II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLÍTICOS E FILOSOFIA DO ESTADO

HORÁCIO MONTESCHIO

VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de
Janeiro Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal
(suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do
Sul) Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor –
Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do
Sul Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

T314
Teorias da democracia e direitos políticos e Filosofia do Estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Horácio Monteschio; Vivian de Almeida Gregori Torres – Florianópolis: CONPEDI, 2020.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-248-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teorias da democracia. 3. Filosofia do Estado.
II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLÍTICOS E FILOSOFIA DO ESTADO

Apresentação

Os trabalhos publicados nesta obra têm como base os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho: Teorias da Democracia, Direitos Políticos e Filosofia do Estado, durante o II Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 2 e 8 de dezembro de 2020, sobre o tema "Direito, Pandemia e Transformação Digital: Novos Tempos, Novos Desafios".

O II Encontro Virtual do CONPEDI contou com a participação de milhares de inscritos e teve como novidade a possibilidade do envolvimento de alunos da graduação, em trabalho conjunto com seus professores, com relação à elaboração de artigos e acompanhamento das apresentações nos grupos de trabalho, fato que incentiva e envolve os discentes na pesquisa, desde o início de seus estudos, contribuindo com a formação de novos pesquisadores.

Apesar de virtual, o Encontro do CONPEDI não perdeu seu brilho!

A proposta do trabalho é inovadora, vez que a partir da apresentação dos resumos relatados pelos pesquisadores, realizou-se um debate no âmbito do Grupo de Trabalho, facultando aos participantes a oportunidade de aprimorar a pesquisa realizada, bem como trocar experiências e informações.

O resultado obtido foram conceitos amadurecidas que espelham uma perspectiva ampla, sobre temas polêmicos e atuais, bem como tem a pretensão de dar continuidade à ideia de divulgar a pesquisa produzida por alunos de pós-graduação, e, agora também, de graduação.

O esforço e dedicação dos participantes foram fundamentais para o sucesso do Grupo de Trabalho e a expectativa é de que o debate ocorrido contribua para o aprimoramento do conhecimento da temática.

Os artigos científicos foram apresentados em cinco blocos de discussões, que contemplaram as seguintes temáticas:

1- A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: A NOVA ROUPAGEM POLÍTICA FRENTE À ANÁLISE DAS DOAÇÕES ELEITORAIS PELO STF. Autores Alisson Alves Pinto, Fernando Lacerda Rocha e Mariel Rodrigues Pelet. O estudo discute a judicialização da

política a partir do julgamento da ADI 4650/DF que analisou a constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), com o tema central das doações de empresas para financiar campanhas políticas.

2- A PANDEMIA DA COVID-19 E O FUTURO DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE LIÇÕES PARA O AMANHÃ. Autor Marcos Leite Garcia. O trabalho analisa as consequências da pandemia de 2020 e apresenta algumas reflexões para o futuro da sociedade contemporânea, leva em conta que a crise provocada pela Covid-19 é sanitária, econômica, política e humana e faz reflexões para o futuro no sentido de políticas sociais, ambientais, de defesa consumidor, tributária e internacionais.

3- A SOBERANIA DO ESTADO E O MUNDO GLOBALIZADO: A POSSÍVEL REDEFINIÇÃO DE CONCEITOS. Autores Vinicius Holanda Melo e Newton de Menezes Albuquerque. A pesquisa investiga a soberania estatal frente aos impactos trazidos pela era da informação aliado ao fenômeno da globalização, inicia com o conceito de soberania, tendo como premissa sua flexibilização enquanto poder absoluto e perpétuo, para posteriormente, compreender a globalização como espaço mundial dentro da unidade, o que leva a concluir que o processo de globalização conduz a crise nos fundamentos da soberania absoluta do Estado.

4- BREVES APONTAMENTOS SOBRE OS PRINCÍPIOS EM MATÉRIA DE DIREITOS POLÍTICOS E ELEITORAIS. Autor Gabriel Vieira Terenzi. O trabalho trata à relação entre os ramos dos Direitos Políticos e do Direito Eleitoral. Assim, por meio da análise dos conceitos e características de cada feixe, pretende delimitar suas áreas convergentes, divergentes, e sua finalidade, mais especialmente debater a noção de serem as normas eleitorais tidas como instrumentos de efetivação dos direitos políticos e, em última análise, da soberania popular, e, conclui pela utilidade instrumental da interpretação eleitoral como medida garantidora da soberania do povo e da democracia.

