

**DANIEL MARTINS DA SILVA**

**O ATUAL MODELO DE PRESTAÇÃO DE  
CONTAS PARTIDÁRIAS TEM CONTRIBUÍDO  
PARA O APERFEIÇOAMENTO DA ORDEM  
DEMOCRÁTICA?**

BRASÍLIA

2020

**DANIEL MARTINS DA SILVA**

**O ATUAL MODELO DE PRESTAÇÃO DE  
CONTAS PARTIDÁRIAS TEM CONTRIBUÍDO  
PARA O APERFEIÇOAMENTO DA ORDEM  
DEMOCRÁTICA?**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado à Coordenação de  
ensino do Instituto Legislativo  
Brasileiro – ILB como requisito  
parcial para a obtenção do grau  
de Pós-Graduação. Orientador:  
João Henrique Pederiva

BRASÍLIA

2020

“A política é como a esfinge da fábula: devora todos os que lhe não decifram os enigmas.”

Antoine de Rivarol

## Sumário

RESUMO .....	5
ABSTRACT.....	6
1 INTRODUÇÃO.....	7
1.1 TEMA.....	7
1.2 QUESTÃO.....	9
1.3 OBJETIVOS.....	9
1.3.1 OBJETIVO GERAL: .....	9
1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS: .....	9
1.4 AUTENTICIDADE DO SISTEMA REPRESENTATIVO: PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIA .....	10
2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ELEITORAL.....	13
2.1 DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: INFORMAÇÃO ASSIMÉTRICA NO SISTEMA POLÍTICO E QUALIDADE DA DEMOCRACIA .....	15
3 DOS GASTOS FORA DO PERÍODO ELEITORAL.....	16
4 CONCLUSÃO .....	22
5 REFERÊNCIAS .....	23

## RESUMO

O presente trabalho visa promover uma reflexão sobre o processo de prestação de contas dos gastos nos financiamentos das campanhas eleitorais, em específico no período extemporâneo ao da campanha permitida, se o presente modelo garante a isonomia entre os pré-candidatos, e se há possibilidade de captação de recursos não contabilizados (caixa 2). Análise divide-se em duas partes principais: a primeira procura identificar os princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral, partindo de uma metodologia descritivo-comparativa, com o objetivo de construção de um fundamento para o melhor entendimento da tese; a segunda busca retratar e fundamentar a identificação dos princípios em si, quais sejam: 1. o princípio constitucional da autenticidade eleitoral; 2. o princípio constitucional da liberdade para o exercício do sufrágio; 3. o princípio constitucional da necessária participação das minorias nas disputas eleitorais; 4. o princípio constitucional da igualdade nas disputa eleitorais; e 5. o princípio constitucional da legalidade em matéria eleitoral. A conclusão extraída da pesquisa realizada pode ser a alteração das normas legais, tornando obrigatória a declaração de gastos no período de pré-campanha e somando-a aos valores máximos permitidos pela Lei e pela Justiça Eleitoral.

**Palavras-chave:** Direito Eleitoral. Princípios Constitucionais. Isonomia. Legalidade Eleitoral. Autenticidade Eleitoral. Prestação de Contas. Financiamento Eleitoral.

## ABSTRACT

The present work aims to promote a reflection on the process of accountability of the expenses in the financing of the electoral campaigns, specifically in the period out of time to the one of the allowed campaign, if the present model guarantees the equality between the pre-candidates, and if there is a fundraising of unaccounted resources (box 2). Analysis is divided into two main parts: the first seeks to identify the constitutional principles structuring Electoral Law, starting from a descriptive-comparative methodology, with the objective of building a foundation for a better understanding of the thesis; the second seeks to portray and substantiate the identification of the principles themselves, namely: 1. the constitutional principle of electoral authenticity; 2. the constitutional principle of freedom to exercise suffrage; 3. the constitutional principle of the necessary participation of minorities in electoral disputes; 4. the constitutional principle of equality in electoral disputes; and 5. the constitutional principle of legality in electoral matters. The conclusion drawn from the research carried out may be the change of legal rules, making it mandatory to declare expenditures in the pre-campaign period and adding it to the maximum values allowed by the Law and the Electoral Justice.

**Keywords:** Electoral Law. Constitutional principles. Isonomy. Electoral Legality. Electoral Authenticity. Accountability. Electoral Financing.

