fins particulares ou mesmo a prática de ilícitos eleitorais, de que é exemplo flagrante a compra de votos.

Se a arrecadação de recursos para campanhas eleitorais ocorre mediante o uso de fontes vedadas pela legislação eleitoral ou utilizando-se de meios que impossibilitam o controle eficaz de legalidade pela Justiça Eleitoral Brasileira, de que é exemplo o Caixa 2, a eleição conquistada perde em legitimidade.

Da mesma forma, se a realização de gastos durante a campanha eleitoral não observa as restrições que a lei impõe para evitar, por exemplo, o uso de recursos para o cometimento de crimes eleitorais, de que é exemplo a compra de votos, também resta comprometida a legitimidade da eleição.

A contribuição do NIJE no afastamento das condições de captação ilícita de recursos e de realização ilícita de gastos eleitorais, identificando indícios de irregularidades diretamente vinculados a essas práticas ainda durante o período eleitoral, é notável. Mas, de fato, sua atuação contribuiu para o incremento da efetividade das decisões proferidas pela Justiça Eleitoral Brasileira no julgamento das contas de campanha eleitoral de 2016?

Foram as seguintes as tipologias apuradas pelo. NIJE:

Tipologia definida pelo NIJE	Objetivo
1 - Fornecedores com número reduzido de empregados, indicando indícios de falta de capacidade operacional	Identificar empresas fornecedoras de bens e serviços de campanha com número reduzido de empregados, indicando indícios de falta de capacidade operacional e potencial transferência de valores sem a efetiva contrapartida do fornecimento de bens ou serviços, indicando possível desvio de

¹ O total de recursos arrecadados nas eleições municipais de 2016, conforme as informações obtidas diretamente da ASEPA/TSE, foi de R\$ 7.025.837.577,78.

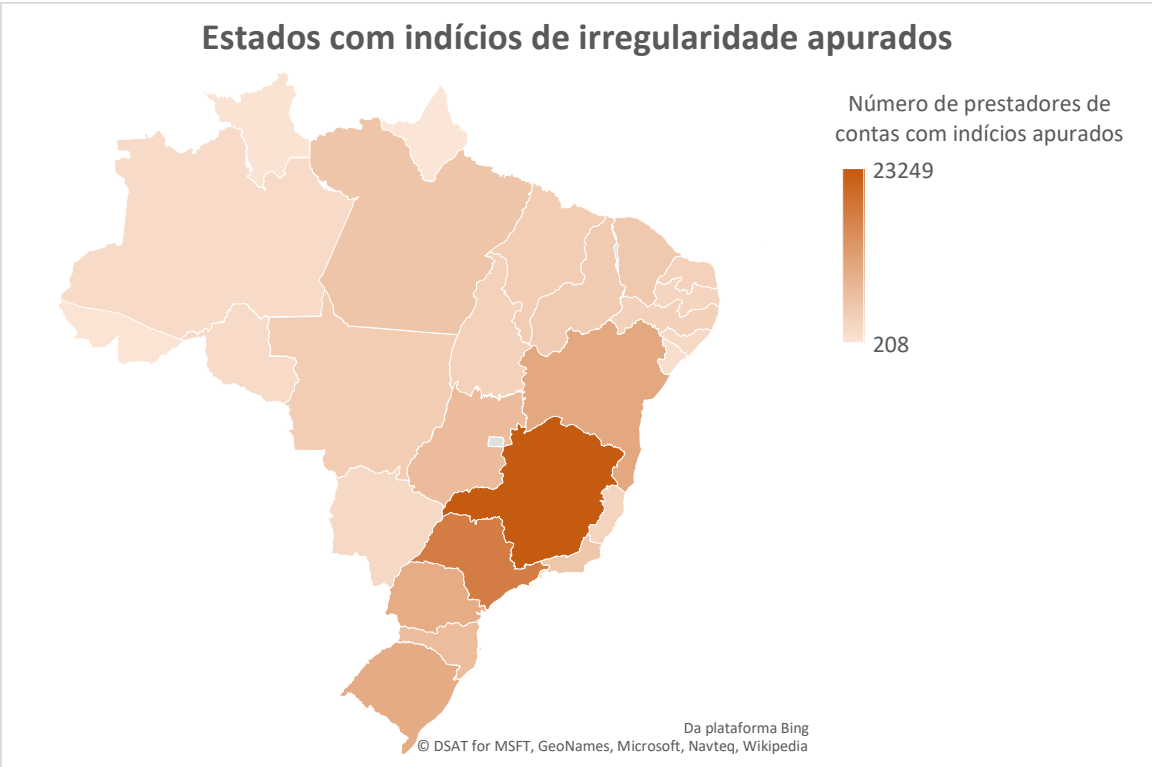
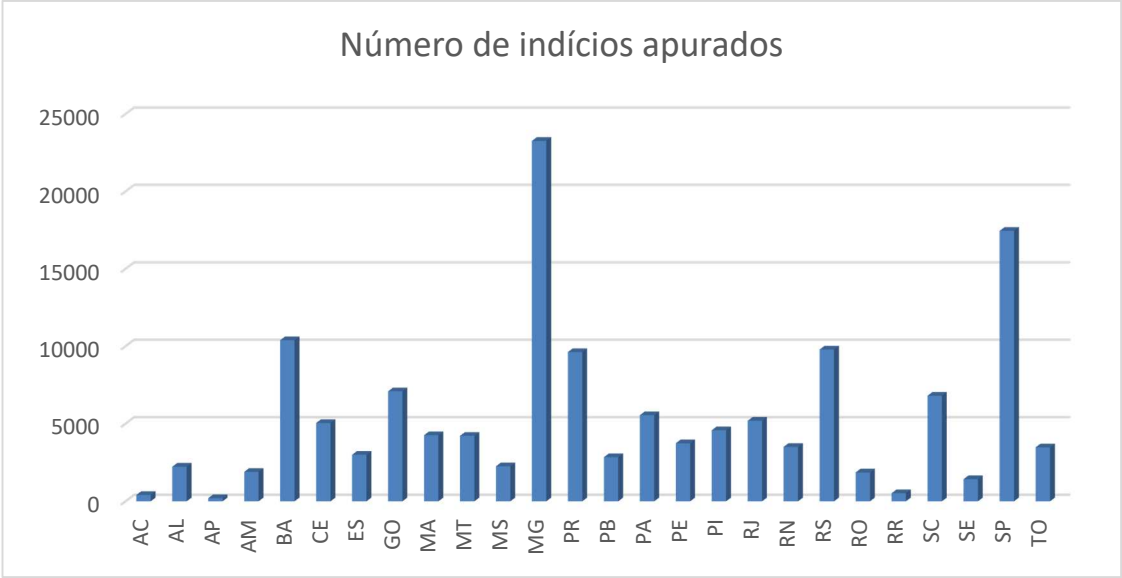
	recursos da campanha.
2 - Fornecedor com sócios ou representantes e seus familiares recebedores do Bolsa Família, indicando indícios de falta de capacidade operacional	Identificar empresas fornecedoras de bens e serviços de campanha que possuam sócios inscritos no Cadastro Único de programas sociais, indicando indícios de falta de capacidade operacional.
3 - Empresa constituída em 2015 ou 2016 e que possui sócio filiado a partido político, indicando possibilidade de constituição de empresa com desvio de finalidade para uso em campanha eleitoral	Identificar empresas fornecedoras de bens e serviços de campanha, constituídas a partir de 31/12/2014 e que possuam sócios que estejam filiados a partidos políticos, que potencialmente caracterizem desvio de finalidade do gasto eleitoral.
4 - Doador inscrito como beneficiário em programas sociais do governo, indicando indícios de falta de capacidade econômica do doador	Identificar doadores de campanha que estejam inscritos em programas sociais do governo, indicando indícios de falta de capacidade econômica do doador, revelando possível desconhecimento da origem real dos recursos.
5 - Doador cuja renda conhecida é incompatível com o valor doado, indicando indícios de falta de capacidade econômica do doador	Identificar doadores de campanha cuja renda formal conhecida seja incompatível com o valor doado, revelando possível desconhecimento da origem real dos recursos.
6 - Doador sem vínculo empregatício conhecidos nos 60 dias anteriores à data da doação, indicando indícios de falta de capacidade econômica do doador	Identificar doadores de campanha que estejam inscritos como desempregados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), indicando indícios de falta de capacidade econômica do doador, revelando possível desconhecimento da real origem dos recursos.
7 - Doador de campanha registrado no Sistema de Controle de Óbitos, indicando	Identificar doadores de campanha que estejam registrados no Sistema de Controle

