



## FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS: A ATUAÇÃO DO NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE DOAÇÕES E GASTOS ELEITORAIS NAS ELEIÇÕES DE 2016

Denise Goulart Schlickmann<sup>1</sup>  
Orides Mezzaroba<sup>2</sup>

### RESUMO

A legitimação do poder político exige a integração dos mecanismos de controle de competência de diversos órgãos da administração pública e a transparência dos atos de campanha eleitoral. Este artigo objetiva analisar se o Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral cumpre essa missão de controle de fontes de financiamento eleitorais, analisando as competências daquela Justiça, os mecanismos de controle do financiamento eleitoral e a necessidade da integração desses mecanismos entre diferentes órgãos da administração pública. Busca-se concluir que o Núcleo de Inteligência é indispensável instrumento de transparência e controle de financiamento de campanhas eleitorais. A abordagem metodológica será a dedutiva.

**Palavras-chave:** Núcleo de Inteligência. Justiça Eleitoral. Financiamento. Campanha eleitoral. Eleições.

### FINANCING OF ELECTORAL CAMPAIGNS: THE OPERATION OF THE INTELLIGENCE CORE OF ELECTORAL JUSTICE AS A CONTROL INSTRUMENT OF DONATIONS AND ELECTORAL EXPENSES IN THE 2016 ELECTIONS

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Econômicas, Ciências Contábeis e Direito, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-graduada em Auditoria Governamental pela FEPESE/UFSC, e em Direito Eleitoral pela UNIVALI. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Secretária de Controle Interno e Auditoria do TRE/SC. Instrutora nas áreas de licitação e contratos, auditoria governamental e controle interno, no âmbito da Justiça Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal. Conferencista na área de direito eleitoral. Autora da obra Financiamento de Campanhas Eleitorais, na oitava edição, pela Editora Juruá. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Endereço postal: Rua das Roseiras, 250, Roçado, São JoséSC, CEP: 88.108-460. Endereço eletrônico: deniseschlickmann@gmail.com.

<sup>2</sup> Professor nos Programas de Graduação e Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Coordenador do Programa de Mestrado Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisador de Produtividade do CNPq. Endereço postal: Campus Reitor João David Ferreira Lima, S/N - Trindade, Florianópolis - SC, CEP: 88.040-900. Endereço eletrônico: oridesmezza@gmail.com



## ABSTRACT

The legitimization of political power requires integration of the mechanisms of competence control of various organs of public administration and transparency of electoral campaign acts. This article aims to analyze if the Electoral Justice Intelligence Nucleus fulfills this mission of control of electoral financing sources, analyzing those Justice's competencies, the mechanisms of control of the electoral financing and the necessity of the integration of these mechanisms between different organs of the public administration. It is sought to conclude that the Nucleus of Intelligence is indispensable instrument of transparency and control of financing electoral campaigns. The methodological approach will be deductive.

**Keywords:** Nucleus of Intelligence. Electoral Justice. Financing. Electoral campaign. Elections.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar, ainda que em linhas preliminares, a relação entre democracia, o dever de controle imposto à Justiça Eleitoral em relação ao processo eleitoral e a competência que lhe foi atribuída institucionalmente não apenas para regulamentar as disposições da legislação eleitoral, mas para executar importantes atribuições de organização das eleições e de jurisdição eleitoral.

No exercício das diversas competências que foram atribuídas pelo ordenamento jurídico à Justiça Eleitoral, em segundo momento, o estudo aborda em perspectiva histórica a evolução dos mecanismos de controle e fiscalização no financiamento das campanhas eleitorais, adotados com o objetivo de julgar, ao final do pleito, a regularidade das contas de campanha eleitoral de partidos políticos e candidatos.

Por fim, o estudo procurará destacar a importância da integração dos mecanismos de controle de competência dos mais diversos órgãos da administração pública e a sua concentração na novel iniciativa da Justiça Eleitoral de formação de um Núcleo de Inteligência, destacando os resultados obtidos por esse núcleo em sua primeira atuação nas eleições municipais de 2016.

A opção metodológica aplicada no estudo foi a dedutiva. Na pesquisa optar-se-á pela análise bibliográfica, de dados legais e de coleta de dados junto à Justiça Eleitoral.



## 2 DEMOCRACIA, DEVER DE CONTROLE E A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL

O Estado se confunde com o poder: “... a totalidade do poder temporal se reúne para integrar a sua personalidade, fruto de uma vontade coletiva, de uma concepção de unidade formal e ideológica, sem a qual não existe o Estado” (CAVALCANTI, 1969, P. 231).

A partir desse enfoque, aos órgãos que exercem a denominada soberania nacional é delegado o poder institucional, que se torna necessidade absoluta para a disciplina da vida social.