5- CENTRALISMO E INSTABILIDADE POLÍTICA NO BRASIL REPÚBLICA. Autores Heron José de Santana Gordilho e Heron José de Santana Gordilho Filho. A pesquisa analisa o sistema político brasileiro após a proclamação da República, demonstrando que a concentração de poderes tem contribuído com a instabilidade política e rupturas institucionais, e, demonstra que mesmo com a redemocratização e a Constituição de 1988, o Brasil continua sendo uma federação centrífuga que concentra grande parte do poder político na União e na Presidência da República, em detrimento dos Estados e municípios.

6- CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS VIRTUAIS: INOVAÇÃO E DESAFIOS DIANTE DA PANDEMIA DE CORONAVÍRUS À LUZ DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. Autores Luiz Fernando Obladen Pujol, Fernando Gustavo Knoerr e Horácio Monteschio. A investigação objetiva perquirir a inovação e os desafios das convenções partidárias virtuais diante da pandemia de Coronavírus à luz do Princípio Democrático, levando em conta o princípio da legalidade e respeito à democracia interna nos partidos políticos, concluindo que deve-se atentar para requisitos de segurança e implementação, contudo a adoção de inovações em procedimentos decisórios deve ser adaptada para atender todas exigências e garantias necessárias à realização dos atos que o compõem.

7- DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: CONSIDERAÇÕES ACERCA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA. Autoras Letícia Ribeiro e Beatriz Ribeiro. O trabalho diz respeito à relação entre a representação política e a democracia representativa moderna, traz conjecturas para o enfrentamento da crise de representatividade observada nos parlamentos modernos, considera a teoria política contemporânea acerca da concepção teórica da representação política, e, tem como marco teórico, as concepções desenvolvidas nas pesquisas de Hanna Finelchel Pitikin e Nadia Urbinati.

8- DEMOCRACIA, CONSERVADORISMO E EXTREMA-DIREITA NO BRASIL: ANÁLISE A PARTIR DA ATUALIDADE. Autoras Riva Sobrado De Freitas e Daniela Zilio. A investigação analisa a crítica sobre o pensamento conservador e a extrema-direita do Brasil atual, averigua possíveis riscos à estabilidade democrática nacional e, conclui, que de fato, o pensamento conservador vem, na contemporaneidade, ganhando espaço, o que pode gerar justas preocupações precisamente pelo extremismo de alguns dos ideais dos seus defensores, sendo que a maior das preocupações deveria ser justamente com a defesa da democracia que, a despeito de atualmente estar passando por momentos delicados e de verdadeira crise, felizmente, ainda persiste.

9- DEMOCRACIA, PODER E PARADIGMA DA SIMPLICIDADE: UMA ANÁLISE AO MODELO REPRESENTATIVO. Autores Júlia Francieli Neves de Oliveira, Victória Faria Barbiero e Liton Lanes Pilau Sobrinho. O estudo traz à reflexão a possibilidade de compreensão da democracia a partir do paradigma desenvolvido por Edgar Morin, sob a ótica de David Sanchéz Rubio, utilizando de um método sistêmico, fazendo uma análise do modelo atual (representativo) e suas limitações do que realmente seria a democracia, condensada em técnicas e métodos para eleger a elite e mantê-la no poder, o que, por fim, elimina e reduz outras formas de democracia participativa ou direta.

10 - DO “STAY HOME” AO “LOCKDOWN” O IMPACTO DAS MEDIDAS DE DISTANCIAMENTO NO BRASIL E NO MUNDO. Autores Adriane Garcel e José Laurindo De Souza Netto. A análise tem por intuito compreender os efeitos das medidas de distanciamento social no Brasil e no mundo, desde o “stay home” até ao “lockdown”. Objetiva verificar o direito do Estado diante da limitação do direito de ir e vir, busca compreender os efeitos das medidas e a importância de que sejam atendidas, realizando um breve recorte quanto ao panorama atual, adentrando no cerne da problemática, qual seja, o direito de ir e vir diante a pandemia.