indícios de lavagem de dinheiro em campanha	de Óbitos, indicando indícios de lavagem de dinheiro em campanha.
8 - Fornecedor sem registro ativo na Junta Comercial ou na Secretaria da Receita Federal, indicando indícios de falta de capacidade operacional	Identificar fornecedores de campanha que não estejam registrados/ativos na Junta Comercial do respectivo Estado, indicando indícios de falta de capacidade operacional ou, ainda, de inexistência do fornecedor e consequente omissão do gasto efetivamente realizado.
9 - Cessão de uso de veículo que não está registrado em nome do doador, indicando indícios de fraude na doação estimável em dinheiro de veículo	Identificar doadores de campanha que não estejam inscritos como proprietários de veículos automotores, junto ao respectivo Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), indicando indícios de fraude na doação estimável em dinheiro de veículo.
10 - Fornecedor tem relação de parentesco com candidato ou seu vice, revelando indícios de suspeita de desvio de recursos	Identificar pagamentos em campanha eleitoral realizados a pessoas com relação de parentesco com o candidato ou ao vice (na hipótese de majoritária) revelando indícios de suspeita de desvio de recursos e desvio de finalidade do gasto eleitoral.
11 - Doador sócio ou dirigente de empresa que recebeu recursos da administração pública, indicando a possibilidade de repasse indireto de recursos públicos à campanha	Identificar empresas e organizações receptoras de recursos públicos cujas pessoas físicas (sócios, diretores, responsáveis) são doadores de campanha, circunstância que revela indícios de potencial ingresso de recursos públicos de forma indireta nas campanhas eleitorais, em desacordo com a legislação eleitoral.
12 - Concentração de doadores em uma mesma empresa a determinado candidato, revelando indício de doação empresarial	Grande concentração de doadores no quadro de funcionários de uma mesma empresa, revelando indício de doação empresarial indireta, contrariando vedação imposta pelas

indireta	normas eleitorais.
----------	--------------------

Observe-se sua distribuição entre os Estados:

Estado	Número de prestadores de contas com indícios apurados
AC	412
AL	2.230
AP	208
AM	1.896
BA	10.383
CE	5.046
ES	3.000
GO	7.088
MA	4.257
MT	4.217
MS	2.257
MG	23.249
PR	9.624
PB	2.841
PA	5.543
PE	3.739
PI	4.580
RJ	5.190
RN	3.508
RS	9.787
RO	1.860
RR	523
SC	6.821
SE	1.426
SP	17.450
TO	3.477
TOTAL	140.612



Dentre um total de 16.568 candidaturas a prefeito e 463.375 candidaturas a vereador (479.943 no total²), em 29,3% foi constatada a presença de indícios de irregularidades apuradas pelo NIJE.