Por traduzir uma necessidade absoluta para a convivência social, a legitimidade do poder torna-se também essencial à estrutura da sociedade. Para tanto, as normas que conduzem ao poder refletem os instrumentos dos quais se utilizam os grupos sociais para conferir o chamado “poder institucional” a este ou àquele estrato da sociedade que constituem, em um lapso temporal, o que convencionamos chamar de “governo”.

Esse poder institucional, momentaneamente conferido a um estrato social pelo grupo, precisa de regras também para a determinação de seus limites e, mais que isso, para disciplinar as circunstâncias em que deve ocorrer a sua devolução à sociedade. Isto porque a garantia do respeito aos direitos da sociedade como um todo reside, fundamentalmente, no espírito democrático que contraria em essência qualquer estrutura autocrática, ou seja: o poder político conferido é temporário e, como tal, deve ser devolvido à sociedade que, através de mecanismos próprios, o confere a um outro estrato social, ao qual caberá administrar os conflitos sociais por um novo período de tempo.

A expressão democrática legitima-se, neste caso, pela rotatividade do poder, pela sua renovação periódica. Assim, é possível asserir que o poder político é a máxima expressão dos poderes do Estado, pois a ele cabe, na forma como denominou Cavalcanti (1969), a suprema magistratura, posto que confere aos poderes Legislativo e Executivo a prerrogativa de criar o direito, bem como o poder de seu exercício.

Reside nos fundamentos da democracia a diferença singular entre o poder político e as demais nuances de poder: aquele emana do povo (tal qual prescreveu a Declaração dos Direitos



Humanos de 1789) e, como tal, atinge em magnitude o conceito da legitimidade, o que lhe confere a possibilidade de resolver os problemas sociais e harmonizar a convivência humana.

Destarte, configura-se indispensável à convivência social a existência deste poder político, organizado, constituído dentro das normas e preceitos que estruturam a sociedade e legítimo.

Incontestemente é a afirmação de que nos regimes democráticos o poder político emana da sociedade e é exercido através de seus representantes, legal e legitimamente constituídos.

No entanto, o exercício do poder exige o estabelecimento de regras que disciplinem a representatividade e, ao mesmo tempo, garantam que a vontade coletiva, entendida esta como a vontade da maioria, seja exercida em plenitude.

É a organização partidária que fundamenta a convivência democrática de interesses desiguais, estabelecendo programas de atuação, finalidades e ação política, reunindo interesses convergentes. Poder-se-ia dizer, então, que o exercício do poder político ocorre através da organização partidária, que congrega indivíduos cujos interesses convergem.

É, por assim dizer, através dos partidos políticos que se expressa a vontade da maioria. São eles que coadunam ideias e que viabilizam o processo democrático.

No entanto, ainda que a viabilização do processo democrático seja o mérito da atuação dos partidos políticos, a sociedade é detentora do poder político puro, sem rótulos e preferências institucionais, características da organização partidária. Por isso, ainda que as diversas concepções sociais se expressem na formação dos partidos políticos, cabe aos indivíduos que compõem a sociedade (independentemente de filiação partidária) conferir a um ou outro estrato social o poder político, através do voto.

O voto, nesse passo, é o instrumento maior de que se utiliza a sociedade, organizada ou não, para eleger, ou seja, escolher livremente, a quem conferir o poder político de administração de seus interesses, posto que a vontade da maioria não reflete a vontade de todos os indivíduos. É o princípio da representação política que alicerça o regime democrático e a distribuição do poder político.

Em qualquer de suas formas de expressão, que evoluíram ao longo da história, o sistema representativo de governo exige e pressupõe um sistema eleitoral que garanta a legitimidade do ato de votar, expresso na liberdade de manifestação da maioria e na organização de cargos eletivos que



viabilizem o exercício do mandato eletivo. Constitui-se este sistema em um mecanismo de controle de que dispõe a sociedade para a fiscalização do exercício legítimo do poder.

É por ocasião dos pleitos que a democracia garante à sociedade a possibilidade de mudança e, por assim dizer, da avaliação dos mandatários que estiveram no poder. Reside, então, nos pleitos eleitorais e no sistema eleitoral como um todo, a responsabilidade de garantir a legitimidade do regime democrático.

Integram o sistema eleitoral o sufrágio, que exprime o direito de votar e ser votado; o voto, como expressão do exercício deste direito, e a Justiça Eleitoral, como instrumento de efetividade eleitoral. No Brasil, a Justiça Eleitoral atua como Justiça Especializada, a quem compete dirimir o contencioso eleitoral, apurando e julgando os crimes eleitorais.

À Justiça Eleitoral competem atos tanto de natureza jurisdicional quanto de natureza administrativa, exercendo as funções de presidir ao alistamento, à votação, à apuração dos votos e à proclamação dos resultados. Julga, ainda, condutas, decide sobre conflito de interesses partidários, reaprecia decisões de outro órgão e expede normas regulamentares sobre as matérias que lhe são afetas.

