

OS CUSTOS COM AS CAMPANHAS ELEITORAIS À LUZ DA REFORMA ELEITORAL DE 2015 (LEI Nº 13.165/2015)¹

THE COSTS WITH THE ELECTION CAMPAIGNS IN THE LIGHT OF THE ELECTORAL REFORM OF 2015 (LAW N ° 13.165 / 2015)

Willian Silva Dias²

Murilo Braz Vieira³

RESUMO

Apresentam-se as alterações feitas na Lei nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições, na Lei nº 9.096/1995, sobre partidos políticos, na Lei nº 13.165/2015, que versa sobre a reforma eleitoral, e na Lei nº 4.737/1965, que institui o Código Eleitoral. Trata dos aspectos relacionados ao financiamento das campanhas eleitorais no Brasil, sua historicidade, captação de votos, custos, prestações de contas e desaprovações das contas de campanhas, previstos na Lei nº 13.165/2015. Defende a ideia de abertura e de transparência quanto à origem e ao destino dos recursos empregados no financiamento de campanhas políticas, no propósito de reduzir os custos das campanhas eleitorais, além de estreitar a regulamentação, a aplicação e a execução das regras legais por parte da Justiça Eleitoral.

Palavras-chave: Campanha eleitoral. Gastos. Reforma eleitoral. Transparência.

ABSTRACT

The present study sought to present the changes of Law nº 9.504/97, which establishes norms for elections, Law nº 9.096/95, on political parties, as well as Law nº 4.737/65, which establishes the Electoral Code and Law nº 13.165/2015 of the electoral reform. In this bias, aspects related to the financing of electoral campaigns in Brazil, its historicity, capture of votes, costs, rendering of accounts and disapproval of the campaign accounts, provided for in Law nº 13.165/2015. Thus, this work supports the idea of a possible openness and transparency as to the origin and destination of the resources used to finance political campaigns, in order to reduce the costs of electoral campaigns, and to tighten the regulation, application and enforcement of the rules by the electoral courts.

Keywords: Election campaign. Spending. Electoral reform. Transparency.

1 Introdução

A Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, sofreu alterações referentes aos custos processuais eleitorais, e tal minirreforma traz um novo modelo de financiamento de campanha eleitoral, que terá o condão de reduzir o abuso do poder econômico no processo eleitoral.

¹ Artigo recebido em 5 de junho de 2017 e aprovado para publicação em 8 de novembro de 2017.

² Acadêmico do Curso de Direito da Faculdade Serra do Carmo (Fasec).

³ Professor do Curso de Direito da Fasec.

A democracia representativa no Brasil, por meio do sufrágio universal, tem se demonstrado retrógrada, e não é de hoje que a população se queixa de não se sentir representada por seus políticos. Isso é notório nas diversas manifestações ocorridas em 2012 em todo o país com o julgamento do Mensalão, que se consolidou mais adiante com a Operação Lava Jato. A partir de então, com pinturas no rosto, fantasias, caricaturas e cartazes, todos aspiravam a uma nação livre de corrupção, reivindicando a reforma política.

Posteriormente, diante da pressão popular, em 9 de setembro de 2015, a Câmara Federal encerrou a votação do Projeto de Lei nº 5.735/2013, aprovando, de forma parcial, o texto do Senado. Todavia, foram apresentados vetos em todos os artigos relacionados ao financiamento privado, que sofreram, portanto, mudanças com a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e a Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral).

Com base nessa premissa, no dia 29 de setembro de 2015, foi publicada a Lei nº 13.165/2015, com sanções e vetos feitos pela ex-Presidente da República Dilma Rousseff. É importante salientar que as principais mudanças feitas pela reforma de 2015 (Lei nº 13.165/2015) foram os critérios de admissibilidade de doações para as campanhas eleitorais e, especialmente, a proibição de doação por pessoa jurídica.

Nesse sentido, a chamada minirreforma ocorrida em 2015 está longe de alcançar tais pretensões, até que seja sanada a atual crise política no país. Diante de tantos escândalos de corrupção e de lavagem de dinheiro, descobriu-se, por meio de delações premiadas realizadas pela Polícia Federal, que a interferência do poder econômico nas campanhas eleitorais tem afetado as decisões dos representantes “do povo”, que tinham suas campanhas financiadas e, depois de eleitos, uma plataforma de interesse do grupo financiador entrava em ação, causando constante preocupação da sociedade e repercutindo na ordem e no progresso.

Diante disso, a reforma surgiu para exigir transparência nas prestações de contas em campanhas eleitorais, estimando, ainda, limites nas propagandas e proibições de doações jurídicas aos partidos políticos. Buscou-se, no decorrer desta pesquisa, analisar a finalidade do financiamento de campanha eleitoral sob a ótica da Lei nº 13.165/2015.