ESTUDOS DE CASO:

Considere-se alguns dos indícios de ilícitos encontrados pelo NIJE, cuja relevância merece atenção³:

Tipologia	Quantidade de casos	Montante (R\$)	Casos relevantes em destaque na tipologia
Fornecedores com número reduzido de empregados	729	R\$ 6.444.230,13	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa de transporte e turismo com apenas dois funcionários, contratada para campanha no valor de R\$ 187 mil; • Agência de publicidade com apenas dois funcionários e contratada para campanha no valor de R\$ 219 mil.
Fornecedores com sócio inscrito no programa Bolsa Família	789	R\$ 7.527.026,97	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa de produções cujo sócio é beneficiária do Bolsa Família prestou serviço no valor de R\$ 403 mil.
Empresa constituída em 2015 ou 2016 com sócio filiado a partido político	77	R\$ 842.624,52	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa aberta em jun/2016, de filiado de partido político, que prestou serviços no valor de R\$ 250.000,00.
Doador inscrito no programa Bolsa Família	74.179	R\$ 63.087.091,70	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoa física que recebe Bolsa Família e efetuou doação de R\$ 67 mil.
Doador cuja renda conhecida é incompatível com o valor doador	61.682	R\$ 555.264.891,90	<ul style="list-style-type: none"> • 93 pessoas físicas que efetuaram doações acima de R\$ 300 mil e a renda conhecida não é compatível com o valor doador.
Doador desempregado	141.278	R\$ 156.653.243,29	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoa física cuja última renda conhecida é do ano de 2013 e efetuou doação estimada no valor de R\$ 1.030.000; • Pessoa física cuja última

² Números obtidos diretamente do repositório de dados da Justiça Eleitoral, disponíveis em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2016/candidaturas>. Acesso em 23 mar. 2018.

³ Informações obtidas diretamente da ASEPA.

			renda conhecida é do ano de 2010 e efetuou doação no valor de R\$ 800 mil.
Doador com registro de óbito	408	R\$ 560.342,91	<ul style="list-style-type: none"> • 290 doadores com registro de óbito anterior à doação.
Fornecedor sem registro na Junta Comercial ou na RFB	988	R\$ 8.443.090,93	<ul style="list-style-type: none"> • Dois fornecedores de campanha com situação inativa ou cancelada que prestaram serviços de campanha acima de R\$ 400mil.
Cessão de veículo sem propriedade comprovada	16.703	R\$ 25.139.978,46	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhum caso relevante
Fornecedor com relação de parentesco com o candidato	18.124	R\$ 23.387.191,96	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhum caso relevante
Doador sócio de empresa que receber recursos da administração pública	20.509	R\$ 275.784.990,60	<ul style="list-style-type: none"> • Sócio de empresa candidato que doou recursos próprios de R\$ 3 milhões.
Concentração de doadores em uma mesma empresa	89.040	R\$ 217.093.685,87	<ul style="list-style-type: none"> • 319 funcionários de prefeitura doando 217 mil reais para diretório municipal de partido; • 75 funcionários de uma prefeitura doando 424 mil para candidato a prefeito.
TOTAIS	424.506	R\$1.340.228.389,24	

Dentre os ilícitos detectados, merecem destaque, ainda, o indício de doação de prefeito ao diretório municipal a que estava vinculado no valor de R\$ 60 milhões.

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) encaminhou à Justiça Eleitoral Brasileira, ainda, 52 Relatórios de Inteligência Financeira apontando movimentações financeiras suspeitas detectadas no monitoramento de contas bancárias de candidatos e partidos políticos concorrentes às eleições, bem como de pessoas a eles diretamente relacionadas.

1. Quais as possibilidades legais de decisão ante as infrações detectadas pelo Núcleo de Inteligência e as sanções passíveis de aplicação que afetam diretamente as ocorrências de Caixa 2 em campanha?

2. Quais as implicações diretas de infrações detectadas durante o curso da campanha eleitoral? É possível interromper a prática dos ilícitos? Há instrumentos jurídicos para restaurar a legalidade da arrecadação de recursos e realização de gastos eleitorais?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.
- _____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 mai. 1990. Seção 1, p. 9591.
- _____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Seção 1, p. 6.746.
- _____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 out. 1997. Seção 1, p. 21.801.
- _____. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 _____.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2016. Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 29 dez. 2015. p. 11-35.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2016. Resolução nº 23.553, de 18.12.2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 2.02.2018. p. 316-346.
- GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 13. ed. São Paulo : Atlas, 2017. 914 p.
- MEZZARROBA, Orides. **Partidos políticos**. Curitiba : Juruá, 2005. 192 p.
- _____. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2004. p. 347.
- MOTA, Aroldo. **O processo eleitoral no direito brasileiro**. In: Revista brasileira de direito eleitoral. Fortaleza, p. 40-52, jul./1990.
- SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 7. ed. Curitiba: Juruá, 2014. 668 p.

DUPLA: FERNANDA CAPRIO E MICHEL SALIBA

PROFESSORA: Fernanda Caprio

TÍTULO: A construção da prova processual *versus* princípio constitucional da inocência nos processos judiciais de prestação de contas, com ênfase no artigo 30-A da lei 9.504/97.

SÍNTESE:

O termo *accountability* tem sido utilizado como sinônimo de responsabilização. Mas também se traduz em dever de prestar de contas, transparência, fiscalização e aplicação e penalidades decorrentes da inobservância do conjunto normativo e jurisprudencial vigentes. *Accountability* tem ligação estreita com a democracia, pois não há como se exigir prestação de contas, nem responsabilização, em regimes ditatoriais (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Na lição de BRESSER-PEREIRA (1998), “sem dúvida um objetivo intermediário fundamental em qualquer regime democrático é aumentar a ‘responsabilização’ (*accountability*) dos governantes.” E complementa que a governabilidade na democracia depende de (i) existência de instituições políticas que promovam a comunicação entre Estado e sociedade civil; (ii) mecanismos de *accountability* de políticos e burocratas; (iii) equilíbrio entre demandas da sociedade e atendimento pelo governo; (iv) manutenção de um contrato social básico. E realmente é a democracia que vem promovendo descentralização e maior transparência para ações governamentais em nosso país.

Com efeito, é sabido que a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) deu grande amplitude à participação social na gestão pública. Em seu artigo 37, *caput*, instituiu os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Mas não foi só. Esta Carta Constitucional introduziu os **conselhos municipais, o orçamento participativo, o plebiscito, a ação popular e ainda fortaleceu o Ministério Público e os Tribunais de Contas**. A Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), conhecida como **Lei de improbidade administrativa**, fixou regras para punição de agentes públicos por enriquecimento ilícito no exercício de mandato, emprego ou função pública na administração direta, indireta ou fundacional. E foi dada maior transparência para as contratações feitas pela administração pública com o advento da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), como **Lei de licitações**.