No exercício da função de legitimação dos pleitos eleitorais, cumpre à Justiça Eleitoral fiscalizar a observância das normas legais que disciplinam cada processo eletivo. E é no bojo da disciplina da disputa eleitoral que surgem as prestações de contas das campanhas eleitorais: para que a sociedade possa participar e julgar o processo de financiamento das campanhas e garantir a legitimidade da escolha.

Expressiva parcela dessa função é exercida pela expedição de instruções eleitorais, cuja competência está fixada, pelo Código Eleitoral, ao Tribunal Superior Eleitoral, no art. 23, IX, e na própria Lei n. 9.504/1997, que prevê, *litteris*:

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.



### **3 A EVOLUÇÃO DOS MECANISMOS DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO NO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS**

No exercício de sua competência e com a finalidade de aferir a regularidade da observância das normas de arrecadação de recursos e realização de gastos eleitorais, cuja prestação de contas lhe é apresentada para julgamento, a Justiça Eleitoral implementou, já para as eleições de 2014, procedimentos de fiscalização a serem realizados durante o processo eleitoral.

Prescreveu a Resolução TSE 23.406/2014, em seus arts. 66 e 67, detalhadamente o exercício da fiscalização durante todo o processo eleitoral e não apenas em seu momento final de prestação de contas, como importante mecanismo de subsídio justamente à sua manifestação final sobre a regularidade de tais contas.

Foi, contudo, nas eleições municipais de 2016 que se verificou o maior avanço em matéria de controle e fiscalização pela Justiça Eleitoral, quando a Resolução TSE 23.463/2015 disciplinou amplamente a fiscalização e os controles concomitantes à campanha eleitoral.

Dispôs o art. 40 daquela norma:

Art. 40. O Juiz Eleitoral ou os Tribunais Eleitorais podem, a qualquer tempo, mediante provocação ou de ofício, determinar a realização de diligências para verificação da regularidade e efetiva realização dos gastos informados pelos partidos políticos ou candidatos.

§ 1º Para apuração da veracidade dos gastos eleitorais, o Juiz, mediante provocação do Ministério Público Eleitoral ou de qualquer partido político, coligação ou candidato, pode determinar em decisão fundamentada:

I – que os respectivos fornecedores apresentem provas aptas para demonstrar a prestação de serviços ou a entrega dos bens contratados;

II – a realização de busca e apreensão, exibição de documentos e demais medidas antecipatórias de produção de prova admitidas pela legislação;

III – a quebra do sigilo bancário e fiscal do fornecedor e/ou de terceiros envolvidos.

§ 2º Independentemente da adoção das medidas previstas neste artigo, enquanto não apreciadas as contas finais do partido ou do candidato, o Juiz poderá intimá-lo a comprovar a realização dos gastos de campanha por meio de documentos e provas idôneas.



Vê-se que a norma estabelece uma série de medidas, todas tendentes a verificar a regularidade e efetiva realização dos gastos declarados em campanhas eleitorais, mediante a produção de provas de capacidade operacional e efetiva prestação de serviços ou fornecimentos de bens, inclusive com a realização de busca e apreensão, exibição de documentos e outras medidas antecipatórias de produção de prova, prevendo inclusive a quebra do sigilo bancário e fiscal do fornecedor ou de terceiros.

E previu ainda:

Art. 80. Durante todo o processo eleitoral, a Justiça Eleitoral pode fiscalizar a arrecadação e a aplicação de recursos, visando subsidiar a análise das prestações de contas.

Nesse ponto, manteve a norma o disciplinamento a respeito da fiscalização concomitante à campanha para cruzamento de dados posteriormente com a prestação de contas.

E previu ainda no art. 81:

Art. 81. Os órgãos e as entidades da administração pública direta e indireta devem fornecer informações na área de sua competência, quando solicitadas pela Justiça Eleitoral (Lei 9.504/1997, art. 94-A, inc. I).

A partir desse dispositivo, construiu-se o amparo ao fornecimento amplo de informações para cruzamento, provenientes dos mais diversos órgãos que detivessem informações relevantes ao controle de regularidade das contas prestadas.

Na senda do dispositivo anterior, também o art. 82 disciplinou o fornecimento de importantes informações de natureza fazendária, consubstanciada no envio de arquivos eletrônicos pelas fazendas públicas relativos às notas fiscais eletrônicas emitidas em favor de candidatos e partidos políticos, viabilizando o confronto com os gastos eleitorais por eles declarados.

Ora, do cruzamento de dados poderia resultar a constatação de omissão de gastos eleitorais na prestação de contas, prestação de informações sobre gastos eleitorais inconsistentes ou ainda divergências de valores entre os gastos eleitorais informados na prestação de contas e aqueles constantes das notas fiscais eletrônicas constantes dos bancos de dados fazendários, revelando incorreção das informações prestadas.