2 Novas regras para doação partidária

O sistema político brasileiro encontrava-se promíscuo no que se refere a doações, tratava do financiamento de candidatos que posteriormente atenderiam não aos interesses sociais – propósito para o qual foram eleitos –, mas aos interesses daqueles que os financiaram. Esse sistema fez do Brasil, durante séculos, um país assustadoramente

heterogêneo e iníquo, de forma que somente aos portadores de capitais é permitido chegar ao poder.

Desse modo, o cidadão com pouco poder aquisitivo, ainda que maioria, não tem a mínima chance de obter cargo político, mesmo que dotado de boas intenções e de propostas. Para Gomes (2017, p. 16), o sistema “velho” deve ser alterado:

Os rapinadores que fazem parte desse arcaico sistema de composição de sociedade devem ser defenestrados. Independentemente da ideologia e do partido político, todos devem ser responsabilizados, consoante o princípio *erga omnes*, isto é; contra todos.

Diante das revelações feitas na Operação Lava Jato, está mais que comprovado que o sistema político-empresarial não só destrói a perspectiva do povo, como também o alicerce do país, que, por sua instabilidade política, retrocede e interdita investimentos no ambiente de negócios. Além disso, abala a confiança no Estado, resultando na alta inflacionária e, consequentemente, no desemprego, cuja taxa era de 13,6% no final de abril de 2017.

Atualmente, há 14 milhões de desempregados no Brasil, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que verifica o desemprego em todas as regiões do país.

No livro *O jogo sujo da corrupção*, Luiz Flávio Gomes afirma:

O sistema político-empresarial brasileiro é composto por políticos, empresários, partidos e setores da grande mídia e da intelectualidade. É uma potente organização criminosa que explora a sociedade brasileira à exaustão, canalizando consequentemente grandes montantes do dinheiro público para seus bolsos.

Em pesquisa realizada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e publicada em 2012, no jornal *El País*, concluiu-se que a corrupção rapina algo entre 1,38% e 2,3% do produto interno bruto (PIB) brasileiro. Considerando-se que o último PIB consolidado disponível nesse mesmo ano fechou em R\$4,4 trilhões, isso equivale, no mínimo, a uma perda nominal entre R\$61 bilhões e R\$101 bilhões. Em seguida, foi realizado estudo sobre a corrupção cujo resultado foi de 7,6% do investimento produtivo na economia e 22,6% do gasto público em educação nas três esferas. Isso equivale a dois terços de um produto interno bruto, mais de R\$3 trilhões surrupiados dos brasileiros.

Nesse sentido, a todo instante uma nova confissão destrutiva é revelada por meio das mais diversas delações premiadas, atualmente 77. A mais estrondosa é a do grupo J&F, feita pelos donos da JBS S.A., Joesley e Wesley Batista e por outros cinco delatores, que expuseram um esquema multimilionário de propina, que envolve de forma direta o atual presidente da República, Michel Temer. Por sua vez, a delação de Cláudio Melo Filho,

ex-executivo da Odebrecht, revelou que “investiu” de forma direta R\$17 milhões para que fossem aprovados a seu favor 17 atos normativos, entre eles, medidas provisórias, projetos de lei e resoluções.

Antes de irem à tona todas as revelações, a reforma eleitoral, por intermédio da Lei nº 13.165/2015, trouxe nova redação à Lei dos Partidos Políticos, art. 39, § 3º, que dispõe, de forma ampla, sobre os meios que podem ser utilizados para promover doações de recursos para a agremiação. O intuito era oferecer mecanismos legais para diminuir os custos das campanhas eleitorais e também deixar mais rigorosas as regras sobre doações de campanha, de modo a simplificar a administração e impor sanções ao infrator.

Em razão disso, estabeleceu-se novo teto para os gastos de cada campanha. O novo sistema se faz diretamente pelo próprio candidato e pela pessoa por ele designada para a administração financeira de sua campanha, competindo-lhe regular a aplicação dos recursos que lhe forem destinados ou transferidos pelo partido.

Ressalta-se que as doações privadas efetuadas diretamente ao partido são contempladas no art. 39 da Lei dos Partidos Políticos. Esse dispositivo autoriza o partido a receber doações de pessoas físicas para a constituição de seus fundos. Desse modo, podem ser efetuadas imediatamente aos órgãos de direção nacional, estadual e municipal:

As ofertas de bens e serviços devem ter seus valores estimados em dinheiro, moeda corrente. Já as ofertas de recursos financeiros (dinheiro) somente poderão ser efetuadas na conta do partido político por meio de: I – cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos; II – depósitos em espécie devidamente identificados; III – mecanismo disponível em sítio do partido na internet que permita inclusive o uso de cartão de crédito ou de débito e que atenda aos seguintes requisitos: a) identificação do doador; b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada (GOMES, 2016, p. 131).

Todavia, em qualquer caso, os montantes doados ao partido devem ser lançados em sua contabilidade.