Foi sancionada a **Lei dos partidos políticos** nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995), que estabeleceu regras e limitações para funcionamento das siglas partidárias. O **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995** (BRASIL, 1995) substituiu a administração burocrática pela gerencial, deslocando o controle de procedimentos para atingimento de resultados, dando lugar, ainda, à mobilização da sociedade civil mediante Organizações Não Governamentais (ONGs) e fortalecimento de entidades representativas como Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre diversas outras. Entraram em vigor a **Lei das eleições** nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997) e a **Lei do combate aos crimes eleitorais** nº. 9.840, de 28 de setembro de 1999 (BRASIL, 1999), que introduziram novas regras ao pleito eleitoral.

Com o advento da Lei complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), conhecida como **Lei de responsabilidade fiscal**, tornou-se regra a transparência e o planejamento nas contas públicas, bem como a responsabilização na gestão fiscal. Em 2001 foi criada a **Controladoria Geral da União (CGU)**, com funções de prevenção, fiscalização, correição e ouvidoria, que em 2016 foi integrada ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

A **TV Senado** (1996), **TV Câmara** (1998) e **TV Justiça** (2002) deram grande amplitude e acesso popular à tramitação da legislação e ao trabalho do poder judiciário. Estes canais, associados ao impacto da atuação da imprensa e das redes sociais, parecem estar contribuindo significativamente para o crescimento da participação do cidadão na construção legal e jurídica nacional. O **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)** foi instituído pela Emenda Constitucional nº. 45, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004) no intuito de permitir maior controle e transparência administrativa, financeira e processual aos trabalhos do Poder Judiciário. Em 2008 o Supremo Tribunal Federal (STF) enunciou a Súmula Vinculante nº. 13 (BRASIL, 2008), firmando interpretação jurisprudencial sobre o **nepotismo**. A obrigatoriedade dos **Portais da Transparência**, destinados a disponibilizar, instantaneamente, por meios eletrônicos de acesso público, informações sobre execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, foi instituída pela Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009). Em 2010, a Lei complementar nº. 135, de 4 de junho de 2010 (BRASIL, 2010), conhecida como **Lei da ficha limpa**, expandiu o alcance da Lei complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990 (BRASIL, 1990), **Lei das inelegibilidades**, ampliando o rol de candidatos impedidos de concorrer nas eleições.

Em 2013 foi a vez do **Movimento passe-livre (MPL)**. Em 2014 teve início da **Operação Lava Jato** (BRASIL, 2018), desdobrada em dezenas de fases que apuram caixa dois e desvios de recursos públicos. Desde então se observa uma onda incansáveis de protestos e movimentos nascidos de mobilização por redes sociais, culminando na **Greve dos Caminhoneiros** que causou sérios problemas de abastecimento em todo país no final de maio de 2018.

Ao longo dos últimos anos, a legislação eleitoral reguladora da prestação de contas eleitoral e partidária vem se endurecendo, impondo regras mais firmes, como se vê pela das Resoluções específicas editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pelo poder normativo previsto no artigo 23, IX, do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), a saber, Resolução nº. 21.841, de 11 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004), Resolução nº. 23.432, de 16 de dezembro de 2014 (BRASIL, 2014), Resolução nº. 23.463, de 17 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2015), Resolução nº. 23.464, de 17 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2015) e Resolução nº. 23.546, de 18 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017). Também se verifica endurecimento da legislação eleitoral, limitações a campanhas eleitorais, intensificação da fiscalização e aumento de penalidades nas inúmeras alterações sofridas pelo Código Eleitoral (BRASIL, 1965), na Lei dos Partidos Políticos nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995) e na Lei das Eleições nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), o que culminou na **vedação de doações empresariais a campanhas** pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.650 (BRASIL, 2015). Em 2016, tivemos a Lei nº. 13.303, de 30 de junho de 2016 (BRASIL, 2016), que **proibiu a nomeação** de mandatários, dirigentes partidários, assessores de campanhas eleitorais, dirigentes sindicais, ministros, secretários e afins, representantes de órgão regulador vinculado, de particulares contratantes, bem como parentes consanguíneos até terceiro grau destas pessoas, para o **conselho de administração ou diretoria de empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Também em 2016 tivemos a criação do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral (NIJE), formado por representantes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), do Ministério Público Federal (MPF), da Polícia Federal (PF), do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), da Receita Federal (RF) e do Tribunal de Contas da União (TCU) para apuração de indícios de caixa 2 ou de desvio de recursos. E em 2018, assistimos redefinição do **foro por prerrogativa de função** pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento de questão de ordem na Ação Penal nº. 937 (BRASIL, 2018).

Como se vê, são muitas as ferramentas de *accountability* instituídas no Brasil desde a Constituição Federal de 1988 até a presente data, sejam elas legais, políticas, institucionais, judiciais, sociais. Esses instrumentos vêm permitindo maior fiscalização e responsabilização.

Diante de todas essas modificações, estamos observando que o princípio constitucional da inocência não pode ser analisado de forma isolada na responsabilização de prestadores de contas de recursos públicos. A aplicação de penalidades não depende exclusivamente de fatos robustamente comprovados (ou ausência deles), mas também de indícios que, somados, evidenciem a prática de intenções escusas e condutas ilícitas.