Ainda como instrumento importante de fiscalização, a Resolução TSE 23.463/2015 previu:

Art. 83. A autoridade judicial, à vista de denúncia fundamentada de filiado ou delegado de partido, de representação do Procurador-Geral ou Regional ou de iniciativa do Corregedor, diante de indícios de irregularidades na gestão financeira e econômica da





campanha, poderá determinar as diligências e providências que julgar necessárias para obstar a utilização de recursos de origem não identificada ou de fonte vedada.

O dispositivo previu que a autoridade judicial pudesse obstar a utilização de recursos de origem não identificada ou de fonte vedada, em razão de denúncia fundamentada ou de representação pelas autoridades legitimadas no art. 83. A medida revela o efetivo exercício do controle concomitante à campanha, evitando que o prestador de contas que infrinja as regras que visam à garantia de licitude das fontes de financiamento da campanha, beneficie-se, ainda no decorrer da campanha, da materialização de ilícitos, cujas sanções não alcançariam o mesmo efeito caso aplicadas apenas por ocasião do julgamento das contas.

Ainda no norte de controle e fiscalização, a Resolução TSE 23.463/2015 alterou também o regramento que disciplinava a apuração de ilícitos fundados no art. 30-A da Lei das Eleições, que passou a dispor:

Art. 91. Qualquer partido político ou coligação pode representar à Justiça Eleitoral, no prazo de quinze dias contados da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas vigentes relativas à arrecadação e gastos de recursos (Lei 9.504/1997, art. 30-A). [...]

§ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado (Lei 9.504/1997, art. 30-A, § 2º). [...]

§ 4º A aprovação, com ou sem ressalvas, ou desaprovação da prestação de contas do candidato não vincula o resultado da representação de que trata o art. 30-A da Lei 9.504/1997, nem impede a apuração do abuso de poder econômico em processo apropriado.

A norma passou a disciplinar com clareza que, qualquer que fosse o julgamento de mérito sobre as contas, este não vincularia o resultado da representação que apura ilícitos do art. 30-A da Lei das Eleições ou impediria a apuração de abuso de poder econômico.

E nesse mesmo sentido dispuseram os arts. 92 e 93:

Art. 92. O julgamento da prestação de contas pela Justiça Eleitoral não afasta a possibilidade de apuração por outros órgãos quanto à prática de eventuais ilícitos antecedentes e/ou vinculados, verificados no curso de investigações em andamento ou futuras.

Parágrafo único. A autoridade judicial responsável pela análise das contas, ao verificar a presença de indícios de irregularidades que possam configurar ilícitos, remeterá as respectivas





informações e documentos aos órgãos competentes para apuração de eventuais crimes (Lei 9.096/1995, art. 35; e Código de Processo Penal, art. 40).

A norma, nesse aspecto, nada mais fez do que asseverar o que a legislação comum já garante: outros órgãos podem apurar ilícitos antecedentes ou vinculados à prestação de contas, decorrentes de investigações em andamento ou futuras, independentemente do julgamento da prestação de contas.

Aliás, com a progressiva descriminalização de condutas específicas no seio do direito eleitoral para sancionar infrações relativas ao financiamento de campanha, é preciso observar que nos crimes previstos genericamente no Código Eleitoral, nos crimes comuns e na legislação esparsa, pode-se enquadrar diversas das condutas detectadas no processo de financiamento das contas de campanha eleitoral. E se a competência para tal refoge à Justiça Eleitoral, as provas devem ser encaminhadas aos órgãos competentes para sua apuração. É exemplo específico de apuração na Justiça Comum e que pode ser instruída com elementos de prova apurados nos autos de prestação de contas, o crime de lavagem de dinheiro, tipificado na Lei 9.613/1998, resultante dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em razão da assinatura da Convenção de Viena de 1988.

No mesmo sentido da regulação do processo, dispõe o art. 93 da Resolução TSE 23.463/2015:

Art. 93. A qualquer tempo, o Ministério Público Eleitoral e os demais partidos políticos poderão relatar indícios e apresentar provas de irregularidade relativa à movimentação financeira, recebimento de recursos de fontes vedadas, utilização de recursos provenientes do Fundo Partidário e realização de gastos que esteja sendo cometida ou esteja prestes a ser cometida por candidato ou partido político antes da apresentação de suas contas à Justiça Eleitoral, requerendo à autoridade judicial competente a adoção das medidas cautelares pertinentes para evitar a irregularidade ou permitir o pronto restabelecimento da legalidade.

O dispositivo regulamenta a ação de natureza cautelar processada na Justiça Eleitoral com dois propósitos principais: impedir irregularidade e restabelecer prontamente a legalidade.

A Justiça Eleitoral passa a disciplinar, com esse dispositivo, atuação preventiva e tendente a agir imediatamente sobre o ilícito e não apenas por ocasião do julgamento da prestação de contas, quando o dano da infração, já materializado, pode ter produzido efeitos irreversíveis.