11- EMBARREIRANDO A DEMOCRACIA. Autores Carlos Marden Cabral Coutinho e Pedro Alexandre Menezes Barbosa. A pesquisa analisa até que ponto a figura da cláusula de barreira é compatível com o Estado Democrático de Direito Brasileiro, a parir da Lei n 9.096 /95 e do julgamento realizado pelo STF nas ações diretas de inconstitucionalidade que questionavam essa imposição aos partidos políticos, levando em conta a Emenda Constitucional n 97/17.

12- FEDERALISMO NA ARGENTINA: ORIGEM E DESENVOLVIMENTO. Autores Paulo Roberto Barbosa Ramos, Pedro Nilson Moreira Viana e David Elias Cardoso Camara. O estudo realiza uma análise dos aspectos históricos que estruturam os fundamentos do Federalismo enquanto princípio constitucional, bem como sua origem e desenvolvimento na Argentina e nos Estados Unidos da América, discute ainda os aspectos essenciais sobre a evolução do Federalismo na Argentina e sua constituição atual.

13- INSTITUCIONALISMO E PLURALISMO JURÍDICO NAS CONCEPÇÕES DE HAURIOU E GURVITCH. Autores Tarcísio Vilton Meneghetti e Josemar Sidinei Soares. A investigação explora as concepções institucionalistas e pluralistas do direito de Hauriou e Gurvitch. Hauriou, traz a concepção institucionalista do direito, na qual defende que o direito antes de ser norma é instituição, é concretização da ideia de uma obra movida por certa coletividade de pessoas.

14- O AGIR DO ESTADO CAPITALISTA CONTEMPORÂNEO: UMA ANÁLISE MARXISTA DO ESTADO. Autor Rodrigo Barbalho Desterro e Silva. O exame tem por foco o papel do Estado e a sua gênese, que se mostra necessário e em constante debate na busca de uma melhor compreensão acerca da sua essência e aparência no processo de desenvolvimento da sociedade. O estudo parte de um referencial teórico marxista, analisa teorias contratualistas, e, tem como objeto de referência a Teoria do Estado Capitalista Contemporâneo de Flávio Farias, em especial o estudo da sua natureza, do seu papel regulador e sua imbricação com o capital.

15- O ART. 14, § 9º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O MORALISMO E A MORALIDADE NA LEI DA FICHA LIMPA. Autores Rodrigo Brunieri Castilho e Leonardo Fernandes de Souza. O trabalho analisa a questão da aplicação da moralidade no Direito Eleitoral e as consequências da aplicação de uma moralidade exacerbada e sem critérios - o moralismo, fato que pode conduzir ao aviltamento da segurança jurídica e a intenção da Lei da Ficha Limpa.

16- O DEVER DE PRESTAR CONTAS: UMA VISÃO SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART 16-C DA LEI Nº 9.504/97 EM FACE DO ART. 70 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Autores Horácio Monteschio e Valeria Juliana Tortato Monteschio. A pesquisa analisa o artigo 70 da Constituição de 1988, que determina que a prestação de contas de recursos oriundos do erário deverá ser feita perante o Tribunal de Contas, e, de outro vértice, com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), constituído por dotações orçamentárias da União serão feitas perante a Justiça Eleitoral, o que demonstra a inconstitucionalidade material, pois é dever dos Tribunais de Contas analisar os gastos públicos, o que leva a inconstitucionalidade do art. 16-C da Lei nº 9.504/97.

17 - O PARADOXO JUSPOSITIVISTA E JUSNATURALISTA NA NATUREZA DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE. Autores Fernando Rodrigues de Almeida e Dirceu Pereira Siqueira. O estudo, observa a genealogia e categorização normativa dos Direitos da Personalidade quanto a sua natureza paradoxal que pode ser observada tanto nos moldes do juspositivismo, em sua categoria formal normativa, quanto em sua essencialidade ao indivíduo, em um caráter jusnaturalista. A contradição pode apresentar problemas metodológicos de categorização da validade normativa destes direitos, e isso é analisado no trabalho a partir de uma hipótese de incompatibilidade jurídica.

