

**ANÁLISE JURÍDICA DA LEI Nº 13.165, DE 2015, NO QUE
TANGE AO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E
PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS**

*A LEGAL ANALYSIS OF LAW Nº 13.165, OF 2015, ON THE FINANCING OF
CAMPAIGNS AND THE PROVISION OF ELECTORAL ACCOUNTS*

Afonso Filho Pereira Ramos da Silva

Analista técnico processual no Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – Superintendência Federal do Tocantins. Advogado. Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Luterano de Palmas. E-mail: afonsopadvogado@gmail.com

Lara Lívia Cardoso Costa Bringel

Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Goiás. Doutoranda em Tecnologia Nuclear pelo Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares/USP. Professora de graduação do curso de direito e pós-graduação em direito público no Centro Universitário Luterano de Palmas. E-mail: larialviacardoso@hotmail.com

RESUMO

Muitos são os escândalos envolvendo financiamento de campanhas nos noticiários recentemente, o que reflete em uma sociedade desmotivada com a política no Brasil. A Lei nº 9.504, de 1997, conhecida como Lei Geral das Eleições, surgiu para disciplinar juntamente com o Código Eleitoral, as normas aplicáveis às eleições. Desde 2006, ela vem sofrendo modificações com intuito de aperfeiçoar a legislação eleitoral. Após três reformas eleitorais, editou-se a Lei nº 13.165, de 2015, considerada a 4ª minirreforma eleitoral. Esta reforma foi importante porque modificou, além de normas da Lei das Eleições, aspectos do Código Eleitoral e da Lei dos Partidos Políticos. Sua finalidade é a de reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina. A reforma de 2015 trouxe mudanças positivas para alguns pontos da legislação eleitoral, porém quanto ao financiamento das campanhas e prestação de contas não avançou muito. A identificação dos doadores, exigência de maior agilidade e transparência na prestação de contas e ainda apoio às candidaturas femininas foram conquistas importantes. Após as eleições de 2016, notou-se que nem todos os objetivos da norma foram alcançados, surgindo-se a necessidade uma reforma eleitoral, mais ampla e com participação da sociedade. O fortalecimento

dos órgãos fiscalizadores, sanções mais severas e uma sociedade participativa do processo democrático são pontos fundamentais para garantir a lisura nas campanhas eleitorais e a garantia do exercício da soberania popular. Diante de tal problemática, este artigo tem o objetivo realizar a discussão da minirreforma eleitoral de 2015, em especial quanto ao financiamento das campanhas e prestação de contas. Para embasar as discussões, utilizou-se de levantamento bibliográfico em artigos, dissertações, legislação eleitoral e jurisprudência.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento. 4ª minirreforma. Prestação de Contas.

ABSTRACT

The practice of funding of parties and campaigns is used in the political system of many countries. In Brazil, most of the donations are from companies, especially large contractors. Much has been discussed about the real interest of these large companies to finance parties and electoral campaigns, the recent scandals reported in the media more swelled discussions between for and against this practice. The political reforms of recent years have brought some changes in order to curb illicit financing and severity to the analysis of benefits accounts. Law No. 13,165 / 2015, known as 4 ° electoral Minirreforma allows the donation of law firms only to the party fund, ending donations to parties and candidates. The 4th Minirreforma also increased transparency in accountability, allowing better monitoring the voter. Despite advances, there is still a long way to go towards cleaner and strengthened democratic process. This article aims to conduct the approach of some aspects of the electoral minirreforma regarding campaign financing and provision of electoral expenses.

KEYWORDS: Financing. 4ª small reform. Accountability.

I INTRODUÇÃO

A partir dos recorrentes escândalos divulgados na mídia brasileira quanto às contribuições em algumas campanhas eleitorais, este artigo tem como intuito realizar uma discussão da minirreforma eleitoral de 2015, que ainda está em vigor, com foco nas alterações para o financiamento das campanhas e prestação de contas.

O tema se destaca porque historicamente verificou-se um aumento exponencial dos custos das campanhas eleitorais no Brasil e um número crescente de prestações de contas rejeitadas pelos órgãos fiscalizadores devido à evidências de irregularidades.

A promulgação da Lei nº 9.504, de 1997 passou a disciplinar juntamente com o Código Eleitoral, as normas aplicáveis às eleições, e por isso é conhecida com Lei Geral das Eleições. Com a justificativa de minimizar os elevados gastos das campanhas eleitorais brasileiras, diversos dispositivos da Lei foram alterados até os dias atuais.

Os artigos 17 a 32, com suas alterações, da Lei nº 9.504/97 tratam do financiamento de campanha e da prestação de contas em relação às eleições. Segundo Reis (2016) a arrecadação de recursos e a realização dos gastos nas campanhas não podem ocorrer de modo arbitrário. Ambas as atividades devem se firmar aos princípios da moralidade, da legalidade, da publicidade

As reformas políticas realizadas nos últimos anos vêm a passos lentos disciplinando o financiamento de partidos, de campanhas eleitorais e as prestações de contas, porém há muito o que avançar, pois alguns candidatos encontram brechas para recebimento de doações de empresas privadas e maquiagem as prestações de contas. Felizmente a sociedade brasileira está mais participativa na política, o que trouxe avanços na legislação eleitoral e outras áreas da administração pública.