#### 4 A INTEGRAÇÃO DOS MECANISMOS DE CONTROLE – O NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL

Todo o arcabouço normativo instituído na Resolução TSE n. 23.463/2015 permitiu o alcance em nível mais elevado do que se espera de órgãos de Estado que atuam com o mesmo desiderato de controle. As normas antes explicitadas permitiram à Justiça Eleitoral, para as eleições municipais de 2016, instituir Núcleo de Inteligência com a finalidade de atuar na identificação de indícios de crimes eleitorais de qualquer natureza, em especial, àqueles relacionados com o financiamento das campanhas eleitorais.

O núcleo foi composto por representantes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), do Ministério Público Federal (MPF), da Polícia Federal, do Tribunal de Contas da União (TCU), da Receita Federal do Brasil e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Não houve a formalização de ato normativo para instituição formal do núcleo, que operou todo o tempo com base na cooperação técnica obtida em razão da finalidade das instituições e de acordos técnicos celebrados especificamente, quando a medida se tornou exigível para o compartilhamento de informações<sup>3</sup>.

A transparência do processo eleitoral e o intercâmbio de informações foram os pilares do Núcleo de Inteligência, que trabalhou na definição de tipologias para a identificação de indícios de irregularidades cometidas durante o curso da campanha, de forma que de imediato pudessem ser compartilhados com as autoridades judiciais e com o Ministério Público Eleitoral para a promoção de ações específicas voltadas à interrupção das ações delituosas.

A atuação do núcleo durante a campanha eleitoral conferiu efetividade à transparência de informações alcançada com a obrigação fixada pela Lei das Eleições para que partidos políticos e

---

<sup>3</sup> Vide, a respeito, a notícia de constituição do Núcleo divulgada pelo Tribunal Superior Eleitoral, disponível em <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Agosto/eleicoes-2016-justica-eleitoral-institui-nucleo-de-inteligencia-para-atuar-na-fiscalizacao-das-contas-de-campanha>>.



candidatos divulgassem informações de arrecadação financeira (art. 28, § 4º, I, da Lei das Eleições), em até 72 horas do seu recebimento, aproximando-se em muito de uma prestação de contas – pela ótica da receita – *on line*.

De muito pouco serviria a divulgação concomitante de informações de financiamento das campanhas sem que houvesse mecanismos hábeis à aferição de sua regularidade, antecipando confrontos de dados que se fizessem necessários para tal, conferindo segurança ao exame de regularidade das contas, cujo prazo fixado para a Justiça Eleitoral é por demais exíguo (apenas 3 dias antes da diplomação dos eleitos, que ocorre ainda no último mês do ano eleitoral).

Foram instrumentos do núcleo convênio específico celebrado com a Receita Federal (já utilizado desde as eleições de 2002, para aferição de regularidade e existência de doadores e fornecedores, buscando afastar indícios de lavagem de dinheiro); convênio firmado com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), para recebimento de relatórios de inteligência financeira com situações de movimentações atípicas que possuíssem relação com questões eleitorais; e convênio com o Tribunal de Contas da União, detentor de amplas informações relativas aos cadastros públicos.

As ações do núcleo contaram ainda com a expertise de investigação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal.

Foram as seguintes as tipologias definidas pelo Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral (NIJE), sobre as quais se concentraram as atividades conjuntas de identificação de indícios de irregularidades cometidas durante o curso da campanha, apuradas concomitantemente à campanha eleitoral e à prestação de informações por partidos políticos e candidatos à Justiça Eleitoral:

<b>Tipologia definida pelo NIJE</b>	<b>Objetivo</b>
1 - Fornecedores com número reduzido de empregados, indicando indícios de falta de capacidade operacional	Identificar empresas fornecedoras de bens e serviços de campanha com número reduzido de empregados, indicando indícios de falta de capacidade operacional e potencial transferência de valores sem a efetiva



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



	possível desconhecimento da real origem dos recursos.
7 - Doador de campanha registrado no Sistema de Controle de Óbitos, indicando indícios de lavagem de dinheiro em campanha	Identificar doadores de campanha que estejam registrados no Sistema de Controle de Óbitos, indicando indícios de lavagem de dinheiro em campanha.
8 - Fornecedor sem registro ativo na Junta Comercial ou na Secretaria da Receita Federal, indicando indícios de falta de capacidade operacional	Identificar fornecedores de campanha que não estejam registrados / ativos na Junta Comercial do respectivo Estado, indicando indícios de falta de capacidade operacional ou, ainda, de inexistência do fornecedor e consequente omissão do gasto efetivamente realizado.
9 - Cessão de uso de veículo que não está registrado em nome do doador, indicando indícios de fraude na doação estimável em dinheiro de veículo	Identificar doadores de campanha que não estejam inscritos como proprietários de veículos automotores, junto ao respectivo DETRAN, indicando indícios de fraude na doação estimável em dinheiro de veículo.
10 - Fornecedor tem relação de parentesco com candidato ou seu vice, revelando indícios de suspeita de desvio de recursos	Identificar pagamentos em campanha eleitoral realizados a pessoas com relação de parentesco com o candidato ou ao vice (na hipótese de majoritária) revelando indícios de suspeita de desvio de recursos e desvio de finalidade do gasto eleitoral.
11 - Doador sócio ou dirigente de empresa que recebeu recursos da administração pública, indicando a possibilidade de repasse indireto de recursos públicos à campanha	Identificar empresas e organizações receptoras de recursos públicos cujas pessoas físicas (sócios, diretores, responsáveis) são doadores de campanha, circunstância que