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 TEMA

Os partidos políticos, são classificados como pessoas jurídicas de direito privado, também definidos como entidades sem fins lucrativos e, conforme o artigo 1º da Lei nº 9.096/1995, “*são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal*”.

A prestação de contas dos partidos políticos é regulamentada pela Lei 9.096/1995, que, em seus artigos de 30 a 37, determina as diretrizes gerais das prestações de contas dos partidos políticos, e pela Resolução TSE Nº 23.604, que regulamenta as Finanças e Contabilidade dos Partidos.

O referido artigo 30 da Lei nº 9.096/1995 preceitua que, “*o partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas*”. Dessa forma, a prestação de contas dos partidos políticos destina-se, especialmente, a apresentar ao usuário informações quanto à origem das receitas partidárias e à destinação dada a essas receitas.

A legislação eleitoral foi concebida, para dar absoluta transparência aos gastos atinentes às atividades políticos partidários, assim, os gastos com propaganda eleitoral devem ser devidamente escriturados e declarados em suas respectivas prestações de contas.

Entretanto, essa exigência não se concretiza nos gastos realizados extemporaneamente ao período eleitoral. Tais gastos não declarados vão de encontro com a intenção do legislador de facultar a realização da propaganda no período em que ela é permitida<sup>1</sup>.

Em outra frente, temos o artigo 36-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) que em seu *caput* determina que:

Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet:” (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

---

<sup>1</sup> AgR-REspe nº 0600227-31/PE, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 9.4.2019, DJe de 1º.7.2019

A permissividade do supracitado artigo com a produção de artigos eleitorais, desde que não contenha pedido explícito de voto, traz em sua aplicabilidade um sentido contrário ao expresso por toda a legislação eleitoral, uma vez que possibilita a um candidato ou partido fazer propaganda antes mesmo do período pré-eleitoral.

As alterações da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, na aplicabilidade do artigo 36-A da Lei das Eleições, relaxaram as salvaguardas contidas nas legislações eleitorais. Analisando as alterações realizadas o Ministro Og Fernandes, considerou<sup>2</sup> “não faria sentido criar toda essa sistemática de *accountability* da propaganda no período eleitoral e permitir sua produção desenfreada nos meses que antecedem à eleição.”

Analisando os aspectos abordados, definiu-se a seguinte questão para análise.

---

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 11549, Relator: Min. Luiz Edson Fachin, Data de Julgamento: 18/12/2018, Data de Publicação: PSESS - Mural eletrônico - 19/12/2018). Disponível em: [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). Acesso em: 28 maio 2020.

## **1.2 QUESTÃO**

O atual modelo de prestação de contas partidárias tem contribuído para o aperfeiçoamento da ordem democrática?

## **1.3 OBJETIVOS**

### **1.3.1 OBJETIVO GERAL:**

Analisar as disposições legais sobre os gastos no período extemporâneo as eleições e o abuso de poder econômico decorrente desses gastos.

### **1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

Analisar o grau de confiabilidade das informações prestadas sobre os gastos no período extemporâneo.

Verificar se as disposições legais vigentes são eficazes para fiscalizar e dar transparência aos gastos durante as pré-campanhas eleitorais.

## 1.4 AUTENTICIDADE DO SISTEMA REPRESENTATIVO: PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIA

A prestação de contas partidárias constitui a ferramenta legal que permite a realização de auditoria, fiscalização, controle e comprovação financeira das campanhas eleitorais tanto para os tribunais eleitorais quanto para a o eleitor delegante do mandato e o cidadão sujeito às decisões das autoridades eleitas.

Do ponto de vista dos tribunais eleitorais, atualmente, em nossa legislação existem dois tipos de prestações de contas: comum e simplificado.

O modelo simplificado é regulamentado pelos §§ 9, 10 e 11 do artigo 28 da Lei Eleitoral, caracterizando-se pela análise simplificada e informatizada da prestação de contas.

Art. 28 [...]

§ 9º A Justiça Eleitoral adotará sistema simplificado de prestação de contas para candidatos que apresentarem movimentação financeira correspondente a, no máximo, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), atualizados monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir.

§ 10. O sistema simplificado referido no § 9º deverá conter, pelo menos:

I - identificação das doações recebidas, com os nomes, o CPF ou CNPJ dos doadores e os respectivos valores recebidos;

II - identificação das despesas realizadas, com os nomes e o CPF ou CNPJ dos fornecedores de material e dos prestadores dos serviços realizados;

III - registro das eventuais sobras ou dívidas de campanha.