18- O PÚBLICO E O PRIVADO NOS CARTÓRIOS. Autores Ricardo Santiago Teixeira e Patrícia Lima Bahia Farias Fernandes. A investigação analisa a burocracia cartorária e quanto esta é adequada ao mundo atual ou merece ajustes.

19 - O REGIME DO AUTOFINANCIAMENTO NAS CAMPANHAS ELEITORAIS BRASILEIRAS: LIMITES E CONTRADIÇÕES. Autores Denise Goulart Schlickmann e Orides Mezzaroba. O exame questiona o regramento que disciplina o autofinanciamento de campanhas eleitorais, os quais não possuem coerência e compatibilidade com os demais institutos que regulam o financiamento de campanhas eleitorais e a aplicação de recursos, apresenta a incompatibilidades com o regime jurídico do financiamento de campanhas por pessoas físicas, atribuindo-lhes maior importância do que ao próprio candidato no

financiamento de sua campanha, o que cria condições indesejáveis pelo sistema para a movimentação paralela de recursos.

20 - OS DIREITOS SOCIAIS E O ESTADO NO SÉCULO XXI: O NOVO ESTRUTURALISMO JURÍDICO E O PODER ECONÔMICO. Autores Daisy Rafaela da Silva e Luiz César Martins Loques. O trabalho busca interpretar o fenômeno econômico e jurídico do Estado, analisando qual é o Estado no século XXI. Denota que há uma simbiose entre o grande capital e o Estado, formando um fenômeno chamado de Capitalismo de Estado, o qual não tutela o interesse público em detrimento do privado.

21 - OS SILÊNCIOS QUE FALAM: UMA DEMOCRACIA FICTÍCIA E O CERCEAMENTO À REPRESENTATIVIDADE FEMININA. Autores Brunna Rabelo Santiago, Vitória Sumaya Yoshizawa Tauil e Fernando De Brito Alves. A pesquisa debruça-se sobre o questionamento se "Existe democracia para as mulheres no Brasil?". O objetivo é demonstrar o conceito sociojurídico de democracia, para compreender à inefetividade dos direitos femininos: da diminuta representatividade política ao "silenciar das vozes".

22 - REFLEXÕES HABERMASIANAS NA PANDEMIA. Autora Judith Aparecida de Souza Bedê. O pensamento questionou, em meio a pandemia da Covid-19, a organização da sociedade contemporânea, o domínio por meio da linguagem, os discursos antidemocráticos e de ódio, o uso das tecnologias e o papel do Direito neste contexto desconhecido da humanidade nos últimos quinhentos anos, tendo por parâmetro os ensinamentos de Habermas.

23 - REPERCUSSÕES DA PANDEMIA NA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE GERADA PELO MODELO PARTIDÁRIO DE CARTEL. Autores Patrícia Gasparro Sevilha Greco, Clodomiro José Bannwart Júnior e Nathaly Giunta Borges. O estudo parte da hipótese que os modelos de atuação partidária variam de acordo com o momento histórico. Considera que o atual é de cartel, fato que coloca as agremiações mais como agentes do interesse do Estado do que representantes do interesse do povo. Isso se deve, especialmente, porque a principal fonte do financiamento de suas atividades é pública, e, reputa que a pandemia apenas deixou mais visível este cenário de crise, evidenciando a falta de articulação entre os representantes.

24 - SOCIABIIDADE HUMANA E PLURALISMO JURÍDICO EM SANTI ROMANO. Autores Tarcísio Vilton Meneghetti e Sabrina Leite Reiser. O exame explora o tema da relação entre sociabilidade humana e pluralismo jurídico, na perspectiva de Santi Romano e sua concepção institucionalista do direito e tem por objetivo estabelecer uma conexão entre a natureza social do homem e o pluralismo jurídico na perspectiva do autor.