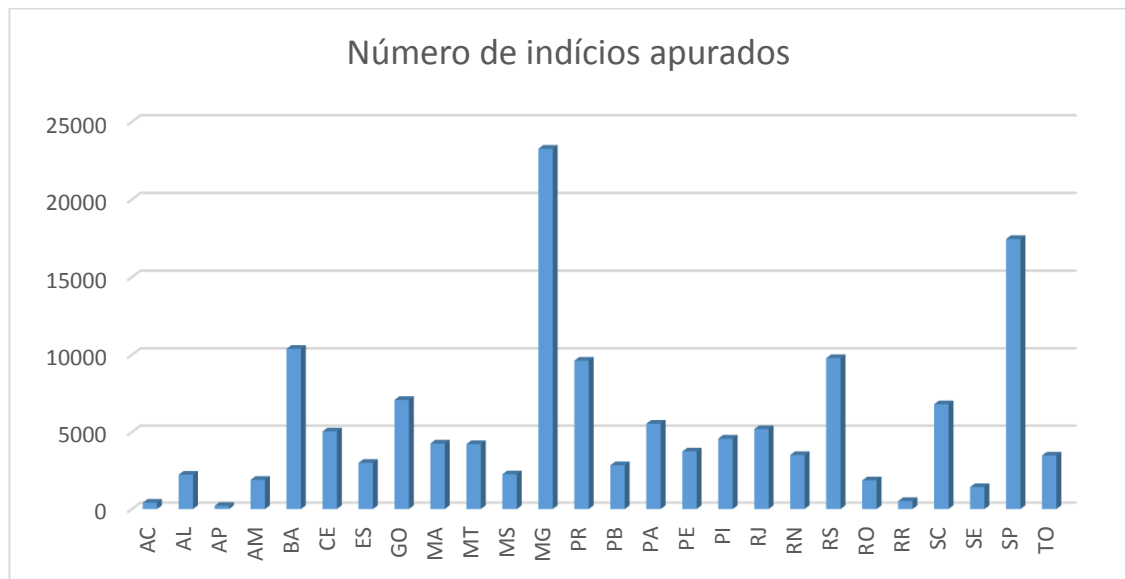
	revela indícios de potencial ingresso de recursos públicos de forma indireta nas campanhas eleitorais, em desacordo com a legislação eleitoral.
12 - Concentração de doadores em uma mesma empresa a determinado candidato, revelando indício de doação empresarial indireta	Grande concentração de doadores no quadro de funcionários de uma mesma empresa, revelando indício de doação empresarial indireta, contrariando vedação imposta pelas normas eleitorais.

O número de prestações de contas com indícios apurados durante as eleições de 2016 é expressivo e alcança 140.619 registros, assim distribuídos entre os Estados da federação:

<b>Estado</b>	<b>Número de prestadores de contas com indícios apurados</b>
AC	412
AL	2.230
AP	208
AM	1.896
BA	10.389
CE	5.045
ES	2.999
GO	7.088
MA	4.257
MT	4.217
MS	2.257
MG	23.263
PR	9.625
PB	2.842
PA	5.545
PE	3.739
PI	4.579
RJ	5.190
RN	3.508



RS	9.789
RO	1.860
RR	523
SC	6.804
SE	1.426
SP	17.451
TO	3.477
<b>TOTAL</b>	<b>140.619</b>



Observa-se que dentre um total de 16.568 candidaturas a prefeito e 463.375 candidaturas a vereador (479.943 no total), em 29,3% foi constatada a presença de indícios de irregularidades apuradas pelo Núcleo de Inteligência.

Por óbvio, eventual comparação entre o número de indícios detectados em cada Estado não deve ser interpretada de forma simplista, mas deve considerar variáveis mais complexas como o número de candidaturas e partidos políticos disputando o pleito; o eleitorado do Estado e, ainda, o nível das informações prestadas concomitantemente à campanha por esses mesmos partidos e candidatos, instrumento que viabiliza a efetiva identificação dos indícios. Ou seja: não necessariamente um alto número de indícios é um mau resultado. Antes, pode refletir a maciça





prestação de informações que acabam por identificar grande número de indícios. Por outro lado, um baixo número de indícios pode revelar também pouca transparência no financiamento daquelas campanhas eleitorais.