Após três reformas eleitorais, editou-se a Lei nº 13.165, de 2015, considerada a 4ª minirreforma eleitoral. Esta reforma foi importante porque modificou, além de normas da Lei das Eleições, aspectos do Código Eleitoral e da Lei dos Partidos Políticos, alterou e criou inúmeras regras relacionadas à realização de propaganda eleitoral, à prestação de contas de campanha e à contratação de cabos eleitorais, bem como alterou o período das convenções partidárias e as normas para substituição de candidaturas.

Conforme sua exposição de motivos, a finalidade da Lei nº 13.165, de 2015, é a de reduzir os custos das campanhas eleitorais (mesma finalidade da reforma anterior), simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina.

Após as eleições de 2016, notou-se que nem todos os objetivos da norma foram alcançados, surgindo-se a necessidade uma nova reforma eleitoral, mas ampla e com efetiva participação da sociedade para extinguir as "minirreformas" ocorridas nos intervalos dos pleitos que não trazem transformações expressivas e ainda frustram os eleitores.

A partir do estudo bibliográfico de artigos, dissertações, legislação eleitoral e jurisprudência do tema em questão serão discutidas nos capítulos seguintes as reformas eleitorais realizadas até os dias atuais, mas detalhadamente a 4ª minirreforma quanto ao financiamento de campanhas e prestação de contas eleitorais.

2 REFORMAS ELEITORAIS NO BRASIL

Entre as poucas previsões que se pode fazer sobre o cenário político brasileiro é a de que encerrada uma eleição, tem início o debate sobre a próxima reforma eleitoral. Essa conclusão surge da observação do passado recente, em que desde a aprovação da atual Lei Geral das Eleições, a lei nº 9.504/97, passou-se onze reformas em dez ciclos eleitorais. Neste capítulo serão abordados as principais inovações de cada minirreforma, aprofundando-se obviamente um pouco mais, na minirreforma de 2015.

As mudanças nas legislações eleitorais são impulsionadas em sua maioria por escândalos na esfera política, o que não deveria esperar chegar a esse ponto. O escândalo do mensalão em 2005 trouxe a conhecimento do público um sistema de omissão de gastos nas campanhas eleitorais praticados há décadas. A repercussão na

mídia nacional foi imediata, o que propiciou a aprovação da Lei nº 11.300, de 2006, denominada como 1ª minirreforma eleitoral.

Segundo Ramos (2006), a 1ª reforma mesmo que pequena, à época, já causava preocupação na classe política, pois, apesar de ter o objetivo de conter os gastos e o excesso de recursos publicitários envolvidos nas eleições, reduz a possibilidade de que novos interessados usufruam do apoio de terceiros.

Esta minirreforma introduziu o artigo 30-A na Lei nº 9.504, de 1997. Esse dispositivo teve grande importância para a lisura das contas nas campanhas eleitorais, pois introduziu a penalidade de cassação de diploma ou impedimento de obtê-lo ao infrator.

A Lei nº 11.300/2006 trouxe normas de conduta que proíbem brindes ou showmícios, disciplinam os gastos de campanha vedados e novas ações contra condutas eleitoralmente ilícitas sujeitas a duras sanções. Três anos depois, realizou-se mais uma alteração na lei das eleições.

Uma alteração promovida pelo acréscimo do § 3º no art.22, diz respeito a obrigatoriedade da criação de conta específica. O parágrafo descreve que o uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado

A Lei nº 12.034, de 2009, considerada a 2ª minirreforma incluiu o § 7º no artigo 11 da Lei nº 9.504, de 1997, o qual define que a certidão de quitação eleitoral contempla exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral.

Dessa forma, a quitação eleitoral exige apenas a apresentação das contas de campanha a qual, por sua vez, abarca a aprovação (ainda que com ressalvas) e mesmo a desaprovação de contas, ficando excluída da quitação eleitoral a hipótese de não apresentação destas (artigo 30, IV, da Lei nº 9.504, de 1997).

Conforme é possível verificar, apenas a ausência de apresentação de prestação de contas proporciona o impedimento de obtenção de certidão de quitação eleitoral, não havendo sido mencionada punição aos candidatos cujas contas forem desaprovadas.

Mas a principal inovação dessa lei foi a ampla liberdade para o uso da rede mundial de computadores nas eleições. Para as doações foi aberta ainda a possibilidade de doação por outros meios eletrônicos de pagamento, que deverão conter a identificação do doador e a emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

No capítulo sobre Prestações de Contas, a nova redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009, para o Art. 30-A menciona que:

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.

E ainda o no § 2º da lei especifica que comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.