25 - UMA CRÍTICA DO CONSTITUCIONALISMO PELAS PERSPECTIVAS DA SOBERANIA, DA BIOPOLÍTICA E DO PROGRESSO. Autores José Mauro Garboza Junior e Lucas Bertolucci Barbosa de Lima. A investigação tem como escopo abordar o constitucionalismo a partir de três pontos de vista diferentes: o da soberania, o da biopolítica e o do capitalismo. A exposição destes aspectos busca demonstrar as contradições contidas na ideia de progresso que o constitucionalismo é contemporâneo, face às recentes transformações da política e da economia, e, que sua historicidade está conectada a estes campos.

Como se vê, os artigos exploraram de forma ampla a pluralidade de temáticas decorrentes das questões que envolvem a democracia, os direitos políticos e a filosofia do Estado, assuntos que nos dias atuais tomaram vulto, não só em razão da beligerância política experimentada pelo país, mas também, pelo agravamento da área da saúde e da economia, motivado pela pandemia que assola o mundo.

Por fim, esperamos que a presente obra seja fonte de inspiração para o desenvolvimento de novos projetos e textos em defesa da democracia, dos direitos políticos e da filosofia do Estado, porque, afinal, é a política e o direito, orientados por suas filosofias, que darão conta de regular as relações sociais e equilibrar as disparidades.

Profa. Dra. Vivian A. Gregori Torres

Universidade Metodista de Piracicaba/SP

Prof. Dr. Horácio Monteschio

Universidade Paranaense

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Teorias da Democracia, Direitos Políticas e Filosofia do Estado apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O DEVER DE PRESTAR CONTAS: UMA VISÃO SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART 16-C DA LEI Nº 9.504/97 EM FACE DO ART. 70 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

THE DUTY TO PROVIDE ACCOUNTS: A VIEW ON THE UNCONSTITUTIONALITY OF ART 16-C OF LAW Nº 9.504 / 97 IN FACE OF ART. 70 OF THE FEDERAL CONSTITUTION

Horácio Monteschio [1]
Valeria Juliana Tortato Monteschio

Resumo

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 determina, em seu art. 70 que a prestação de contas de recursos oriundo do erário deverá ser feita perante o Tribunal de Contas. De outro vértice, com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), constituído por dotações orçamentárias da União serão feitas perante a Justiça Eleitoral, o que demonstra a inconstitucionalidade material, pois é dever dos Tribunais de Contas analisar os gastos públicos. A presente pesquisa tem por objetivo demonstrar a inconstitucionalidade do art. 16-C da Lei nº 9.504/97. Se utiliza do método dedutivo com a revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Inconstitucionalidade, Tribunais de contas, Fundo especial de financiamento de campanha, Interesse público, Democracia representativa

Abstract/Resumen/Résumé

The Federal Constitution of October 5, 1988, in its art. 70 that accountability for funds from the treasury must be made before the Court of Auditors. On the other hand, with the creation of the Special Campaign Financing Fund (FEFC), constituted by budget allocations from the Union, it will be made before the Electoral Justice, which demonstrates the material unconstitutionality, as it is the duty of the Audit Courts to analyze public spending. This research aims to demonstrate the unconstitutionality of art. 16-C of Law nº 9.504 / 97. It uses the deductive method with the literature review.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Unconstitutionality, Courts of accounts, Special campaign financing fund, Public interest, Representative democracy

[1] Pós doutor pela Univerisdade de Coimbra; Doutor pela FADISP; mestre pelo UNICESUMAR

INTRODUÇÃO

Os recursos públicos, devem ser interpretados dentro de um dentro de um regime jurídico no qual a Administração Pública não possui total liberdade para utilizá-los de forma totalmente livre. Cabe ressaltar a presença, no regime jurídico pátrio, da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, que entre outras regulamentações destaca que o Poder Público deve, ao realizar uma despesa, estar vinculado a critérios da boa contabilidade e gestão dos recursos públicos. Ademais, a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, denominada de Responsabilidade Fiscal, veio a estabelecer critérios rígidos na gestão das finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Ainda dentro desse cenário normativo a todo ano é aprovada a Lei Orçamentária Anual (LOA), bem com as receitas e os gastos públicos devem estar presentes a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ainda o Plano Plurianual (PPA).