Ainda assim, os números absolutos devem ser considerados como de expressiva apuração, tanto mais se observarmos, sob outro viés, o quantitativo de indícios encontrados, que perfaz 259.962, bem como o volume de recursos envolvidos, R\$ 874.966.965,71 (oitocentos e setenta e quatro milhões, novecentos e sessenta e seis mil, novecentos e sessenta e cinco reais e setenta e um centavos).

Não bastasse o elevado vulto de recursos sob suspeita, observe-se o destaque de alguns indícios de ilícitos encontrados, cuja relevância merece atenção, consoante se pode observar:

<b>Tipologia</b>	<b>Quantidade de casos</b>	<b>Montante (R\$)</b>	<b>Casos relevantes em destaque na tipologia</b>
Fornecedores com número reduzido de empregados	548	4.119.263,72	<ul style="list-style-type: none"><li>• Empresa de transporte e turismo com apenas dois funcionários, contratada para campanha no valor de R\$ 187 mil;</li><li>• Agência de publicidade com apenas dois funcionários e contratada para campanha no valor de R\$ 219 mil.</li></ul>
Fornecedores com sócio inscrito no programa Bolsa Família	570	3.091.324,46	<ul style="list-style-type: none"><li>• Empresa de produções cujo sócio é beneficiária do Bolsa Família prestou serviço no valor de R\$ 403 mil.</li></ul>
Empresa constituída em 2015 ou 2016 com sócio filiado a partido político	421	3.593.343,23	<ul style="list-style-type: none"><li>• Empresa aberta em jun/2016, de filiado de partido político, que prestou serviços no valor de R\$ 250.000,00.</li></ul>
Doador inscrito no programa Bolsa Família	45.276	40.975.883,11	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pessoa física que recebe Bolsa Família e efetuou doação de R\$ 67 mil.</li></ul>
Doador cuja renda conhecida é incompatível com o valor doador	23.268	261.977.086,50	<ul style="list-style-type: none"><li>• 93 pessoas físicas que efetuaram doações acima de R\$ 300 mil e a renda conhecida não é compatível com o valor doador.</li></ul>
Doador desempregado	89.722	104.579.152,41	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pessoa física cuja última renda conhecida é do ano de 2013 e efetuou doação estimada no valor de R\$ 1.030.000;</li></ul>



			<ul style="list-style-type: none"><li>• Pessoa física cuja última renda conhecida é do ano de 2010 e efetuou doação no valor de R\$ 800 mil.</li></ul>
Doador com registro de óbito	290	448.427,63	<ul style="list-style-type: none"><li>• 290 doadores com registro de óbito anterior à doação.</li></ul>
Fornecedor sem registro na Junta Comercial ou na RFB	652	5.596.911,59	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dois fornecedores de campanha com situação inativa ou cancelada que prestaram serviços de campanha acima de R\$ 400mil.</li></ul>
Cessão de veículo sem propriedade comprovada	11.947	19.344.072,20	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nenhum caso relevante</li></ul>
Fornecedor com relação de parentesco com o candidato	12.181	18.186.870,50	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nenhum caso relevante</li></ul>
Doador sócio de empresa que receber recursos da administração pública	17.166	218.854.701,90	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sócio de empresa candidato que doou recursos próprios de R\$ 3 milhões.</li></ul>
Concentração de doadores em uma mesma empresa	57.921	194.199.928,46	<ul style="list-style-type: none"><li>• 319 funcionários de prefeitura doando 217 mil reais para diretório municipal de partido;</li><li>• 75 funcionários de uma prefeitura doando 424 mil para candidato a prefeito.</li></ul>
<b>TOTAIS</b>	<b>259.962</b>	<b>874.966.965,71</b>	

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

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

Uma vez detectados os indícios pelo Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral, a Presidência do Tribunal Superior Eleitoral expediu Instrução Normativa específica, n. 18/2016, para instruir os procedimentos de apuração a serem executados pelos Juízes Eleitorais que detinham competência para examinar e julgar as prestações de contas dos candidatos e partidos políticos respectivos.

A norma determinou que Juízes Eleitorais examinassem, com prioridade, os indícios de irregularidades informados ao Tribunal Superior Eleitoral pelos órgãos públicos de fiscalização.



Após a análise de materialidade e a relevância dos indícios, os Juízes Eleitorais poderiam requisitar informações a candidatos, partidos políticos, doadores, fornecedores e a terceiros para a apuração dos fatos, além de determinar outras diligências que julgassem necessárias, com fundamento no que prevê a Lei 9.504/97, art. 30, § 4º, bem como a Resolução TSE 23.463/2015, art. 80, abaixo transcritos:

Art. 30. [...]

§ 4º Havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar do candidato as informações adicionais necessárias, bem como determinar diligências para a complementação dos dados ou o saneamento das falhas.

Art. 80. Durante todo o processo eleitoral, a Justiça Eleitoral pode fiscalizar a arrecadação e a aplicação de recursos, visando subsidiar a análise das prestações de contas.