Extrai-se do Recurso Ordinário nº. 1220-86 (TSE), relatoria do Ministro Luiz Fux, julgado em 22 de março de 2018 (BRASIL, 2018), que estes indícios de ilicitude levaram ao reconhecimento de uso de meio de prova que, isoladamente, seria considerada “parcialmente lícita”, conforme ponderou o Ministro. O caso versou sobre ações eleitorais ajuizadas para apuração de abuso de poder econômico e arrecadação ilícita de recursos (caixa dois) em campanha majoritária para Governo no Estado do Tocantins. O eminente relator destacou que a existência de elementos que apontavam para uso camuflado de recursos financeiros na campanha. Uma das provas mais importantes tratava-se de metadados (registro de informações) decorrentes de conversas mantidas por aplicativo de mensagens em redes sociais (whatsapp, facebook e sms), obtido pela autoridade policial sem autorização judicial. O douto Ministro Luiz Fux enfatizou que, de um lado, é inviolável a comunicação telefônica e de dados conforme preconiza o artigo 5º, inciso XII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), fato que, se analisado solitariamente, conduziria à invalidação da prova. Mas de outro, a proteção se fixa “ao fluxo de comunicação de dados, e não aos dados em si mesmos”. E a fim de garantir a utilização desta prova para somá-la aos demais elementos e, desta modo, viabilizar a construção do conjunto probatório, o relator entendeu que, com relação ao ilícito de caixa dois, que ocorre longe do sistema estatal, resultando em dificuldade probatória, a inutilização de prova por uso dos metadados estimularia a impunidade e impediria a penalização do ilícito praticado. Diante disso, uma prova que isoladamente poderia ter sido considerada ilegal, analisada em conjunto com as demais provas, resultou na possibilidade de se traçar o *modus operandi* da prática de caixa dois.

O combate ao desvio de recursos e ao caixa dois se agiganta frente aos vultosos recursos públicos envolvidos. As atividades político-partidárias e a organização de eleições utilizam altas somas, seja pelo emprego de fundo partidário, seja pelo direito de antena, seja pela participação de toda sociedade na construção democrática decorrente do aparato público deflagrado na realização de eleições. Diante deste cenário, a hodierna tramitação processual

das prestações de contas anuais (partidos políticos) e eleitorais (partidos e candidatos) demonstra que a aplicação do princípio constitucional da inocência exige prévia oferta de transparência, tanto na aplicação dos recursos, quanto na preparação e apresentação da documentação que reflete seu uso.

É necessário, portanto, que esta transparência seja demonstrada pelo prestador de contas desde a orientação da equipe técnica (tesoureiros, administradores, contadores). Os gastos e receitas devem ser formalizados de modo que, na análise judicial, não reste dúvidas acerca da licitude do trânsito de valores. E para tanto, é preciso que o prestador de contas organize uma sistemática de trabalho cotidiana, que construa diariamente o conjunto de documentos que instruirá o futuro processo judicial de prestação de contas. Trata-se de preparar, no dia-a-dia financeiro e contábil da atividade partidária ou na campanha eleitoral, *check lists* de documentos e notas explicativas que relatem a natureza e motivação das receitas e dos gastos. Mas trata-se também de conhecimento legal e contábil sobre finalidade partidária/eleitoral de tais receitas e gastos, amparo legal, vinculação partidária/eleitoral de beneficiários, bem como isenção, lisura e atendimento de critérios legais para contratação de fornecedores ou prestadores de serviços. Em suma: critério, preparo, organização, compreensão das disposições legais e bom senso.

A questão temporal do julgamento das contas partidárias e eleitorais pelo TSE, por sua vez, é um interessante comparativo para ilustrar a relatividade da aplicação do princípio constitucional da inocência frente ao princípio da transparência.

Em abril de 2018, o TSE julgou as contas anuais partidárias referentes aos exercícios de 2012 dos partidos políticos. Tais contas foram apresentadas pelos partidos políticos em abril de 2013 e eram regidas pela Resolução TSE nº. 21.841, de 11 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004). Esta Resolução previa regras incipientes de construção de documentação comprobatória de receitas e gastos. Tal situação fica clara em recente decisão do TSE, relatoria a Ministra Rosa Weber, processo de prestação de contas anuais partidárias n.0000228-15.2013.6.00.0000, referente ao exercício de 2012, julgado em 26 de abril de 2018 (BRASIL, 2018), cujo trecho vale transcrever:

...Em se tratando de contas do exercício financeiro de 2012, para efeito de julgamento de mérito, prevalece o disposto na Res.-TSE nº 21.841/2004, em vigor à época em que prestadas [...] À luz da Res.-TSE Nº 21.841/2004, aplicável às prestações de contas relativas ao exercício financeiro de 2012, não há como exigir-se a apresentação de claquetes, relatórios circunstanciados ou outros elementos complementares, suficiente a comprovação das despesas mediante juntada das notas fiscais regularmente emitidas, que demonstrem a vinculação dos serviços à atividade partidária. Precedentes. (BRASIL, 2018)

Contudo, a eminente relatora cita e firma entendimento da lavra do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto no processo de prestação de contas anuais partidárias n.0000229-97.2013.6.00.0000, também referente ao exercício de 2012, julgado em 26 de abril de 2018 (BRASIL, 2018):

É de se ter enraizada nas estruturas partidárias a consciência da transparência, da moralidade, da economicidade, da razoabilidade, da boa-fé, da cooperação e de outros importantes princípios norteadores das despesas com recursos públicos, exatamente para que os gastos com Fundo Partidário não percam a natureza de sustentação do modelo republicado brasileiro. (BRASIL, 2018)

E de que medida o prestador de contas deve lançar mão para trazer o conjunto probatório formado em 2012 para a atualidade? Deve demonstrar a transparência de seus lançamentos e corroborá-los com documentos que amparem a justa demonstração de receitas e gastos partidários/eleitorais por ocasião do atendimento de apontamentos feitos pelo órgão técnico da justiça eleitoral.

Passamos a ilustrar com três casos práticos.