Pelo inciso IV, do art. 30, torna-se obrigatória a prestação de contas após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral no prazo de 72 horas. Dessa forma, o prazo para prestação de contas tornou-se mais rigoroso. Em 2013, entrou em vigor a Lei nº 12.891 (3ª Minirreforma), cujas modificações objetivaram reduzir o custo com a campanha. Essa minirreforma avançou sobre os gastos de campanhas, limitando despesas com a alimentação e aluguel de veículos, dentre outros. Suas normas tiveram impacto significativo na propaganda eleitoral, especialmente limitando sua veiculação em vias públicas e em propriedade particular.

A lei alterou o parágrafo 4º do art. 28, que dispõe sobre o período para prestação de contas parcial, que era nos dias 6 de agosto e 6 de setembro e depois da nova redação passa a ser nos dias 8 de agosto e 8 de setembro do ano eleitoral.

Outro ponto modificado pela 3ª minirreforma é quanto à dispensa de comprovação na prestação de contas de cessão de bens móveis até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), e de doação de bens compartilhados. Apenas o candidato/partido/coligação responsável pelo pagamento da despesa compartilhada deveria apresentar o registro na prestação de contas, a fim de evitar que diferentes candidatos prestem contas sobre a mesma coisa.

A inclusão deste ponto na norma foi bastante positiva, pois solucionou um problema complexo que existia quanto às propagandas comuns. Esse fato acontecia quando um candidato fazia uma propaganda em conjunto com outro. O candidato que pagava deveria registrar na sua prestação de contas e fazer a doação ao outro que também deveria registrar esta doação em sua contabilidade.

Quanto a fiscalização das contas a minirreforma incluiu o parágrafo (1º) ao artigo 34 da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995). O artigo 34 afirma que a Justiça Eleitoral deve fiscalizar a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais. O parágrafo 1º reforça:

§ 1º A fiscalização de que trata o caput tem por escopo identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, mediante o exame formal dos documentos contábeis e fiscais apresentados pelos partidos políticos, comitês e candidatos, sendo vedada a análise das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia.

O § 1º ressalta que é de responsabilidade do partido realizar a gestão de suas verbas de maneira clara que não cause infringência na lei e como forma de coibir o uso de verbas para outros meios é que a Justiça Eleitoral poderá realizar a fiscalização através do exame formal dos documentos fiscais apresentados, cujo objetivo é verificar se foram preenchidos todos os requisitos exigidos tanto na origem das receitas, quanto na destinação das despesas.

As modificações promovidas pela 4ª minirreforma eleitoral, Lei nº 13.165, de 2015, notadamente a respeito do financiamento de campanhas e prestação de contas eleitorais, serão abordadas no próximo tópico.

3 O FINANCIAMENTO E A PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS APÓS A MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2015

O financiamento privado foi proibido durante a Ditadura Militar, mas novamente permitido na Primeira República Democrática, quando era praticamente inexpressivo, e reestabelecido em 1993, sob a égide da Constituição Cidadã, momento em que o Brasil despontou no ranking dos países com as campanhas mais caras do mundo, superando os Estados Unidos. As entidades sindicais foram vedadas de realizar doações em 1971 e assim permaneceram até o advento da Constituição, de 1988. (SANTOS, 2015, p.22).

Para Jora e Franceschi (2015, p. 2), o aumento expressivo dos custos e da concorrência nas eleições no Brasil contribuiu para que os candidatos se tornassem cada vez mais dependentes de doações privadas para o financiamento de suas campanhas. Essa vinculação entre financiador e eleito altera o elemento ideológico definidor da eleição, para o elemento econômico.

O atual modelo de financiamento de campanhas eleitorais admite que pessoas físicas ou jurídicas realizem depósitos em dinheiro, na forma de doação, a candidatos a cargos eletivos majoritários ou proporcionais, seus partidos políticos e suas campanhas eleitorais. (ASSIS, 2015).

Para Freitas (2016, p. 31), um dos pontos mais polêmicos que envolvem toda a campanha eleitoral é a arrecadação de recursos financeiros. Outro tema que merece destaque nas campanhas é a temida prestação de contas. O Direito Eleitoral é uma ferramenta para se garantir o equilíbrio na disputa eleitoral e consequentemente combater o abuso do poder econômico.

A Constituição Federal, no seu artigo 17, § 3º, prevê o financiamento público da política brasileira e estabelece que os partidos políticos tenham o direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma prevista em lei.

Santos (2014) verificou que as empresas, em comparação aos partidos, tendem a financiar diretamente candidatos com menor capital político. Isso significa que candidaturas com potencial eleitoral, mas não orgânicas e vinculadas a elites conseguem se financiar mais com recursos das empresas do que com repasses partidários.