É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: entidade ou governo estrangeiros; autoridade ou órgãos públicos; autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e de fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; entidade de classe ou sindical (GONÇALVES, 2015).

Severo (2015) assim leciona:

A doação de pessoa física a candidatos e partidos para campanha eleitoral é regulada no art. 23 da Lei nº 9.504/1997. A pessoa física pode doar, em dinheiro, até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao da eleição. A doação acima de tal limite está sujeita ao doador à multa de cinco a dez vezes o valor doado irregularmente, sanção essa que deve ser aplicada pela Justiça Eleitoral em ação jurisdicional movida em face do infrator.

Já a doação de pessoa jurídica a candidatos e partidos para campanha eleitoral era prevista no art. 81 da Lei nº 9.504/97, segundo o qual ela devia limitar-se a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição. Entretanto, tal dispositivo foi revogado pela Lei nº 13.165, de 29-9-2015. O Projeto de Lei aprovado no Congresso Nacional em 9-9-2015 que deu origem a essa norma (Projeto de Lei nº 5.735/2013) incluía na Lei nº 9.404/97 o artigo 24-B, que regulava as doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, as quais só poderiam ser feitas para partidos políticos (e não para candidatos). Todavia, o art. 24-B foi vetado, tendo o veto sido mantido no Congresso Nacional. Por outro lado, no julgamento da ADI no 4.650/DF, ocorrido em 19-9-2015, o Pleno do Supremo Tribunal Federal, por maioria, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais (SEVERO, 2015, p. 81).

A falta de previsão legal para doação de pessoa jurídica nas campanhas eleitorais não impede que haja esse tipo de doação. Porém, se houver, será ilícita por falta de embasamento legal, doravante a ilegalidade da doação poderá ser declarada pela Justiça Eleitoral em ação própria.

É importante ressaltar dentre as alterações feitas pela minirreforma, a prevista no art. 23, § 1º, da Lei nº 9.504/1997, que estabelece, no que tange ao limite de contribuições de pessoas físicas, o limite de 10% dos rendimentos brutos obtidos no ano anterior à eleição e no art. 23, § 1-A, quanto ao uso pelos candidatos dos recursos próprios em suas campanhas até o limite de gastos fixados para o cargo ao qual concorram. Além disso, o candidato é solidariamente responsável, com a pessoa por ele designada, pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a prestação de conta.

3 Caixa dois e a captação de votos

No que se refere à punição do chamado caixa dois, não houve inovação mediante a reforma eleitoral de 2015. A Lei nº 13.165/2015 apenas tornou mais rigorosa a prestação de contas dos candidatos e impôs multa por eventual omissão de despesas ou camuflagem na contabilização dos gastos, podendo acarretar rejeição da prestação de contas da campanha e aplicação da multa fixada pelo art. 18-B da Lei nº 9.504/1997, bem como configurar, a depender das circunstâncias do caso concreto, prática de abuso de poder econômico ou da infração prevista no art. 30-A dessa mesma lei.

Por captação de votos na campanha eleitoral, compreendem-se os atos e métodos técnicos utilizados pelos candidatos e agremiações políticas com o objetivo de influenciar os

eleitores, para obter-lhes o voto e conseguir êxito na disputa de cargo público eletivo. Nessa disputa é desenvolvido um conjunto de atividades consistentes em atos de mobilização, debates, realização de propaganda, publicação de pesquisas, consultas populares, divulgação de ideais e de projetos, entre outros.

Frisa-se que foram estabelecidos, por meio da Lei nº 9.504/1997, os mecanismos legais ao processo eleitoral. A Justiça Eleitoral passou a exercer o papel de aplicadora das normas que regulamentam quesitos como coligações, convenções para a escolha de candidatos, registro de candidatos, prestação de contas, pesquisas eleitorais, propaganda eleitoral, condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas e fiscalização das eleições.

Nesse sentido, Gomes destaca:

Os candidatos e partidos políticos necessitam de recursos para se divulgarem e se aproximarem do eleitorado, exporem suas ideias e projetos, de maneira a captarem os votos necessários para vencerem o pleito e ascenderem aos postos político-estatais. Para tanto, é essencial que tenham acesso a dinheiro e canais de financiamento. É impensável a realização de campanha eleitoral sem dispêndio de recursos, ainda que pouco vultosos (GOMES, 2016, p. 395).

Consequentemente, a campanha eleitoral deve ser inteiramente voltada à captação, conquista ou atração de votos. Deve sempre se basear na licitude, levando o candidato e seus apoiadores a cumprirem regimentos previstos por lei.

O financiamento das campanhas eleitorais é disciplinado por lei específica, devido ao alto custo financeiro, que impõe aos políticos a busca incessante por financiamento público e/ou privado.