§ 11. Nas eleições para Prefeito e Vereador de Municípios com menos de cinquenta mil eleitores, a prestação de contas será feita sempre pelo sistema simplificado a que se referem os §§ 9º e 10.

Assim, esse modelo mais simples de prestação de contas é de observância obrigatória: i) em qualquer eleição, para candidatos que apresentem movimentação financeira de até R\$ 20.000,00, atualizados monetariamente; ii) nas eleições para prefeito e vereador em municípios com menos de 50 mil eleitores, independentemente do valor da movimentação financeira.

A prestação de contas simplificada, em comparação com a comum, requer menor quantidade de informações – que serão prestadas diretamente no sistema disponibilizado pela Justiça Eleitoral – e documentos, o que agiliza a análise dos dados<sup>3</sup>. Segundo Gomes (2018),

---

<sup>3</sup> Lei nº 9.504/1997, no art. 28, § 9º, instituiu a prestação de contas simplificada sempre que a

[...] o controle realizado pela prestação de contas confere mais transparência e legitimidade às eleições, além de prevenir o abuso de poder, notadamente o de caráter econômico. Muitas vezes, o abuso de poder econômico é configurado a partir de divergências verificadas entre os dados constantes da prestação de contas e a realidade da campanha.

O objetivo da prestação de contas é garantir a lisura e a probidade das campanhas eleitorais e impedir o abuso de poder econômico, através do acompanhamento de todos os recursos financeiros que nelas são aplicados. Sem a prestação de contas, seria impossível comprovar a correção da arrecadação e dos gastos dos valores durante o período eleitoral.

Os partidos políticos, de acordo com a Lei nº 9.096/1995, “são pessoas jurídicas de direito privado, que têm como objetivo assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo...”, essa autenticidade é garantida pela “paridade de armas” de candidatos e dos partidos, na hora da disputa eleitoral, assegurando que todos os competidores do pleito seguirão as mesmas regras para que vença aquele com propostas mais aderentes às preferências dos cidadãos.

Sem a absoluta transparência, o jogo encontra-se ilegítimo, já que não há como termos certeza de quem financiou a campanha e de que maneira esse financiamento se deu e será recuperado ao longo do eventual mandato.

Para o doutrinador José Jairo Gomes (2018), sem essa transparência,

[...] impossível seria averiguar a correção na arrecadação e nos gastos de valores pecuniários durante a corrida eleitoral, ainda complementa não se poderia saber, e. g., se o partido ou candidato recebeu recursos de fontes vedadas (LE, art. 24), se patrocinou ações ilícitas, se incorreu em alguma forma de abuso de poder econômico etc. É claro que ninguém em sã consciência declarará na prestação de contas o uso de recursos emanados de fontes vedadas ou exporá o uso abusivo de recursos, mas sendo a prestação de contas instrumento oficial em que receitas e despesas devem ser lançadas, permite que se faça o contraste entre o declarado e a realidade da campanha.

Os partidos políticos são parte fundamental da democracia brasileira e, segundo Pinto (2008), os partidos políticos são associações de pessoas unidas por ideais comuns, que buscam atingir o poder para conduzir os interesses da sociedade de acordo com certos princípios ou gerenciar o Estado segundo prioridades que

julgam adequadas.

O financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos constitui-se com um objeto que demanda profundas investigações e debates, pois possui uma relação direta com o processo de institucionalização da democracia, haja vista esse mecanismo estar, em muitos casos, diretamente ligado às dinâmicas de fortalecimento dos partidos políticos (RIBEIRO, 2015).

Para a realização da presente pesquisa, empregam-se revisões bibliográfica e documental, na forma de doutrinas, pronunciamentos de autoridades e acadêmicos, jurisprudência e resoluções do TSE, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1977.

Após esta introdução do objeto, da questão e dos objetivos da pesquisa, assim como dos meios empregados para a obtenção de resposta e o cumprimento dos objetivos, há capítulos sobre disposições legais pertinentes, entendimentos do TSE a respeito da legislação e consideração das prestações de contas dos candidatos e dos partidos. A conclusão pretende-se confirmar a confiabilidade das prestações de contas, ou apresentar as falhas e possíveis meios de correção. Vale mencionar que a hipótese considerada é de que o atual modelo de prestação de contas partidárias contribui para o aperfeiçoamento da ordem democrática.