O primeiro tratamento legal do assunto relativo às contas durante a campanha, conforme Schlickmann (2007, p. 33), somente ocorreu com a edição da Lei nº 4.740,

de 15 de julho de 1965, lei orgânica dos partidos políticos. De acordo com essa Lei, voltada para a regulamentação dessas agremiações, ficou criado o fundo partidário (artigo 60), importante fonte de recursos dos partidos e constituído por multas e penalidades, recursos financeiros conforme destinação prevista em lei e doações de particulares.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos partidos políticos caracteriza-se por ser um recurso público no qual sua verba é destinada exclusivamente aos partidos políticos, para que possam realizar suas atividades no período eleitoral e em períodos não eleitorais. (REIS, 2015, p. 12).

A Lei das eleições vem sofrendo alterações desde a sua promulgação. As mais recente são modificações provenientes da Lei nº 13.165, de 2015, que estabelece, nos seus artigos 17 a 32, as normas acerca da arrecadação de recursos e a prestação de contas.

A Lei nº 13.165, de 2015, permite a doação de empresas jurídicas apenas para o fundo partidário e acaba com as doações para partidos políticos e candidatos a cargos eleitorais. Esta lei também aumentou a transparência na prestação de contas, de modo a permitir melhor acompanhamento ao eleitor.

Na Minirreforma Eleitoral, de 2015, o trecho que permitia a doação de empresas privadas a campanhas eleitorais foi um dos sete vetos realizados pela então presidente da República Dilma Rousseff. O veto da presidente se baseou na decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) numa Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.650, que considerou a doação por empresas privadas para o financiamento de campanhas eleitorais como inconstitucional.

Há ainda uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 115, de 2015, em trâmite no Congresso Nacional, a qual restabelece a doação de empresas privadas a campanhas eleitorais. Evidencia-se, dessa forma, grande interesse por parte da classe política de reverter o conquistado em relação ao financiamento.

De forma bem sucinta, as novas regras trazem alterações na fixação dos limites de gastos, administração financeira, abertura de conta bancária e doações; apuração da doação acima do limite legal; legitimidade para apresentação das contas e sistema simplificado; novo prazo para apresentação das contas e para seu julgamento; divulgação imediata das doações recebidas, prestação de contas parcial, comprovação de gastos com passagens aéreas, transferência pelos partidos a candidatos de recursos oriundos de doação e vínculo empregatício na contratação de pessoal.

Essas regras começaram a valer para as eleições municipais de 2016, a qual se evidenciou a ascensão de um novo modelo de financiamento de campanhas eleitorais, originado pela restrição da atuação de empresas privadas em campanhas eleitorais, que foi o destaque de candidatos com poder de autofinanciamento.

Um eleitor comum pode doar até 10% de sua renda, mas candidatos estão submetidos a outra regra, o que eleva sua importância no papel de financiadores: podem gastar até 50% de todo o patrimônio na própria campanha. Como exemplo, pode-se citar o atual prefeito de São Paulo, João Doria (PSDB), que doou R\$ 2,4

milhões para a própria campanha, tornando-se o segundo maior doador nacionalmente. Cabe agora a justiça eleitoral ficar atenta aos novos moldes da corrida eleitoral para que não se perda a isonomia entre os candidatos.

Um das formas de realizar o controle do processo eleitoral e evitar abusos do poder econômico é a maior exigência na transparência das prestações de contas. A prestação de contas é uma ferramenta que auxilia o trabalho dos órgãos fiscalizadores no acompanhamento dos gastos com as campanhas e possibilita que os seus desvios, sejam censurados e punidos com rigor.

Na literatura diversos autores concordam que só é possível alcançar a transparência nos gastos de campanha com uma prestação de contas clara e precisa.

Para Lima (2009, p. 90) a prestação de contas de campanha eleitoral pode ser descrita como um instituto que tem como finalidade primordial, emprestar transparência às campanhas eleitorais, através da exigência da apresentação de informações, legalmente determinadas, que têm o condão de evidenciar o montante, a origem e a destinação dos recursos utilizados nas campanhas de partidos e candidatos, possibilitando a identificação de situações que podem estar relacionadas ao abuso do poder econômico, além de prever sanções pelo desrespeito aos dispositivos que o regulam.

Gomes (2012, p. 307) acrescenta que o instituto da prestação de contas constitui o instrumento oficial que permite a realização de contrastes e avaliações, bem como o controle financeiro do certame. Esse controle tem o sentido de perscrutar e cercear o abuso de poder, notadamente o de caráter econômico, conferindo-se mais transparência e legitimidade às eleições.

Na tentativa de aumentar a transparência nas prestações de contas o TSE publicou a Resolução 23.406/14 que determina que candidatos e partidos políticos contratem um profissional da área de contabilidade para assinar o documento relativo às finanças da campanha.

Os valores e as doações recebidas pelo candidato devem ser justificados com a emissão dos recibos eleitorais, o trânsito em conta bancária e a contabilização no demonstrativo de recursos arrecadados. No entanto, ainda o que se verifica em todos os pleitos são fraudes e irregularidades nas prestações de contas, resultando em inúmeras rejeições das prestações de contas pelos tribunais regionais eleitorais.