O terreno econômico é certamente onde mais se cogita do uso abusivo de poder nas eleições, fenômeno que pode não só desequilibrar as disputas como também relativizar (ou até tornar menos importante) a voz dos soberanos cidadãos. Por isso, o legislador deve intervir sempre com o objetivo de que o processo eleitoral seja rígido e as disputas, equilibradas e harmônicas e para que haja transparência no levantamento e dispêndio de recursos por partidos e candidatos (RIBEIRO, 2014).

Um dos principais autores do processo eleitoral aclara:

Por direitos, compreendem-se situações jurídicas, prerrogativas, faculdades ou poderes conferidos às pessoas para que exerçam a cidadania passiva, ou seja, para que possam ser votadas validamente (SEVERO, 2015).

Para fortalecer essa responsabilidade, é importante lembrar-se dos requisitos estabelecidos pela lei. Assim, também Gomes esclarece:

Não ter a legislação reguladora do processo eleitoral alterada a menos de um ano da data do pleito – princípio da anterioridade ou anualidade; requerer à Justiça Eleitoral o registro de sua própria candidatura, caso o partido não o faça no tempo devido (= pedido individual de registro de candidatura); obter recursos para financiamento da campanha; usar com exclusividade o nome e o número com que foi registrado; imunidade formal – não ser preso desde 15 dias antes da data do pleito até 48 (quarenta e oito) horas depois do encerramento da eleição, salvo se houver flagrante delito ou em virtude de prisão cautelar decretada em sentença penal condenatória por crime inafiançável; manifestar livremente seu pensamento; conceder entrevistas em veículos de mídia, ainda que virtuais. Entrevistas podem ser dadas ainda antes do início do período eleitoral; realizar todo tipo de propaganda eleitoral considerada lícita pela legislação; não ser impedido de fazer propaganda, nem ter inutilizado, alterado ou perturbado meio de propaganda devidamente empregado (CE, arts. 248, 331 e 332); promover e divulgar pesquisas eleitorais; fiscalizar todo o processo eleitoral, inclusive os atos praticados pelos seus concorrentes; acompanhar e fiscalizar a votação, apuração e totalização de votos (GOMES, 2016 p. 392).

Esse mesmo autor expressa, acerca dos deveres dos candidatos:

Agir conforme os preceitos éticos, elevando-se moralmente; ser verdadeiro e coerente com sua própria história; cuidar bem da própria imagem; aceitar o resultado das urnas em caso de derrota, contestando-o apenas quando tiver argumentos sólidos, razoáveis e válidos; não abusar dos poderes econômico e político que porventura detiver, tampouco permitir ou tolerar que terceiros o façam em seu proveito; respeitar as normas regentes da campanha e do processo eleitoral; tratar com dignidade e respeito os cidadãos ao endereçar-lhes mensagens e propagandas; abster-se de fazer promessas que não sejam sérias ou que não tenha intenção de cumprir; agir com boa fé objetiva e subjetiva; colaborar com o meio ambiente e manter a cidade limpa, recolhendo, após a realização de atos de campanha, o material de propaganda que tiver sido lançado em vias e locais públicos; abster-se de apoiar partido diverso em detrimento daquele em que se encontra filiado; não apoiar candidato de partido concorrente; não atacar ou combater os próprios colegas de agremiação; contribuir para o crescimento e aperfeiçoamento do partido, sobretudo para que se fortaleça e tenha êxito no certame (GOMES, 2016 p. 394).

Não obstante, ainda sob a perspectiva do financiamento das campanhas eleitorais, serão financiadas exclusivamente por doações de pessoas físicas e pelos recursos do Fundo Partidário, sendo vedado o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas.

Para seguir esses procedimentos, existem três modelos de financiamentos de campanha: público exclusivo, privado e misto. Têm como objetivos:

Financiamento público exclusivo: nesse modelo as campanhas eleitorais são integralmente financiadas pelo Estado, portanto com recursos públicos, oriundos da cobrança de tributos. Em seu favor, argumenta-se que ele

contribui decisivamente para a redução da corrupção na gestão estatal, porque os candidatos eleitos deixam de estar à mercê da influência de seus financiadores privados. Afirmar-se que esse sistema promove a igualdade de oportunidades ou chances no certame eleitoral, tornando a disputa mais justa e equilibrada; afinal, nem todos os candidatos têm acesso a ricos financiadores privados, e há mesmo candidatos cujas bandeiras contrariam seus interesses. Financiamento privado: nesse modelo as campanhas eleitorais são integralmente financiadas por particulares, pessoas físicas e jurídicas. Financiamento misto: nesse modelo as campanhas são financiadas tanto pelo Estado quanto pelos agentes privados (GONÇALVES, 2015, p. 185).

É de extrema importância a realização de abertura e de transparência quanto à origem e ao destino dos recursos empregados no financiamento de campanhas políticas, além de estrita regulamentação, bem como a severa aplicação e execução das regras legais por parte da Justiça Eleitoral.