§ 1º A fiscalização a que alude o caput deve ser:

I - precedida de autorização do presidente do Tribunal ou do relator do processo, caso já tenha sido designado, ou ainda do Juiz Eleitoral, conforme o caso, que designará, entre os servidores da Justiça Eleitoral, fiscais ad hoc, devidamente credenciados para sua atuação;  
II - registrada no SPCE para confronto com as informações lançadas na prestação de contas.

§ 2º Na hipótese de a fiscalização ocorrer em município diferente da sede, a autoridade judiciária pode solicitar ao Juiz da respectiva circunscrição eleitoral que designe servidor da Zona Eleitoral para exercer a fiscalização.

Previu, ainda, que o Juiz Eleitoral poderia, em decisão fundamentada, determinar a quebra dos sigilos fiscal e bancário de candidato, partido político, doador ou fornecedor de campanha, com fulcro no que estabelece a Lei Complementar 105/2001, art. 1º, § 4º:

Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados. [...]

§ 4º A quebra de sigilo poderá ser decretada, quando necessária para apuração de ocorrência de qualquer ilícito, em qualquer fase do inquérito ou do processo judicial, e especialmente nos seguintes crimes: [...]

VIII – lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores;

E, ainda, com fundamento na Resolução TSE 23.463/2015, art. 64, § 5º:

Art. 64. Havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral pode requisitar diretamente ou por delegação informações adicionais, bem como determinar diligências específicas para a complementação dos dados ou para o saneamento das falhas,



com a perfeita identificação dos documentos ou elementos que devem ser apresentados (Lei nº 9.504/1997, art. 30, § 4º).

[...]

§ 5º Somente a autoridade judicial pode, em decisão fundamentada, de ofício ou por provocação do órgão técnico, do Ministério Público ou do impugnante, determinar a quebra dos sigilos fiscal e bancário do candidato, dos partidos políticos, dos doadores ou dos fornecedores da campanha.

Após o cumprimento de eventuais diligências, previu a Instrução Normativa que o Juiz Eleitoral, ante os elementos probatórios obtidos, encaminhasse o feito ao Ministério Público Eleitoral ou, se entendesse necessário, à autoridade policial competente para instauração de inquérito, juntando as provas colhidas aos processos de prestação de contas para que também lá fossem considerados por ocasião do exame de regularidade.

E as possíveis consequências do processamento dos indícios refletiram amplas possibilidades de julgamentos específicos, quer sobre captação ilícita de recursos ou gastos ilícitos, com fundamento no art. 30-A da Lei das Eleições; quer sobre abuso de poder econômico, disciplinado na Lei Complementar n. 64/1990, art. 22; quer sobre os crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei n. 9.613/1998, além dos crimes contra a ordem tributária ou aqueles tipicamente eleitorais, previstos no Código Eleitoral, notadamente os de falsificação de informações e documentos, ou omissão (arts. 348, 349 e 350).

E, além disso, permitiram decisões judiciais de imediata interrupção dos ilícitos, de cessação de seus efeitos ainda durante a campanha eleitoral, em inédita no processo eleitoral brasileiro.

### 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia não prescinde da atuação do Estado para a legitimação do poder político. A Justiça Eleitoral, no exercício da função de legitimação dos pleitos, exercendo a competência de fiscalizar a observância das normas legais que disciplinam, a cada eleição, como deve ocorrer o financiamento das campanhas eleitorais, vem aperfeiçoando, ao longo dos anos, os mecanismos que tornam mais eficaz a sua atuação.

A complexidade dos pleitos e a diversidade de fontes de financiamento das campanhas, aliada às práticas que podem de forma ilícita desvirtuar as regras que balizam a corrida eleitoral e



a busca pelos votos, exige a adoção de medidas que, ao mesmo tempo em que confirmam maior transparência a todos os atos de campanha eleitoral, obtenham de cada um dos órgãos de Estado as informações que possam, compartilhadas, impedir a ocorrência de fraudes eleitorais.

O Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral, congregando os órgãos de maior expertise de controle e fiscalização do país, alcançou resultados capazes de demonstrar que em um mundo em que a informação é o bem que agrega o maior valor social, a união de esforços e a articulação de ações conjuntas pode produzir resultados que efetivamente contribuem para a legitimidade dos pleitos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 out. 1997. Seção 1, p. 21.801.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 mar. 1998. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 mai. 1990. Seção 1, p. 9591.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Seção 1, p. 6.746.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014. Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 5 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por



partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014. Resolução n° 23.463, de 15 de dezembro de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 29 dez. 2015. p. 11-35.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Regulamenta os procedimentos a serem observados pelos Juízes Eleitorais ao receberem, do Tribunal Superior Eleitoral, indícios de irregularidades relativas às campanhas eleitorais. Instrução Normativa n° 18, de 16 de agosto de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF. DJE, 18 ago. 2016, p. 2-3.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Teoria do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1969. 468 p.