3.1 Doação de recursos financeiros para partidos políticos e candidatos

O financiamento de campanhas engloba tanto o de candidatos, quanto o de partidos políticos, uma vez que as siglas também injetam recursos nas candidaturas. Moreira (2016) relata sobre as fontes de arrecadação:

Quanto às fontes de arrecadação dos candidatos até as eleições de 2014, lícitos os recursos provenientes: 1) de doações de pessoas físicas e jurídicas; 2) dos próprios candidatos; 3) de

outros candidatos; 4) de comitês financeiros e de partidos políticos – via repasse do Fundo Partidário ou pela transferência de outros recursos próprios; 5) da comercialização de bens/serviços; e 6) da realização de eventos. (MOREIRA, 2016, p.111).

Para Moreira (2016, p.137), investigando as regulações atinentes ao financiamento privado, não é demasiado repassar que a decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 4.650/DF, proibiu toda doação de pessoas jurídicas aos candidatos e aos partidos políticos, servindo de fundamentação ao veto da Presidência da República a Lei nº 13.165, de 2015, na parte em que a admitia. Também, que a 4ª Minirreforma – excetuando-se o mencionado veto e o aumento do valor das doações de bens estimáveis em dinheiro – conserva o sistema de arrecadação privado praticamente como era.

Essa ação foi impetrada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Na ação, o Conselho questiona os atuais critérios de doações feitas por pessoas físicas, baseadas no percentual dos rendimentos obtidos no ano anterior, com o argumento de que tal situação cria um ambiente em que as desigualdades econômicas existentes na sociedade são convertidas, de forma institucionalizada, em desigualdade política.

Como forma de contribuir para a diminuição da desigualdade entre os homens e as mulheres, políticas compensatórias e de cotas vem sendo introduzidas na legislação eleitoral.

De acordo com Freitas (2016), a nova Minirreforma determina o financiamento obrigatório de campanhas femininas. As leis eleitorais permitem o auxílio de candidatos com recursos públicos por intermédio de repasse dos partidos políticos, repasses estes discricionários, uma vez que os partidos têm liberdade de escolha e sua conveniência, oportunidade e conteúdo.

De acordo com o novo texto do artigo 44, inciso V, da Lei nº 9.096, de 1995, pelo menos 5% do total do valor recebido por partido deve ser investido na criação e manutenção de programas que promovam a participação das mulheres no mundo da política.

Mesmo assim, é muito pequena a participação feminina na Câmara dos Deputados, a principal casa legislativa do país, que tem 513 cadeiras, das quais atualmente apenas 51 são ocupadas por mulheres. Este número apesar de tímido, cresceu em relação aos pleitos anteriores, resultado das políticas de incentivo à participação feminina na política.

Segundo dados do sistema DivulgaCandContas, o percentual de mulheres que disputaram cargos nas eleições de 2016 ultrapassou 30%.

Os artigos 17 e 18 da minirreforma estabelecem que as despesas decorrentes da campanha eleitoral sejam de inteira responsabilidade dos partidos e de seus candidatos, financiadas na forma da lei, os limites de gastos são definidos pelo TSE e o descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o

pagamento de multa em valor equivalente a 100% da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico.

Segundo o artigo 22-A, § 2o, da Lei abordada, os candidatos estão autorizados a promover a arrecadação de recursos financeiros e a efetuarem as despesas necessárias à campanha eleitoral, desde que realizem abertura de conta bancária específica para a campanha.

Nas eleições anteriores à reforma, os candidatos e comitês financeiros estavam autorizados a promover a arrecadação de recursos financeiros e a realizar as despesas necessárias à campanha eleitoral. Nas eleições de 2016 só os candidatos estavam autorizados a promover a arrecadação de recursos financeiros e a realizar as despesas necessárias à campanha eleitoral.

Nas campanhas eleitorais anteriores, as pessoas físicas poderiam doar até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano antecedente ao do pleito, sob pena de multa ao doador que desrespeitasse tal percentual. O limite acima não se aplicava às doações estimáveis em dinheiro, relativas ao uso de bens móveis ou imóveis, cuja utilização não ultrapassasse o valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Por sua vez, as doações de pessoas jurídicas se limitavam a 2% do faturamento bruto, sujeitando-as, caso excedentes, à multa pecuniária e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público por cinco anos. Com a nova Minirreforma, as pessoas jurídicas podem continuar doando apenas para o Fundo Partidário.

Agora, pessoa física continua podendo doar até 10% dos seus rendimentos auferidos no ano anterior ao do pleito, e é lícita a utilização pelo candidato de seus recursos próprios, até 50% do patrimônio, nos termos da Resolução TSE nº 23.406, de 2014, autorizando-se o autofinanciamento.

Para a Justiça Eleitoral, todavia, as doações de outros candidatos, por não serem direcionadas à própria campanha, são jungidas ao critério das pessoas físicas (de até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito) (MOREIRA, 2016).

Para doação de recursos dos partidos políticos aos candidatos, continua sendo possível, ainda que provenientes do Fundo Partidário, desde que identificados os doadores. A identificação dos doadores é necessária em decorrência do deferimento de medida cautelar na ADI nº 5.394, em 9/11/2016.