Gomes (2016) ressalta que, normalmente, os gastos de campanha eleitoral são elevados às somas pecuniárias de forma legal e ilegal, o que é particularmente notório em eleições majoritárias para o Poder Executivo. E o que é ainda mais grave e preocupante: não raras vezes, parte do dinheiro despendido tem origem ilícita, emanando de fontes tão variadas como o desvio de recursos do Estado, crime organizado, tráfico de drogas, caixa dois, etc. Ora, o uso de dinheiro ilícito torna ilegítima qualquer eleição, além de oportunizar que espúrios financiadores exerçam indevida influência na esfera estatal.

Com a reforma eleitoral determinada pela Lei nº 13.165/2015, as doações de recursos financeiros poderão ser efetuadas na conta do partido político por meio de cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos, depósitos em espécie devidamente identificados ou mecanismo disponível em sítio do partido na Internet que permita, inclusive, o uso de cartão de crédito ou de débito e que atenda aos requisitos de identificação do doador e emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

4 Custos das campanhas eleitorais e prestação de contas

Um dos objetivos firmados pela Lei nº 13.165/2015 foi o de diminuir os custos das campanhas eleitorais e simplificar a administração dos partidos políticos. O autor, Waldschmidt, explica:

O texto aprovado tem a pretensão de aperfeiçoar a legislação eleitoral e partidária vigente, trazendo alterações pontuais, sem se aprofundar em qualquer questão estruturante do sistema eleitoral e partidário vigente, embora tenha o legislador federal deixado, mais uma vez, de regulamentar dispositivos da legislação carentes de complementação, de modo a torná-los

efetivos, principalmente os desprovidos de sanção. Esta já é a 4.^a minirreforma eleitoral aprovada pelo Poder Legislativo, após a edição das Leis 11.300/2006, 12.034/2009 e 12.891/2013, popularmente conhecidas como 1.^a, 2.^a e 3.^a minirreforma, respectivamente (WALDSCHMIDT, 2015, p. 2).

Do mesmo modo, é vedado o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, de acordo com o arts. 5º e 6º dessa mesma lei, que dispõe:

Art. 5º [...]

I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

- a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;
- b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez 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 no *caput* se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei [nº 13.165/2015].

Assim, nos municípios de até 10 mil eleitores, o limite de gastos será de R\$100 mil para prefeito e de R\$10 mil para vereador, ou o que será definido com base nos gastos declarados mencionado via *caput* do art. 5º, caso seja maior.

Na definição dos limites estabelecidos nos arts. 5º e 6º da Lei nº 13.165/2015, serão considerados os gastos efetivados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros realizados em suas campanhas. Porém, considera-se que não se incluem na base de cálculo, para aferição dos limites, os gastos realizados por comitê financeiro que não tenham sido repassados aos respectivos candidatos.

Nesse contexto, Severo (2015) afirma que o art. 32, § 3º, da Lei nº 9.096/1995 (revogado pela reforma eleitoral de 2015) exigia que “no ano em que ocorrem eleições, o partido deve enviar balancetes mensais à Justiça Eleitoral, durante os quatro meses anteriores e os dois meses posteriores ao pleito”. Assim, após lançadas tais alterações, essa obrigação deixa de existir.

Além disso, acrescentou-se o § 4º ao aludido art. 32 da Lei nº 9.096/1995, o qual dispõe:

Art. 4º Os órgãos partidários municipais que não hajam movimentado recursos financeiros ou arrecadado bens estimáveis em dinheiro ficam desobrigados de prestar contas à Justiça Eleitoral, exigindo-se do responsável partidário, no prazo

estipulado no *caput*, a apresentação de declaração da ausência de movimentação de recursos nesse período.

Contudo, não houve alteração na nova redação preconizada pela Lei nº 13.165/2015 ao texto do art. 20 da Lei nº 9.504/1997, o qual determina ao candidato a cargo eletivo o arbítrio direto, ou por intermédio de pessoa por ele designada, da administração financeira dos recursos usados em campanha (repassados pelo partido) e também dos relativos à cota do Fundo Partidário, dos recursos próprios e das doações de pessoas físicas,.

Em relação à prestação de contas, que antes era feita por meio do comitê financeiro, atualmente deverá ser realizada pelo próprio candidato.

Não obstante, o art. 28 da Lei das Eleições, com a nova redação dada pela Lei nº 13.165/2015, prevê 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.

Quanto à punição, a sanção terá um valor fixo acrescido de uma multa de até 20%, cujo prazo de pagamento será de 1 a 12 meses, fixado na decisão de desaprovação das contas com base no princípio da proporcionalidade renunciado pela Lei nº 13.165/2015.

O pagamento desse valor nominal será feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do Fundo Partidário, mantida a ressalva de que a sanção somente pode ser aplicada se a prestação de contas for julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até cinco anos de sua apresentação. Ou seja, o pagamento será parcelado e a agremiação partidária continuará recebendo os repasses do Fundo Partidário enquanto promove o pagamento da sanção. Conforme previsão do § 9º, incluído na reforma, o desconto no repasse de cotas, através do qual se faz o pagamento da sanção, não ocorrerá durante o segundo semestre do ano em que se realizarem as eleições (SEVERO, 2015, p. 5).