No processo de prestação de contas anuais partidárias n.0000877-48.2011.6.00.0000, relatora Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura, referente ao exercício de 2010, julgado em 26 de abril de 2016 (BRASIL, 2016), o órgão técnico, a fim de preparar os autos para o julgamento, expediu a Informação nº.135, em 25 de novembro de 2015, apontando a existência de inconsistências na ordem de R\$410.553,32. Tais gastos, conforme indicado no respectivo relatório, não estavam documentados conforme critérios aplicáveis à evolução jurisprudência da Corte para a análise de contas partidárias. Foi concedido prazo ao prestador de contas para apresentação de esclarecimentos e documentos que justificassem as inconsistências apontadas. O prestador de contas, então, compulsou seus arquivos e carrou aos autos notas fiscais, recibos, faturas, contratos, fotos, relatórios, declarações, publicações, peças processuais, guias recolhidas, notas contábeis, extratos bancários, etc, de forma linear e organizada, pontuados individualmente por notas explicativas que indicavam a natureza, finalidade e vinculação partidária gastos. Respondida a diligência, as contas foram aprovadas com ressalvas, com determinação de restituição de R\$11.853,34 (R\$10.516,07 referentes à aplicação irregular de fundo partidário e R\$1.337,27 referentes a recebimento de valores de origem não identificada). A redução da inconsistência em relação ao valor inicial (R\$410.553,32), portanto, foi significativo montante de R\$398.699,98, e se deu em razão da diligente apresentação de documentos, pelo prestador de contas, referentes a receitas e gastos partidários, à luz do princípio da transparência.

No processo de prestação de contas anuais partidárias n. 0000230-19.2012.6.00.0000, relator Ministro Luís Roberto Barroso, referente ao exercício de 2011, julgado em 25 de abril de 2017 (BRASIL, 2017), o mesmo fato se observou. O órgão técnico expediu a Informação nº.167, em 22 de novembro de 2016, apontando a existência de inconsistências de aproximadamente R\$650.000,00. Intimado a se manifestar, o prestador de contas adotou o mesmo acuro empregado anteriormente no levantamento dos documentos em seus arquivos, organizando-os e apresentando-os tempestivamente. Neste caso, igualmente as contas foram julgadas aprovadas com ressalvas. Quanto à condenação para devolução ao erário, foi de R\$66.339,27 (R\$15.544,05 referentes à aplicação irregular de fundo partidário e R\$50.795,22 relativos a recursos de origem não identificada). A redução da inconsistência em relação ao valor inicial (cerca de R\$650.000,00), portanto, foi do significativo montante aproximado de R\$583.600,00, e se deu em razão do cuidado, organização e transparência empregados pelo prestador de contas no atendimento da diligência.

Por fim, no processo de prestação de contas anuais partidárias n. 0000201-32.2013.6.00.0000, relator Ministro Admar Gonzaga Neto, referente ao exercício de 2012, julgado em 11 de abril de 2018 (BRASIL, 2018), o mesmo fato se observou. O órgão técnico expediu a Informação nº.173, em 21 de novembro de 2017, apontando a existência de inconsistências de R\$905.604,79. O prestador de contas, então, revisou seus arquivos, sua contabilidade, seus lançamentos, anexando documentos que demonstraram minuciosa e organizadamente a aplicação de valores e origem de receitas. As contas igualmente foram aprovadas com ressalvas e a condenação para devolução ao erário foi de R\$55.291,14. A redução da inconsistência em relação ao valor inicial (R\$905.604,79), portanto, foi de R\$850.313,65. Mais uma vez, a organização e transparência orientaram a atuação do prestador de contas.

O que se quer demonstrar com estas três ilustrações apresentadas é que a acuidade na elaboração do conjunto probatório do processo judicial de prestação de contas efetivamente conduz ao saneamento de inconsistências. Além de atestar boa-fé, cooperação, razoabilidade, espelha transparência.

Por esta razão, à luz da sistemática atual de análise das contas, sejam elas partidárias ou eleitorais, os partidos e os candidatos (prestadores de contas) precisam ter equipes preparadas, com conhecimentos técnicos efetivos, capacidade de interpretar dispositivos legais, e, principalmente, de traduzir tais dispositivos para a prática financeira e contábil. Também é preciso organização e funcionalidade na tramitação e arquivamento de documentos, primando pela cronologia, utilizando notas explicativas, instruídas por contratos,

notas fiscais, recibos, faturas, cópias de cheques ou transferências eletrônicas, relatórios detalhados, relação de pessoal envolvido na execução de serviços, imagens de telas da internet, guias recolhidas, notas contábeis, extratos bancários, comprovação de entrega de produtos adquiridos e de serviços prestados, comprovação de uso de bens e serviços para finalidades partidárias/eleitorais, comprovação da vinculação de viagens, reuniões, eventos, hospedagens, alimentação, etc, com as finalidades partidárias/eleitorais por meio de atas, fotos, relatórios, gravações, declarações, publicações impressas ou virtuais. Esta é a transparência que deve antecipar a prova que será anexada nos autos da prestação de contas por ocasião de sua apresentação. Poucos problemas ou inconsistência resultarão deste tipo de metodologia no dia-a-dia da atividade partidária ou da campanha eleitoral. Estas medidas se tornam muito complexas e desgastantes se não forem construídas lançamento a lançamento, diariamente. É preciso, portanto, incutir em partidos e candidatos a necessidade de adoção de boas práticas e de elaboração de um procedimento operacional que padronize a instrução de cada gasto e de cada valor recebido.

Como se deduz, o princípio da inocência ganhou novas nuances. Evoluiu, cresceu, se uniu intrinsecamente ao princípio da transparência, de modo que as decisões judiciais passaram a perquirir as intenções, e não apenas as ações praticadas pelas partes. Assim, é preciso que o conjunto probatório nas contas eleitorais e partidárias reflita a boa-fé do prestador de contas na realização de cada gasto, no recebimento de cada valor. É no “chão de fábrica” da atividade partidária que a transparência nasce, intrínseca, nata, se torna visível e coopera com a construção de instrumentos de uso democrático e responsável dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIELY, D. **A mais pura verdade sobre a desonestidade**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2012. 259 p.