A identificação dos doadores foi um ponto positivo da nova reforma, pois irá facilitar o rastreio da origem dos recursos, intimidando ações ilícitas de financiadores que buscam o retorno dos recursos investidos em “favores” e “regalias”.

A Lei nº 13.165, de 2015, no seu artigo 9º, inova ao tornar obrigatório o financiamento de campanhas femininas, com transferência de 5% a 15% do Fundo Partidário destinado às campanhas eleitorais para o uso nas candidaturas de mulheres.

A inclusão do artigo visa dar maior apoio a candidaturas de mulheres que pretendem ocupar uma cadeira pública, visto que a categoria feminina possui poucas representantes no executivo e legislativo em todas as esferas.

3.2 Fixação dos limites de gastos de campanha

O abuso do poder econômico, um dos maiores entraves do processo eleitoral, não foi combatido pela reforma eleitoral de 2015. O estabelecimento de um limite razoável de gastos de campanha, fundamental para um maior equilíbrio nas disputas eleitorais, não foi observado como deveria.

Com reforma eleitoral, ficou revogado o artigo 17-A, que fixava:

A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.

Pela modificação aprovada, a Lei Eleitoral passa a ter dois novos artigos tratando de limite de gastos. O artigo 18-A prevê que as despesas efetuadas pelos candidatos e as dos partidos e comitês financeiros que puderem ser individualizadas devem ser contabilizadas no limite de gastos.

Na visão de Oliveira (2015, p.5), as despesas realizadas por partido político ou por comitê financeiro, em benefício de um candidato, se puderem ser individualizadas, serão contabilizadas no limite de gastos deste.

O artigo 18-B prevê a aplicação de multa aos candidatos e partidos políticos que ultrapassarem o limite de gastos fixado, calculada no percentual de 100% do valor ultrapassado, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso de poder econômico. Oliveira (2015, p. 6) acredita que o novo texto busca dar algum significado à noção de limite de gastos, já que, pelo texto atual da Lei, tal instituto não tem nenhuma efetividade.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) definiu os limites de gastos conforme parâmetros estabelecidos na Resolução nº 23.459, de 2015, em que o 1º turno para prefeito limita até 70% do maior gasto declarado no município na campanha, em 2012, caso tenha havido apenas um turno, e até 50% do valor total gasto, caso tenha havido dois turnos. No 2º turno, o limite é até 30% do maior gasto declarado no município na campanha para prefeito, em 2012.

Já para vereador, até 70% do maior gasto declarado no município na campanha, em 2012. Ressalta-se que, nos municípios de até 10 mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para prefeito, e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para vereador, ou o estabelecido nos limites acima, o que for maior.

Todavia, tais tetos preservam a exorbitância dos custos das campanhas eleitorais, fato que só privilegia os candidatos e partidos com maior poder aquisitivo e/ou que conseguem arrecadar mais, o que pôde ser observado na campanha do prefeito de São Paulo, João Doria, comentado anteriormente.

3.3 Contratação de pessoa física para serviços em campanhas eleitorais

A Lei nº 9.504, de 1997, prevê que a contratação de pessoal para prestação de serviços nas campanhas eleitorais não gera vínculo empregatício com o candidato ou partido contratante, artigo 100.

Para a Lei nº 13.165, de 2015, o indivíduo contratado para trabalhar na campanha, apesar de não possuir vínculo empregatício com o candidato ou partido, deverá ser considerado, para fins previdenciários, como segurado obrigatório, na modalidade contribuinte individual (artigo 12, V, "h", da Lei nº 8.212, de 1991).

Com isso, as pessoas contratadas pelos candidatos ou partidos para as campanhas eleitorais terão de contribuir para o RGPS (INSS) como contribuinte individual.

Outra novidade que a Lei acrescenta é a de que os partidos políticos, quando contratam pessoas para trabalhar nas campanhas, não podem ser equiparados a empresas, para fins previdenciários.

3.4 Prestações de contas

Entre os vários artigos que sofreram modificação com as reformas políticas estão os relacionados às prestações de contas perante os órgãos controladores e fiscalizadores. Até as eleições de 2014, a Justiça Eleitoral era informada sobre o financiamento de campanha em três oportunidades: na primeira parcial de campanha, na segunda parcial e na prestação de contas final.

Nas eleições de 2016, as doações recebidas e os gastos de campanhas, que são contabilizados na prestação de contas, deveriam ser informados a cada 72 horas à Justiça Eleitoral, contados do recebimento do crédito em conta-corrente.

No entanto, a norma deixa a desejar na punição, pois, se os candidatos ou partidos não informarem à Justiça em até 72h, não haverá sanção prevista na legislação eleitoral, o que pode estimular a ausência de informações e comprometer a transparência do processo democrático.