Em relação ao cômputo da doação acima do limite legal, a Lei nº 13.165/2015 regulamenta os procedimentos necessários para apuração do limite de doação de cada pessoa física a candidatos ou partidos políticos, determinando: a consolidação, pelo TSE, das doações registradas até 31 de dezembro do exercício financeiro a ser apurado nas prestações de contas anuais dos partidos e nas de campanha dos candidatos; o encaminhamento das informações à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) até 30 de maio do ano seguinte ao da apuração; o cruzamento das informações pela SRFB; e a remessa ao Ministério Público Eleitoral até 30 de julho do ano seguinte ao da apuração, que poderá, até o final do exercício financeiro, conceder representação por doação acima do limite legal, com vistas à aplicação

da penalidade de multa no valor de 5 a 10 vezes a quantia em excesso e de outras sanções que julgar cabíveis (WALDSCHMIDT, 2015).

Portanto, quaisquer mudanças legislativas requerem atenção, principalmente quando se trata de temática tão delicada no que diz respeito aos estimados valores democráticos, revestindo-se no Direito Eleitoral como o processo, de modo a promover critérios fundamentais e constitucionais.

4.1 Arguições das contas de campanha eleitorais

A redação anterior do art. 37 da Lei nº 9.096/1997 dispunha que a “falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implicava a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei”. Esse texto foi alterado pela nova lei, que estabelece a desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20%. Nas palavras de Severo:

O pagamento desse valor nominal será feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do Fundo Partidário, mantida a ressalva de que a sanção somente pode ser aplicada se a prestação de contas for julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até cinco anos de sua apresentação (SEVERO, 2015, p. 5).

Assim, os erros formais ou materiais que, no conjunto da prestação de contas, não comprometem o conhecimento da origem das receitas e a destinação das despesas não acarretarão a desaprovação das contas.

Waldschmidt (2015) leciona que

[...] houve a extinção dos comitês financeiros, a proibição de repasses financeiros por pessoa jurídica, decorrente do veto presidencial, a inclusão na lei de previsão de encerramento da conta bancária e de devolução dos recursos oriundos de fonte vedada ou de origem não identificada, a obrigatoriedade de abertura de conta bancária para os candidatos ao cargo de vereador em municípios com menos de vinte mil eleitores, desde que haja agência bancária ou posto de atendimento bancário e a ampliação do valor de R\$ 50.000,00 para R\$ 80.000,00 para as doações estimáveis em dinheiro (WALDSCHMIDT, 2015).

Corroborando-se que a falta de prestação de contas continua implicando a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário enquanto perdurar a inadimplência e sujeita os responsáveis às penas da lei.

Entretanto, a Lei nº 13.165/2015 traz diretrizes para o ordenamento jurídico já consolidadas na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que as falhas que não impedem o efetivo controle das contas prestadas não são hábeis para determinar sua rejeição.

No que diz respeito à responsabilização pelos atos ilícitos, Severo esclarece que

a responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido (SEVERO, 2015).

Para o caso de desaprovação das contas, aplica-se a sanção de suspensão de novas cotas do Fundo Partidário. Destarte, a Resolução-TSE nº 23.126/2009 menciona que os recursos oriundos de fontes não identificadas compõem o Fundo Partidário e deverão ser recolhidos por meio da Guia de Recolhimento da União, nos termos da Resolução-TSE nº 21.975/2004 e da Portaria-TSE nº 288/2005.

Os depósitos e movimentações dos recursos provenientes do Fundo Partidário serão feitos em estabelecimentos bancários controlados pelo poder público federal, pelo poder público estadual ou, inexistindo estes, no banco escolhido pelo órgão diretivo do partido (BRASIL, 2016).

Quanto à desaprovação das contas de campanha eleitoral, a resolução prevê que a responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta fraudulenta que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido.

Em relação à inelegibilidade, devido à desaprovação das contas eleitorais, a Justiça Eleitoral é informada pelos órgãos, aferindo os dados recebidos com os princípios e as regras do Direito Eleitoral, a fim de realizar o enquadramento jurídico dos fatos, dessa maneira, cabe-lhe averiguar a decisão que desaprova as contas apresentadas nos requisitos configurados pela inelegibilidade.

Em outros termos, a competência da Justiça Eleitoral cinge-se a verificar

A existência de prestação de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas; julgamento e rejeição das contas; presença de irregularidade insanável; caracterização dessa irregularidade como ato doloso de improbidade administrativa; existência de decisão irrecorrível do órgão competente para julgar as contas; se a inelegibilidade encontra-se

suspensa em razão de liminar ou antecipação de tutela concedida pela Justiça (GOMES, 2016, p. 261).