## 2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ELEITORAL

A promulgação da Constituição de 1988 trouxe a democracia como seu principal valor, contrapondo o estado de direito ao estado democrático de direito. Com a nova ordem constitucional, destaca-se o direito eleitoral, como um dos campos de maior proeminência deste princípio, pois sua aplicação afeta a fundamentação do Estado Democrático. Conceitualmente, a Democracia, é o governo do povo e se qualifica como regime político baseado na soberania popular e na distribuição equitativa do poder<sup>4</sup>. Em um governo democrático, em princípio, todos os cidadãos possuem os mesmos direitos e deveres e têm garantido o direito à participação política.

O direito a escolha dos representantes é uma garantia constitucional, conforme expresso no artigo 14 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
I - plebiscito;  
II - referendo;  
III - iniciativa popular.

Sustentando essa afirmação a Constituição de 1988, estabelece no parágrafo único do artigo 1º que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Para José Alfredo, entre os princípios, fundamentos e formas:

[...] o sufrágio é considerado como direito político que se efetiva pelas manifestações do cidadão em eleger, ser eleito e participar da organização e atividade do poder do Estado. O sufrágio, como expressão do poder eleitoral, tem por função a seleção e nomeação das pessoas que vão exercer o poder no Estado. O caráter representativo da autoridade depende de sua designação<sup>5</sup>.

Já para José Jairo<sup>6</sup>, referindo-se à democracia, mostra que:

Mais que princípio inscrito na Lei Magna, a democracia constitui fundamento e valor essencial das sociedades ocidentais, definindo sua estética, o modo como elas existem e operam. [...] Note-se, porém, que, a despeito da previsão formal em diplomas normativos, a democracia não é algo fixo, pois encontra-se em permanente construção; para muitos pensadores políticos, cuida-se de ideal a ser alcançado; como ideal, a busca constante de sua concretização exige

---

<sup>4</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio século XXI escolar*: o minidicionário da língua portuguesa. 4 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001

<sup>5</sup> BARACHO, José Alfredo. A teoria geral do direito eleitoral e seus reflexos no direito eleitoral brasileiro. Estudos Eleitorais, Brasília, v. 1, n. 1, p. 44-45, jan./abr. 1997.

<sup>6</sup> Gomes, José Jairo, Direito Eleitoral, 14ª Edição. Ed. Atlas, 2018

a efetiva participação de todos os integrantes da comunhão social.

Entre os inúmeros princípios do direito eleitoral, destacam-se: o princípio da democracia, o poder soberano, o republicano, o federativo, o sufrágio universal, a legitimidade, a moralidade, a probidade e a igualdade ou isonomia.

## 2.1 DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: INFORMAÇÃO ASSIMÉTRICA NO SISTEMA POLÍTICO E QUALIDADE DA DEMOCRACIA

Uma das formas de avaliarmos o grau de desenvolvimento da Democracia de um país, é a lisura e a regularidade com que se dão os pleitos eleitorais, legitimando a vontade soberana do povo enunciada pelo voto, expressa em processos eleitorais livres através do sufrágio universal e secreto<sup>7</sup>.

Atualmente, a legislação eleitoral busca dar isonomia aos partidos políticos e candidatos no tocante os pleitos. Para tanto concedeu ampla liberdade aos atores políticos durante o período pré-eleitoral.

Dado o período eleitoral ter sido encurtado, pela Lei nº 13.165/2015, é desejável que os candidatos tenham suas falas propagadas pelos mais diversos meios de comunicação e mídia, buscando assim um maior debate de ideias por parte dos candidatos e partidos políticos.

Essa liberdade foi ampliada a partir do artigo 36-A da Lei nº 9.504/1997, que, em uma de suas alterações, passou a considerar que os artefatos de propaganda, mesmo com nítida conotação eleitoral, apenas seria considerado ilícito, antes do período eleitoral, caso contivesse o pedido expresso de voto.

Com a redação, surgiu à possibilidade de propaganda eleitoral extemporânea, desde que não haja pedido explícito de voto, conforme podemos observar no artigo 3º da Resolução nº 23.610/2019:

Art. 3º Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet (Lei nº 9.504/1997, art. 36-A, caput, 1 a VII e §):

O inciso II do supracitado artigo traz uma determinação a ser observada, que é a obrigatoriedade do tratamento isonômico, entre os candidatos ou pré-candidatos, por parte das emissoras de rádio e de televisão.