A Justiça Eleitoral recebe das instituições bancárias os extratos eletrônicos das campanhas. Se um candidato não informar as suas contas, qualquer cidadão poderá verificar a ausência de informações. Já para as eleições de 2016, as informações sobre o financiamento foram disponibilizadas em tempo real no portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) disponibilizou em 2016, em sua página na internet, o sistema DivulgaCandContas. Esse sistema traz informações sobre a declaração de bens do candidato, a situação do registro de candidatura, arrecadação e gastos de campanha, entre outros tópicos.

Por meio desse sistema, é possível consultar o quantitativo de candidaturas e verificar a situação de cada candidato, assim como todos os seus dados, segundo foram informados à Justiça Eleitoral. Com essa nova ferramenta de transparência, a sociedade pode exercer o controle sobre os recursos arrecadados e os gastos realizados.

A Minirreforma acrescentou um § 1º ao art. 34 da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 1995). Descreve o artigo 34 que a Justiça Eleitoral deve fiscalizar a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral e atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais. O § 1º diz que essa fiscalização tem como objetivo:

Identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, mediante o exame formal dos documentos contábeis e fiscais apresentados pelos partidos políticos, comitês e candidatos, sendo vedada a análise das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia.

Já o § 2º, criado no artigo, mantém a mesma redação que antes existia no parágrafo único do dispositivo.

No caso, ressalta que, para efetuar os exames necessários à fiscalização, a Justiça Eleitoral pode requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU) ou dos estados, pelo tempo que necessitar. Segundo a Lei, a Justiça Eleitoral deverá analisar as contas de campanha, limitando-se ao exame formal dos documentos contábeis e fiscais apresentados pelos partidos políticos, comitês e candidatos.

O § 1º do artigo 28 relata que as prestações de contas dos candidatos às eleições majoritárias serão feitas pelo próprio candidato, devendo ser acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e da relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores e emitentes.

O § 2º do mesmo artigo afirma que as prestações de contas dos candidatos às eleições proporcionais também serão feitas pelo próprio candidato.

Antes, as prestações de contas parciais deveriam ser entregues à Justiça Eleitoral pelos partidos políticos no período de 28 de julho a 2 de agosto, e pelos candidatos, de 28 de agosto a 2 de setembro, para divulgação na internet, pela Justiça Eleitoral, nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, respectivamente.

Agora com a reforma eleitoral de 2015, os partidos políticos, coligações e candidatos deverão divulgar na internet os recursos em dinheiro recebidos, em até 72h após o recebimento do recurso, e, no dia 15 de setembro, um relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos e os estimáveis, bem como os gastos realizados. Desse modo, verifica-se que o fornecimento das informações aos órgãos fiscalizadores está mais rigorosa, uma maneira de intimidar as tentativas de fraudes e facilitar a responsabilização, nos casos em que foram evidenciados.

Anteriormente à minirreforma, a prestação de contas simplificada não era possível. Agora, conforme Resolução do TSE nº 23.463, de 2015, artigos 57 a 62, é possível para candidatos que apresentarem movimentação financeira de até R\$ 20.000,00 (vinte mil

reais), sendo obrigatório nas eleições de municípios com menos de 50 mil eleitores. A Resolução ainda especifica que o prazo para julgamento das contas dos candidatos eleitos reduziu para até 3 dias antes da diplomação, e não mais até 8 dias como definia a Lei nº 9.504, de 1997.

O sistema simplificado deverá conter, pelo menos:

- Identificação das doações recebidas, com os nomes, o CPF ou CNPJ dos doadores e os respectivos valores recebidos;
- Identificação das despesas realizadas, com os nomes e o CPF ou CNPJ dos fornecedores de material e dos prestadores dos serviços realizados;
- Registro das eventuais sobras ou dívidas de campanha.

De acordo com o § 6º do artigo 28, ficam também dispensadas de comprovação, na prestação de contas, as doações estimáveis em dinheiro entre candidatos ou partidos, decorrentes do uso comum, tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa.

A partir da nova reforma, os gastos com passagens aéreas passaram a ser obrigatórios nas prestações de contas. Essa regra foi incluída no § 8º do art. 28, a qual especifica que os gastos com passagens aéreas efetuados nas campanhas eleitorais serão comprovados mediante a apresentação de fatura ou duplicata emitida por agência de viagem, quando for o caso, desde que informados os beneficiários, as datas e os itinerários, vedada a exigência de apresentação de outro documento para esse fim.

A Lei nº 9.504, de 1997, em seu artigo 100-A, § 4º, previa que, na prestação de contas, os candidatos deveriam discriminar nominalmente as pessoas que haviam sido contratadas para trabalhar na campanha, indicando os números de Cadastro de Pessoa Física (CPF). O § 4º do artigo 100-A foi revogado, acabando com essa exigência.

4 CONCLUSÃO

Diante das reflexões realizadas, conclui-se que as quatro reformas eleitorais realizadas até o momento não atingem o cerne da questão, que é a captação ilícita de recursos e gastos não mencionados nas prestações de contas oficiais usados para atividades também ilícitas de compras de votos e favorecimentos.