Igualmente, dentro da esfera que lhe compete, tem a Justiça Eleitoral plena autonomia para valorar os fatos que ensejaram a rejeição das contas e fixar, no caso concreto, o sentido da irregularidade insanável, bem como apontar se ela caracteriza ato doloso de improbidade administrativa. Dentre os pontos principais da competência e suas respectivas rejeições, Severo (2015) ressalta:

[...] a configuração da inelegibilidade requer não só a rejeição das contas, como também a insanabilidade das irregularidades detectadas e sua caracterização como improbidade. Se a rejeição (ou desaprovação) das contas é dado objetivo e facilmente verificável (basta uma certidão expedida pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão Legislativo), a insanabilidade e a configuração da improbidade requerem a formulação de juízo de valor por parte da Justiça Eleitoral, única competente para afirmar se há ou não inelegibilidade.

Essas alterações normativas passaram a ter vigência e validade a partir da eleição de 2016, quando houve preciso acompanhamento dos efeitos provocados pela corrupção no país, diagnosticando, ainda, a necessidade de fiscalização efetiva (Polícia Federal e TRE), controle e produção de novas normas jurídicas, evitando, assim, o acúmulo de problemas futuros.

4.2 Novo limite estabelecido para campanha eleitoral

Foram impostos limites aos gastos de campanha, que são definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros elencados pela legislação. Serão contabilizados os limites de gastos de cada campanha e despesas efetuadas pelos candidatos e as praticadas por cada partido. Não obstante, o seu descumprimento acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% da quantia ultrapassada ao limite estabelecido, sem prejuízo da apuração de ocorrência relativo ao abuso do poder econômico e das sanções civis e penais fixados, se comprovado dolo ou culpa.

Assim, a arguição de ilícito nas contas do partido implicará sanção de devolução da importância apontada como irregular acrescida em multa de até 20% e, em relação a doações irregulares acima de tal limite – diretamente ao candidato ou partido –, sujeitará o doador à multa de cinco a dez vezes o valor doado irregularmente. A Lei nº 13.165/2015 trouxe novos limites de gastos para a campanha; se descumpridos será aplicada multa cabível pela Justiça Eleitoral em ação jurisdicional movida contra o infrator.

Os arts. 5º, 6º, 7º e 8º da supracitada lei estabelecem:

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;

b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez 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 no caput se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles.

Art. 8º Caberá à Justiça Eleitoral, a partir das regras definidas nos arts. 5º e 6º:

I - dar publicidade aos limites de gastos para cada cargo eletivo até 20 de julho do ano da eleição;

II - na primeira eleição subsequente à publicação desta Lei, atualizar monetariamente, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir, os valores sobre os quais incidirão os percentuais de limites de gastos previstos nos arts. 5º e 6º;

III - atualizar monetariamente, pelo INPC do IBGE ou por índice que o substituir, os limites de gastos nas eleições subsequentes.

Dessa forma, serão punidos os partidos que desrespeitarem os limites estabelecidos em lei.

5 Conclusão

A reforma eleitoral, ocorrida mediante a Lei nº 13.165/2015, requintou algumas demandas pelo Sistema Político Eleitoral (político-empresarial), singularmente nas doações das campanhas eleitorais, vedando-as por via de pessoa jurídica, permitindo receber somente doações de pessoa física, que deverá ser de até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao da eleição.

Por conseguinte, poderá o candidato, também, nos termos do art. 23, § 1º-A, da Lei das Eleições, acrescido pela supracitada lei, usar recursos próprios em sua campanha até o

limite de gastos delineado pela legislação brasileira. A doação acima de tal limite sujeitará o doador à multa de cinco a dez vezes o valor doado irregularmente, sanção aplicada pela Justiça Eleitoral em ação jurisdicional movida contra o infrator.

Lamentavelmente, subsistiu, no sistema eleitoral, o domínio político por detentores do poder econômico, ainda que proibidas doações por pessoa jurídica: permite-se que sejam usados recursos próprios e doações por pessoa física. Desse modo, permanece o sistema de casta, no qual o cidadão com poucos recursos jamais alcançará homogeneamente o pleito, refletindo de forma negativa na democracia.

Está mais que comprovado que a raiz problemática do país é a corrupção em consequência das doações ilícitas e do domínio do poder econômico sob a ótica da política, que deveria ser representativa do povo, mas se mostra ardilosa. Os candidatos eleitos representam apenas os próprios interesses e daqueles que os financiam. Devido a isso, o ideal seria que todos os candidatos nutrissem suas campanhas, isonomicamente, apenas do recurso público, sendo vedado qualquer outro valor, a não ser os que lhes são disponibilizados. Assim, todos teriam igual direito na concorrência pelo cargo pretendido, resolvendo a crise de representatividade.