O princípio da isonomia está intimamente ligado à legitimidade do pleito eleitoral, uma vez que a quebra da igualdade de disputa entre candidatos ou pré-candidatos afeta a livre decisão do eleitor.

---

<sup>7</sup> Bim, Eduardo Fortunato. O polimorfismo do abuso de poder no processo eleitoral: o mito de Proteu. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 230, p.113-139

### 3 DOS GASTOS FORA DO PERÍODO ELEITORAL

Os valores gastos nas campanhas eleitorais, mesmo com as limitações legais que vem ocorrendo são gastos consideráveis, mas infelizmente não podemos tomar isso como o valor real dos gastos visto que, são os valores declarados por partidos e candidatos<sup>8</sup>.

O dinheiro é essencial nas campanhas, é com ele que partidos, candidatos e até mesmo políticos já eleitos divulgam suas propostas a seus eleitores e fazem suas campanhas. No entanto, nem sempre todos os valores são declarados ao TSE, seja por ser fruto de caixa 2 ou por simplesmente não ser obrigatório sua declaração. Mesmo algumas doações registradas tem sua origem ilícita, como ficou demonstrado com a “Operação Lava-Jato”.

Ao tratar do tema, os pesquisadores do “Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil: Uma análise baseada em evidência”, afirmam:

Estimar custos de campanha puramente baseados em declarações oficiais oferece uma visão excessivamente otimista do processo eleitoral, subestimando os valores financeiros envolvidos e ignorando alguns dos efeitos mais perniciosos do financiamento eleitoral que surgem pelas distorções envolvidas na mobilização, na canalização e no gasto de recursos ilícitos.<sup>9</sup>

Os escândalos recentes, envolvendo agentes políticos, demonstram o volume de dinheiro aplicado nas campanhas via doação legal e também via não contabilizada. A guisa de exemplo, usaremos as campanhas a presidência da república pela então candidata Dilma Rousseff, nos anos de 2010 e 2014, onde o valor declarado ao TSE foi de R\$ 153 milhões e 350 milhões, para 2010 e 2014<sup>10</sup> respectivamente.

Ocorre que em 2018, seu ex-coordenador de campanha e ex-ministro Antonio Palocci, afirmou em delação premiada que os valores reais das campanhas foram de R\$ 600 milhões em 2010 e R\$ 800 milhões em 2014, totalizando R\$ 1,4 bilhão de reais, valor três vezes maior que o declarado ao TSE, conforme divulgado em reportagem jornalística imprensa sobre a delação premiada do ex-ministro<sup>11</sup>.

Ainda em sua delação o ex-ministro mostrou que o problema era muito mais

---

<sup>8</sup> Ob. Cit. p. 62

<sup>9</sup> Ob. Cit. p. 63

<sup>10</sup> Processo nº 5054008-14.2015.4.04.7000, 13ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARANÁ.

<sup>11</sup> <https://veja.abril.com.br/politica/campanhas-de-dilma-em-2010-e-2014-custaram-r-14-bi-diz-palocci/>

grave que se esperava: “O dinheiro dado por dentro pode sim ser ilícito, bastando que sua origem seja ilícita; que essa é a hipótese mais comum; que isso é feito para dar aparência de legalidade às doações<sup>12</sup>” e continuou “por exemplo, se a campanha custou 500 milhões, o valor já seria escandaloso mesmo que todos os recursos tenham origem lícita; que, de 500 milhões, ao menos 400 não tem origem lícita”.

No que tange ao ordenamento jurídico e fiscalizatório ele assegura, “a legislação não funciona e incentiva a corrupção” e “cada vez mais a corrupção se dá dentro das normas legais”.

Dentro desse panorama, a proibição de financiamento privado a campanhas políticas (ADI 4650/DF) foi a tentativa atual que mais esperanças deu àqueles candidatos que não dispunham de grandes empresas financiando suas campanhas eleitorais, e assim acreditavam que as eleições municipais, estaduais ou nacionais sem tais recursos seriam realizadas de forma mais isonômica entre os candidatos e partidos.