BARCELOS, G.R.C. O artigo 30-a, § 2º, da Lei nº 9.504/97: uma análise à luz da proporcionalidade. **Estudos Eleitorais** (TSE), v.8, n.3, p.23-39, 2013.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Emenda Constitucional n.45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e

130-A, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Lei complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Lei complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Lei complementar n. 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso em: 7 de jun. 2018.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096compilado.htm> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Lei n. 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm> Acesso em: 7 de jun. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.841, de 11 de agosto de 2004. Disciplina a Prestação de Contas dos Partidos Políticos e a Tomada de Contas Especial. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2004/RES218412004.htm>> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.432, de 16 de dezembro de 2014. Regulamenta o disposto no Título III da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2014/RES234322014.htm>> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.463, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.464, de 17 de dezembro de 2015. Regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234642015.htm#art75>> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.546, de 18 de dezembro de 2017. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235462017.html>> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso ordinário n.00012208620146270000 Palmas/TO, Relator: Min. Luiz Fux, Dt Julg: 22/03/2018, DJE 27/03/2018, n.061, p.2/7.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de contas anual partidária n.0000228-15.2013.6.00.0000, Brasília/DF, Relatora: Min. Rosa Weber, Dt Julg: 26/04/2018, DJE 05/06/2018, n.110, p.57/58.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de contas anual partidária n. 0000229-97.2013.6.00.0000, Brasília/DF, Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, Dt Julg: 27/03/2018, DJE 19/04/2018, n.058, p.35/37.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de contas anual partidária n. 0000877-48.2011.6.00.0000, Brasília/DF, Relatora: Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, Dt Julg: 26/04/2016, DJE 02/06/2016, n.106, p.34/35.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de contas anual partidária n. 0000230-19.2012.6.00.0000, Brasília/DF, Relator: Min. Luís Roberto, Dt Julg: 25/04/2017, DJE 27/04/2017, n.082, p.67/78.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de contas anual partidária n. 0000201-32.2013.6.00.0000, Brasília/DF, Relator: Min. Admar Gonzaga Neto, Dt Julg: 11/04/2018, DJE 12/04/2018, n.074, p.15/26.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 13, de 29 de agosto de 2008. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2813.NUME.%29%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4.650, de 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. AP n. 937, de 02 de maio de 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377039>> Acesso em: 7 jun. 2018.

_____, Câmara da Reforma. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. **Brasília: MARE**, 1995.

_____. Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato – por onde começou**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/investigacao/historico>> Acesso em: 7 jun. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, v. 45, p. 49-96, 1998.

PINHO, J.A.G.; SACRAMENTO, A.R.S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p.1343-1368, nov-dez. 2009

SANDEL, M.J. **O que o dinheiro não compra**: os limites morais do mercado 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2015. 237 p.

PROFESSOR: Michel Saliba

TÍTULO : Efeitos Penais da Investigação Judicial do Art.30-A da Lei 9504/97.

O Art.30-A da Lei 9504/97 surgiu em setembro de 2009 como forma de coibir uma prática antiga das eleições brasileiras: o fluxo de dinheiro utilizado nas campanhas eleitorais e não declarados pelos candidatos, o conhecido caixa dois.

Com redação dada pela Lei 12034/2009, mais uma das diversas minirreformas eleitorais, ocorridas na nossa legislação, diz o referido dispositivo:

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

Garante-se, deste modo, o legítimo questionamento acerca de eventual discrepância verificada entre uma campanha eleitoral e a prestação de contas da respectiva campanha.

A partir do referido dispositivo legal, as prestações de contas deixaram de ter a característica de algo estanque, eis que sujeitas a um aprofundamento muito maior, por meio de ação própria de investigação judicial.

Até o advento do art.30-A as campanhas eleitorais apresentavam a sua “certidão de legalidade e moralidade” com a aprovação das contas pelo respectivo órgão competente da Justiça Eleitoral, variando de acordo com o cargo disputado.

A aprovação das contas, com ou sem ressalvas, além de se constituir em um passaporte para a diplomação do candidato eleito, tinha o condão de por fim a qualquer indagação acerca das despesas realizadas ao longo da campanha, o que hoje não mais ocorre, pois a aprovação das contas de campanha é apenas um indicativo de legalidade daquilo que efetivamente se apresentou à Justiça Eleitoral como sendo as despesas realizadas e comprovadas ao longo do processo eleitoral

A prestação de contas é um instrumento oficial que traduz o demonstrativo daquilo que o candidato diz ter efetivamente gasto ao longo do certame, todavia, após o surgimento do art.30-A, e o desencadear de um processo judicial que tem por escopo perscrutar a ocorrência de contrastes, não se tardou a surgir as primeiras imputações de natureza criminal na prestação de contas, para além daquilo que está previsto no art.350 do Código Eleitoral.

Destarte, após a devida instrução da investigação judicial e caracterizada a existência de valores não declarados na prestação de contas da campanha eleitoral, interpretações que suplantam a ideia da simples falsidade ideológica contida no citado art.350 CE passaram a

brotar, com a abertura de inquéritos e posteriores processos criminais que avaliam a ocorrência do crime de lavagem de dinheiro, por se tratar de montantes sem a comprovada origem e que foram doados à campanha eleitoral sem fluxo em conta bancária, não só a específica conta da campanha, bem como em nenhuma outra conta bancária.

As investigações, oriundas do processo garantido pelo art.30-A, em muitos casos buscaram o fio do novelo que levava ao abastecimento de campanhas eleitorais com dinheiro “frio”, que não está declarado e inserido no mercado por nenhum dos mecanismos legais que se tem à disposição.

O candidato que recebe valores em espécie, ou em uma conta corrente de terceiro, que pode ser caracterizado como “laranja”, passa a ser suspeito de concorrer para a prática de lavagem de dinheiro, eis que aceita receber para a sua campanha eleitoral valores que, ao menos aparentemente, não estavam inseridos no mercado financeiro formal.

O artigo 1º da Lei 9.613/98 prevê que a ocultação ou dissimulação dolosa dos bens já seria suficiente para a caracterização do crime de lavagem de dinheiro, consumando-se este com o recebimento do valor travestido de licitude.

Não se pode dizer que toda despesa realizada em campanha eleitoral que não tenha sido declarada na prestação de contas seria suspeita de lavagem de dinheiro, pois nas hipóteses em que os valores têm origem para serem justificados, não se tratando de flagrante ocultação, presume-se, no meu sentir, a hipótese da falsidade ideológica decorrente da omissão na declaração de valores na prestação de contas, lembrando sempre que este se trata de crime especial por sua natureza eleitoral, que a difere do de falsidade ideológica na esfera penal, não bastando, assim, que o agente omita, insira ou faça inserir, mas sim que o faça com finalidade eleitoral.