Atualmente, há 35 partidos no país, e outros 55 à espera de aprovação (esse número tende a crescer), cada um com seu idealismo e estatuto, os quais são beneficiados com Fundo Partidário distribuído a seus participantes, em porcentagem prevista de acordo com o número de seus representantes.

No conjunto dessas distribuições, aqueles que possuem número maior de candidatos eleitos recebem mais; os que possuem número menor de representantes, por sua vez, ficam prejudicados, pois recebem menos.

Outra discrepância em relação aos partidos são as chamadas coligações, que geram grandes desequilíbrios na representatividade e, consequentemente, no sufrágio universal, pois, por meio do sistema proporcional, elegem-se candidatos com pouquíssimos votos, por meio dos chamados “puxadores de votos” ou “fenômeno Tiririca”, e ainda se garante mais tempo de propaganda no horário eleitoral.

Quanto aos puxadores de votos, geralmente são artistas nacionalmente conhecidos que recebem grande quantidade de votos; assim, elegem consigo o grupo de candidatos da coligação posto à mídia. Ora, a finalidade pluripartidária é garantir diferentes ideologias, de forma que estas possam representar eficazmente a sociedade. Todavia, na prática, todos os partidos, com diferentes ideologias e doutrinas filosóficas, tornam-se um nessas coligações. Dessa forma, a população brasileira não se sente representada pelos partidos políticos

brasileiros, os quais têm demonstrado falhas na contribuição da atual crise democrática e corrupta no país.

No que se refere à extensão de tempo de propaganda no horário eleitoral, as coligações corroboram para que o cidadão sem partido seja mantido fora da política, anônimo, com poucos recursos financeiros e não logre êxito no pleito, pois o maior tempo sempre é concedido aos portadores de maior influência e poder econômico. Portanto, é necessário, urgentemente, que seja realizada uma reforma eleitoral mantendo o pluripartidarismo, limitando, todavia, os partidos a no máximo cinco, e extinguindo, de todo modo, os votos proporcionais às coligações.

Nesse viés, a população brasileira vive um momento singular, no qual tem se revelado a necessidade inadiável de se tomarem algumas medidas para que o país volte a crescer e ter credibilidade internacional. Assim, é preciso realizar de imediato uma reforma eleitoral com base nas seguintes premissas: a) veto à reeleição para todos os cargos eletivos; b) proibição de qualquer tipo de doações, seja por pessoa física, seja jurídica, mas com verbas 100% públicas; c) redução de número de partidos para no máximo cinco e extinção das coligações e votos proporcionais; d) criação ou estruturação dos órgãos fiscalizadores, de maneira que seja garantida maior eficácia na aplicação das medidas cabíveis aos violadores; e) criação de leis mais rígidas, de modo que, seja punido criminalmente e civilmente; f) fim do foro privilegiado; g) aposentadoria dos políticos nos modos gerais e fim dos privilégios a ex-presidentes; e h) cessação dos supersalários e de recebimento de gratificação nas sessões.

Desse modo, a crise de representatividade existente no país será parcialmente superada, na garantia de que serão eleitos os reais representantes do interesse coletivo de forma democrática, os quais assegurarão prioritariamente as necessidades estabelecidas constitucionalmente. Porém, não há aval eficaz quanto à garantia dos direitos fundamentais como: dignidade da pessoa humana, direito à vida, educação de qualidade, igualdade, saúde, segurança e harmonia social, bem como proteção fisiológica e mental. Destarte, poderá vislumbrar-se uma perspectiva de mudança na sociedade em longo prazo, por meio de escolhas bem feitas de políticos do Brasil.

Referências

BRASIL. *Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, e Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 do 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: 20 abr. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. 12. ed. Brasília: TSE, 2016.

CARNEIRO, Gabriela; MOISES, José. Sobre o enraizamento dos partidos políticos na sociedade brasileira. *Revista Nacional*, n. 28, 2007. Disponível em: <<http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/sobre-o-enraizamento-dos-partidos-politicos-na-sociedade-brasileira-2/>>. Acesso em: 5 de jun. 2017.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *Resumo das principais alterações promovidas pela Lei 13.165/2015*. Disponível em: <<https://dizerodireitodotnet.files.wordpress.com/2016/04/lei-13-165-reforma-eleitoral-nova-versc3a3o.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2017.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GOMES, Luiz Flávio. *O jogo sujo da corrupção*. Bauru, SP: Astral Cultural, 2017.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Crimes eleitorais e processo penal eleitoral*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

JIMENEZ, Carla. Corrupção rouba até 2,3% do PIB brasileiro. *El País*. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/28/politica/1390946330_078051.html>. Acesso em: 2 jun. 2017.

LOPES, Fabio. Como os partidos arrecadam. *Jus.com.br*, Teresina, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26519/como-os-partidos-arrecadam>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.) *O voto nas Américas*. São Paulo: Minha Editora, 2008.

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. A reforma eleitoral de 2015: breves comentários à Lei nº 13.165/2015. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13. p. 81-120, jul./dez. 2015.