Em 2015 foi sancionada a Lei nº 13.165, que alterou profundamente o *caput* do artigo 36-A da Lei nº 9.504 de 30 de Setembro de 1997, que até então estabelecia “Não serão consideradas propaganda antecipada e poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet”, além de alterar alguns incisos e incluir outros. Após as alterações o artigo 36-A estabelece:

Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido de votos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

I - a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão

---

<sup>12</sup> <https://veja.abril.com.br/politica/campanhas-de-dilma-em-2010-e-2014-custaram-r-14-bi-diz-palocci/>

o dever de conferir tratamento isonômico; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

II - a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

II - a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

III - a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; ou (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

III - a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária e pelas redes sociais; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

III - a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se mencione a possível candidatura, ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

V - a manifestação e o posicionamento pessoal sobre questões políticas nas redes sociais. (Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)

V - a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

VI - a realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

VII - campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4o do art. 23 desta Lei. (Incluído dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

Parágrafo único. É vedada a transmissão ao vivo por emissoras de rádio e de televisão das prévias partidárias. (Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)

§ 1º É vedada a transmissão ao vivo por emissoras de rádio e de televisão das prévias partidárias, sem prejuízo da cobertura dos meios de comunicação social. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 2º Nas hipóteses dos incisos I a VI do caput, são permitidos o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 3º O disposto no § 2o não se aplica aos profissionais de comunicação social no exercício da profissão. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)”

Essa alteração trouxe uma maior possibilidade aos candidatos a divulgarem suas plataformas de governo e ideias, mas também trouxe novos desequilíbrios à disputa eleitoral.

O referido artigo ou qualquer outro dispositivo da legislação eleitoral não traz a obrigatoriedade de declaração dos gastos com os respectivos eventos, já que não configuram atos de campanha eleitoral, e o processo recorrente e sistemático de promiscuidade, explicitada anteriormente, entre agentes públicos e privados há uma grande probabilidade do financiamento privado, agora proibido, migrar para as ações em período anterior o das eleições.

Para Milagres (2010)<sup>13</sup>, o abuso de poder econômico nas campanhas eleitorais é definido da seguinte maneira:

No âmbito eleitoral, os atos abusivos de poder econômico são exemplificados pelos desvios dos meios de comunicação social, fornecimento irregular de bens e serviços, distribuição vedada de brindes, percepção de recursos de fontes vedadas e descumprimento de regras de arrecadação e prestação de contas.

Os gastos realizados pelo então pré-candidato são simplesmente desconhecidos, por parte da justiça eleitoral, já que a legislação eleitoral nesse

---

<sup>13</sup> Milagres, Marcelo de Oliveira. ABUSO DE PODER NO PROCESSO ELEITORAL. jan./jun. 2010 Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 100, p. 155-172.

sentido é esparsa e lacunosa, permitindo assim àqueles que tenham melhores condições financeiras saírem na frente no período eleitoral.

A esse respeito o então ministro do TSE Og Fernandes, salientou em seu voto no julgamento do AgR-REspe nº 0600227-31/PE:

[...] existem, ainda, questões de ordem prática pelas quais é de se combater a antecipação indevida das campanhas. Como se sabe, o sistema legal e nosso sistema regulamentar de controle financeiro dos gastos eleitorais pressupõe o início do período eleitoral.

É dizer, não há fiscalização contemporânea desses gastos, sejam eles realizados com recursos do Fundo Partidário, sejam com recursos de outras fontes.

Dessa forma, há a possibilidade de a propaganda eleitoral extemporânea veiculada por meio de artefato eleitoral ser inteiramente patrocinada por pessoa jurídica, pública ou privada, sem que sequer haja o conhecimento desta Justiça especializada.

No limite, até mesmo entidades estrangeiras podem financiar publicidade claramente eleitoral meses antes da eleição, que, mantida inalterada nossa jurisprudência, será considerada lícita, não recaindo sobre seus autores/beneficiários a necessidade de explicar a origem de seu financiamento.

Tal fato, por si só, fragiliza a accountability exigível dos atores do processo eleitoral.

Conforme podemos abstrair da fala do E. Ministro Og Fernandes, a permissão dada pelo 36-A e pela presente interpretação do TSE sua aplicabilidade trazem inseguranças jurídicas e incomensuráveis desigualdades entre os pré-candidatos, pois aqueles que já detêm mandato ou condições financeiras de se divulgarem antes do período eleitoral o farão sem ter que se preocupar com uma eventual declaração de valores gastos.