Resumidamente, as novas regras trazem alterações importantes na fixação dos limites de gastos, administração financeira, abertura de conta bancária e doações; apuração da doação acima do limite legal; legitimidade para apresentação das contas e sistema simplificado; novo prazo para apresentação das contas e para seu julgamento; divulgação imediata das doações recebidas, prestação de contas parcial, comprovação de gastos com passagens aéreas, transferência pelos partidos a candidatos de recursos oriundos de doação e vínculo empregatício na contratação de pessoal.

A nova reforma inovou ao proibir uma prática bastante comum nos processos eleitorais, que é a doação de recursos financeiros para partidos políticos e candidatos. Tendo em vista que uma das finalidades da lei era de reduzir os custos das campanhas eleitorais. Mas o que se verificou nas eleições municipais de 2016 foi que esse objetivo não foi alcançado, com gastos vultosos dos candidatos com poder de autofinanciamento.

Com relação à prestação de contas, a 4ª minirreforma aumentou a exigência quanto as informações, que devem ser disponibilizadas a cada 72 horas à Justiça Eleitoral. No entanto, a norma não especifica punição para os candidatos e/ou partidos que não atenderem o prazo.

Não há como desconsiderar que reforma eleitoral de 2015 trouxe mudanças pontuais no sentido aperfeiçoar a legislação eleitoral, porém quanto ao financiamento das campanhas e prestação de contas poderia ter avançado um pouco mais.

No entanto, sabe-se que essa área não é suscetível a mudanças por parte da classe política, a não ser quando ocorre pressão da sociedade. Por isso, é notório a necessidade de uma nova reforma com participação efetiva dos eleitores.

A identificação dos doadores, exigência de maior agilidade e transparência na prestação de contas e ainda apoio às candidaturas femininas foram conquistas importantes. Esta última, já foi evidenciada nas eleições municipais de 2016, na qual o quantitativo de mulheres que disputaram cargos eletivos ultrapassou 30%.

O fortalecimento dos órgãos fiscalizadores, sanções mais severas e uma sociedade participativa do processo democrático são pontos fundamentais para garantir a lisura nas campanhas eleitorais e a garantia do exercício da soberania popular.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Carlos Augusto Dias de. Por que devemos apostar no financiamento público de campanhas eleitorais. Revista Eletrônica EJE. Brasília: TSE, ano V, n. 3, p. 24-27.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 3 de out. 2016.

BRASIL. Lei n. 13.165, de 29 de Setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm> Acesso em 10 de out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 17 de out. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.463, de 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em 30 de out. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.406, 24 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antecedentes/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>>. Acesso em 30 de out. 2016.

BRASIL. Lei Federal n. 11.300, de 10 de maio de 2006. Vade Mecum. 21. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Lei Federal n. 12.034, de 29 de setembro de 2009. Vade Mecum. 21. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Vade Mecum. 21. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Lei Federal n. 12.891, de 11 de dezembro de 2013. Vade Mecum. 21. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Lei Federal n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Vade Mecum. 21. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FREITAS, Ariany Quaresma Martins. A Influência do Poder Econômico no Financiamento das Campanhas Eleitorais: Uma Análise Comparada do Brasil, Chile e Argentina. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito). Associação Caruaruense de Ensino Superior e Técnico, Caruaru, PE, 2016.

GOMES, José Jairo. Campanha, financiamento e prestação de contas eleitorais. In: _____. Direito eleitoral. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012. cap. 14, p. 289-320.

JORA, É. C.; FRANCESCHI, L. L. O Financiamento de Pessoas Jurídicas em Campanhas Políticas Como Circunstância Geradora de Corrupção Eleitoral. XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, Santa Cruz do Sul, 2016.

LIMA, Sídia Maria Porto. Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009. 239 p.

MOREIRA, Aline Boschi. Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil: um olhar a partir da igualdade de oportunidades. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, SC, 2016.

NETO, Jaime Barreiros. Coleção sinopses para concursos: Direito Eleitoral. 5. Ed. Salvador, Juspodivm, 2015.

OLIVEIRA, Márcio. Minirreforma eleitoral: as mudanças na Lei das Eleições. Instituto Novo Eleitoral. Disponível em: <<http://www.novoeleitoral.com/index.php/en/noticias/congresso/769-reforma-final>>. Acesso em 3 de out. 2016.

RAMOS, Wolney. Novas regras para as eleições de 2006. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1093, 29 jun. 2006.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. Financiamento da política no Brasil. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010..

SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. Partidos na arena eleitoral: o financiamento das listas de candidatos a deputado federal no Rio de Janeiro em 2010. Paraná Eleitoral, v. 3, n. 1, 2014.

SANTOS, Danilo Moraes dos. Análise Político-Jurídica da Legitimidade Constitucional do Financiamento Privado de Campanhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. Financiamento de campanhas eleitorais. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

Recebido em: 04/08/2017

Aprovado em: 23/06/2017