Diferente do que alguns defendem, a omissão do tipo penal contido no art.350 CE, simples omissão na prestação de contas, não consegue abarcar as hipóteses de doações que alimentam o chamado “caixa dois” de uma campanha, tratando-se de conduta prevista como criminosa desde 1965, com o advento do Código Eleitoral.

Ao se pugnar pela atualização dos tipos penais eleitorais, ou mesmo a atualização na lei da lavagem de dinheiro (9613/98), o objetivo seria justamente o de traçar a distinção entre a falsidade pela omissão na prestação de contas e a lavagem de dinheiro, criando-se um tipo penal consentâneo com a realidade vivenciada ao longo das ultimas campanhas eleitorais neste país.

Além das questões abordadas, após o desencadeamento da Operação Lava Jato uma nova modalidade de acusação surgiu no cenário penal eleitoral, que se traduziria na doação

oficial, com todas as formalidades exigidas pela legislação eleitoral, como simulacro do crime de corrupção passiva.

A hipótese é extremamente delicada e atingiria, na minha exegese, somente os servidores públicos candidatos, ou os detentores de cargos públicos capazes de propiciar, de modo inequívoco, a prática do ato administrativo almejado pelo doador.

Outro não poderia praticar tal espécie de delito, nem mesmo ser acusado de simulação da doação oficial, pelo fato da conduta carecer daquilo que se convencionou chamar de fechamento do tipo penal. O tipo penal não fecharia, pois, para se questionar a doação oficial como foram de corrupção passiva, há a necessidade inafastável ao tipo penal, que seria a demonstração de que o agente detém a condição de servidor público ou mandatário capaz de decidir e manter o ato realizado, ainda que não se prove diretamente o ato de ofício, máxime após o julgamento da AP 470 (Mensalão) no STF, em que tal interpretação (exigência cabal da demonstração do ato de ofício) foi elastecida.

A prova, no entanto, é deveras complexa e só seria possível, no meu entender, a partir da própria confissão do candidato beneficiado com a doação, ou alguma outra prova absolutamente irrefutável.

Ainda na esteira da Operação Lava Jato, o Ministério Público Federal após apontar a existência de corrupção passiva, simulada por meio da doação oficial nas campanhas eleitorais, apresentou, na esteira do raciocínio anterior, acusações de lavagem do dinheiro recebido na doação oficial simulada quando da apresentação da prestação de contas oficial da campanha.

Dirijo da interpretação formulada pelo MPF, por entender que inconcebível a caracterização de lavagem de dinheiro em sede de prestação oficial de contas de campanha eleitoral, por faltar, justamente, o elemento de branqueamento de capitais ou dissimulação de sua licitude. Como se falar em ocultação em ato de indubitosa transparência e legitimidade como o é a prestação de contas eleitoral? Ainda que engenhosa a tese, dissinto da mesma com absoluta convicção.

Casos Concretos a serem estudados:

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Penal 996, rejeitou, por apertada maioria, a tese da corrupção passiva simulada por ato de doação oficial. Este caso concreto será abordado de modo mais aprofundado em exposição oral na data do evento.

Resumidamente, a maioria formada pelos Ministros Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, rejeitaram a tese do Relator, Ministro Edson Fachin, que foi acompanhada pelo Revisor, Ministro Celso de Mello, ao argumento de que, além de não haver prova neste sentido, a doação foi viabilizada pelo partido político o qual o réu estava (e está) filiado, e quisesse o mesmo agir de modo a simular algo, pediria que a doação fosse feita via partido político, eis que nas eleições de 2010 não havia a exigência de o candidato demonstrar a origem da doação, desde que advinda de partido político, sendo que o denunciado fez a opção por receber diretamente do partido, o que militaria em favor do mesmo e não contrariamente, como afirmado no voto do Ministro Relator.

Em relação à acusação de lavagem de dinheiro, a tese vencedora (divergência) teve como núcleo principal a evidente publicidade em documentação oficial, o que não poderia tipificar a lavagem em nenhuma das fases de caracterização do delito.

No Inquérito 3982, a denúncia por corrupção passiva no ato da doação oficial e lavagem de dinheiro no ato da prestação de contas foi rejeitada por três votos contra dois, com a mesma maioria formada no caso anteriormente citado.

Conclusão:

Com estas considerações, concluo pelo inquestionável incremento que o art.30-A emprestou aos mecanismos de controle e transparência nas eleições, garantindo-se a possibilidade de se levar a cabo investigações que possam resultar em acusações muitas vezes necessárias, até mesmo para se comprovar a inocência e a licitude de atos considerados incongruentes com a realidade de determinadas campanhas eleitorais, ou, ao contrário, apontar pela ilicitude que acaba por contaminar a lisura de uma eleição.

Referências Bibliográficas:

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12.^a edição, Atlas, 2016. 438 p.

GOMES, José Jairo. Crimes e Processo Penal Eleitorais. São Paulo: Atlas, 2015. 333 p.

CRUZ BOTTINI, Pierpaolo; HENRIQUE BADARÓ, Gustavo. Lavagem de Dinheiro – Aspectos Penais e Processuais Penais. 3^a edição, Revista dos Tribunais, 2016. 400 p.

TIGRE MAIA, Rodolfo. Lavagem de dinheiro. 2.^a edição Malheiros, 2017. 206 p.

DE BARROS, Marco Antonio. Lavagem de capitais e obrigações civis correlatas: comentários, artigo por artigo, à Lei 9.613/1998. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 76.

DE SOUZA MATOS FILHO, Renato. A distinção dos crimes de corrupção passiva e caixa dois no contexto da delação de Emílio Odebrecht. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5076, 25 maio 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58034>>. Acesso: 05/06/2018.

STF: AP 996, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgamento da realizado em 15, 22 e 29 de maio de 2018, acórdão em elaboração, Votos divulgados dos Ministros Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Edson Fachin.

STF: Inq 3982, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, julgado em 07/03/2017, publicado em DJe-117 publicado 06/03/2018.