Como consequência disso, no mesmo voto o Ministro Og Fernandes concluiu o cenário que podemos ter pós-eleição:

[...] aspecto deletério da atual interpretação dada ao art. 36-A, no que toca à produção de artefatos de propaganda, é o próprio antídoto disponível para apurar eventuais casos de abuso, qual seja, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE).

Isso porque, com a procedência dessas ações, o resultado será a indesejável alternância na chefia do executivo e/ou das casas legislativas, além da frustração de parte do eleitorado que espontaneamente votou no candidato cassado. No ponto, permito-me fazer a seguinte comparação: a atuação tardia desta Justiça especializada se assemelharia à atuação do médico legista. Poder-se-ia chegar a uma boa investigação das causas que levaram ao óbito, mas a morte não seria evitada.

Fica evidente a possibilidade de interferência do poder econômico, que

impulsiona financeiramente as campanhas, comprometendo, assim, a isonomia da disputa eleitoral bem como a própria legitimidade do pleito, desequilibrando a balança democrática onde os candidatos já conhecidos ou que detenham mandatos tem maior facilidade de divulgação da sua imagem, através de doações não declaradas.

## 4 CONCLUSÃO

O presente trabalho visa promover uma reflexão sobre o processo de prestação de contas dos gastos nos financiamentos das campanhas eleitorais, em específico no período extemporâneo ao da pré-campanha.

O objetivo é aprofundar o conhecimento sobre o real alcance das prestações de contas eleitorais, e se elas condizem com a realidade dos gastos apresentados por candidatos e partidos políticos.

Outro ponto de grande relevância é a análise das contas apresentadas, se há abuso de poder econômico por parte dos pré-candidatos ou detentores de mandatos durante o período que precede a campanha eleitoral determinada por lei.

Desta forma, as constantes alterações na legislação e na jurisprudência do TSE, em específico a aplicabilidade do artigo 36-A da Lei nº 9.504/97, aparentam ter operado um enfraquecimento na estrutura de fiscalização dificultando ou até mesmo impedindo a verificação da conformidade das notas fiscais que lastreiam as declarações de gastos de campanha eleitorais fazendo com que haja uma margem de incerteza da veracidade das despesas, trazendo assim assimetria nas prestações de contas e enfraquecimento democrático.

Partindo do pressuposto que o Brasil é uma República Federativa Democrática de direito, não vislumbramos o acompanhamento do direito eleitoral dos avanços democráticos como forma de dar tratamento isonômico entre os pré-candidatos e paridade de armas na disputa eleitoral, onde cada candidato deveria ter condições de igualdade de disputa.

Portanto, para que possamos buscar isonomia nos pleitos eleitorais uma alternativa seria alterar a legislação tornando obrigatória a declaração de gastos no período extemporâneo ao da pré-campanha e somando-os aos valores máximos permitidos pela Lei e pela Justiça Eleitoral.

## 5 REFERÊNCIAS

- ABRAMO**, Cláudio Weber. Jan.2014. “Parte 2: Concentração e efetividade das doações privadas”. Disponível em <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Concentracao.pdf>, acessado em agosto de 2020.
- ALVES**, Cibele. Saiba quanto os candidatos a vereador gastam na campanha. Publicado em 23 de setembro de 2016. Disponível em: <https://medium.com/@Cileidealves/saiba-quanto-os-candidatos-a-vereador-gastam-na-campanha-662a7c37902c>, acessado em agosto de 2020.
- BARACHO**, José Alfredo. A teoria geral do direito eleitoral e seus reflexos no direito eleitoral brasileiro. Estudos Eleitorais, Brasília, v. 1, n. 1, p. 23-80, jan./abr. 1997.
- BBC NEWS/BRASIL**. Lava Jato: MPF recupera R\$ 11,9 bi com acordos, mas devolver todo dinheiro às vítimas pode levar décadas. Publicado em 17 de março de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43432053>, acessado em setembro de 2020.
- BIM**, Eduardo Fortunato. O polimorfismo do abuso de poder no processo eleitoral: o mito de Proteu. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 230, p.113-139.
- BRASIL**, ISTOÉ. Doações para candidatos caem pela metade, diz TSE. Publicado em 31 de outubro de 2016. Disponível em: <https://istoe.com.br/doacoes-para-candidatos-caem-pela-metade-diz-tse/>, acessado em agosto de 2020.
- BRASIL**. LEI nº 9.504, de 30 de setembro de 1977, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9054.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9054.htm), acessado junho de 2020.
- DOWNS**, Anthony. Uma teoria Econômica da Democracia, Editora EdUSP, 1ª Reimpressão – 2013.
- FERREIRA**, Aurélio Buarque de Holanda. Miniaurélio século XXI escolar: o minidicionário da língua portuguesa. 4 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.
- GARCIA**, Emerson. Abuso de Poder nas Eleições – Meios de Coibição. 3ª Edição. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2006.
- GOMES**, José Jairo, Direito Eleitoral, 14º Edição. Ed. Atlas, 2018.
- ISTOÉ Dinheiro**. Sem as empresas, campanhas municipais tiveram R\$ 2,1 bilhões. Publicado em 03 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20161003/sem-empresas-campanhas-municipais-tiveram-bilhoes/419026>, acessado em setembro de 2020.
- JÚNIOR**, José Herval Sampaio. Minirreforma política: o que muda na propaganda

eleitoral - As últimas reformas têm sido mais nessa parte e a estrutura de poder pelo poder não se mexe?. Publicado em 2015. Disponível em: <https://joseherval.jusbrasil.com.br/artigos/239457854/minireforma-politica-o-que-muda-na-propaganda-eleitoral>, acessado em agosto de 2020.

**JURISPRUDÊNCIA** do TSE.

**MILAGRES**, Marcelo de Oliveira. ABUSO DE PODER NO PROCESSO ELEITORAL. jan./jun. 2010 Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 100, p. 155-172.

**MPE**. Ministério Público Eleitoral. Orientação Técnica PRE/PI n.º 02/2020. Procuradoria Regional Eleitoral do Piauí/PRPI.

**MPRS**. Ministério Público do Rio Grande do Sul. “Eleições Municipais 2016 - Prestação de Contas”. Disponível em [https://www.mprs.mp.br/media/areas/eleitoral/arquivos/cartilha\\_eleitoral-prestacao\\_de\\_contas.pdf](https://www.mprs.mp.br/media/areas/eleitoral/arquivos/cartilha_eleitoral-prestacao_de_contas.pdf), acessado em julho de 2020.

**NOTÍCIAS**, EBC. Propinas investigadas pela Lava Jato chegam a R\$ 10 bilhões, diz procurador. Publicado em 09 de outubro de 2015. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/2015/10/propinas-investigadas-pela-lava-jato-chegam-r-10-bilhoes-diz-procurador>, acessado em agosto de 2020.

**POLÍTICA**, Estadão. Suíça anuncia bloqueio de mais de R\$ 3 bi em contas de suspeitos na Lava Jato. Publicado em 05 de abril de 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,suica-anuncia-bloqueio-de-mais-de-r-3-bi-em-contas-de-suspeitos-na-lava-jato,70001727336>. Acessado em julho de 2020.

**POLÍTICA/ELEIÇÕES 2016**, Estadão. Gastos nas campanhas municipais de 2016 somam R\$ 2,131 bilhões, diz Gilmar Mendes. Publicado em 02 de outubro de 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,21-candidatos-foram-presos-ate-o-momento-na-eleicao-segundo-tribunal-superior-eleitoral,10000079620>, acessado em agosto de 2020.

**RAMAYANA**, Marcos. Resumo de Direito Eleitoral.4. ed. Niterói: Impetus, 2010.

**RESOLUÇÃO** N° 23.604, de 17 de dezembro de 2019. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>, acessado em junho de 2020.

**RESOLUÇÃO** n° 23.607, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2019. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>, acessado em março de 2020.

**RIBEIRO**, Paulo Sérgio dos Santos. Da empírica à inferência: padrões de financiamento de campanhas eleitorais dos presidentes e relatores das comissões de constituição e justiça das Assembleias Legislativas Estaduais Brasileiras. In: Semana de Ciência Política. 3., 27 a 29 abr 2015, São Carlos. Anais Eletrônicos. São Carlos: UFSCAR, 2015. Disponível em: <http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/Paulo-S%C3%A9rgio-dos-Santos-Ribeiro.pdf>. Acesso em março 2020.

**SANTANA**, Jair Eduardo; **GUIMARÃES**, Fábio Luís. Direito eleitoral: para compreender a dinâmica do poder político. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

**TSE**. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-REspe nº 0600227-31/PE, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 9.4.2019, DJe de 1º.7.2019, disponível em: [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br) acessado em março 2020.