Dentro desse contexto legislativo é possível concluir que o controle, tanto da arrecadação quanto dos gastos públicos, passa por um severo cumprimento do arcabouço legal. Cabe ressaltar, que mesmo diante desse conjunto de regras e princípios é possível afirmar a ocorrência de práticas ilegais tanto na arrecadação quanto no gasto público.

É importante ressaltar que no Brasil, além dos órgãos internos da Administração Pública existem órgãos externos encarregados de fiscalizar os gastos públicos, com o intuito de salvaguardar os interesses de todos os contribuintes brasileiros. Neste pormenor, o Brasil é um dos países do mundo que possui uma das maiores cargas tributárias, se observado pelo viés de retorno dos valores pagos ao Estado, em comparação pelo com o devido retorno em prestação de serviços ou bens ao contribuinte.

No que concerne as instituições e órgãos auxiliares presentes no Estado democrático de direito brasileiro, uma das mais importantes instituições brasileiras, que presta um serviço de escol ao controle dos gastos públicos é o Ministério Público, com sua competência fixada a partir do art. 127 da Constituição Federal, o que demonstra cabalmente o interesse público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, não possui qualquer discricionariedade ou mesmo admite conotações político partidárias.

O que se destaca nas atuações do Ministério Público, seja ele estadual ou federal é uma postura apartidária e isenta, na defesa do Estado Democrático de Direito, ainda mais, quando a questão envolve a responsabilidade dos gastos públicos.

Não menos importante é a atuação de Organizações não Governamentais (ONGS), como a praticada pela “A Associação Contas Abertas”, que acompanha os gastos públicos,

sendo inclusive, uma difusora imparcial de informação sobre a gestão pública dos recursos feita pelo erário.

Dentro do mesmo contexto, de controle dos gastos públicos, o Brasil possui o Tribunal de Contas. Órgão auxiliar do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas representa, dentro de um contexto histórico, importância singular no acompanhamento e verificação dos gastos públicos, o que o torna peça central na defesa da boa gestão dos recursos públicos.

Como um dos corolários em que a Administração Pública se encontra inserida o princípio da legalidade é um dos que se sobressai, destacando que nessa não há vontade pessoal, obrigando o gestor público à estreita vinculação a lei. Ao conjugar o regime jurídico administrativo, dentro da sua face mais importante que é sua indisponibilidade em consonância com as limitações impostas aos gestores de recursos públicos se extrai o dever de responsabilidade no gasto e na prestação de contas desses recursos, se relembre, que os valores arrecadados são de todos.

Assim sendo, é possível se concluir, dentro desse aspecto introdutório que no Brasil, como República Democrática, a presença tanto de legislação, órgãos públicos e associações privadas interessadas no acompanhamento e fiscalização da gestão dos recursos públicos.

Todavia, com os acontecimentos políticos vividos nos últimos anos, os quais foram trazidos ao lume especificamente pela operação “lava jato”, uma ampla modificação acabou por ser imposta ao processo eleitoral, cujos reflexos fragilizaram, ainda mais, o controle sobre os seus gastos.

Se havia uma possibilidade de custeio das campanhas políticas pelos particulares, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas, tal cenário é modificado em decorrência das práticas espúrias dos financiadores de campanhas eleitorais. Todavia, com o intuito de “impedir” o financiamento de campanhas políticas, por empresas (pessoas jurídicas) o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 4650 declarou inconstitucional esse tipo de financiamento para campanhas políticas.

Todavia, a classe política se organizou com o escopo de alterar a legislação pátria a ponto de criar um “fundo”, custeado com recursos públicos, para financiar as campanhas eleitorais. Neste sentido, todos os brasileiros são atingidos e obrigados a financiar campanhas eleitorais, sejam elas de qualquer natureza, representes e ou partidos, ou seja, o contribuinte passou a ser obrigado a pagar por campanhas eleitorais, diante da compulsoriedade do sistema tributário brasileiro.

Cumpre ressaltar o fato de que a criação do Fundo Especial para financiar as campanhas políticas, cujo contexto pode ser entendido como salutar, pois busca tornar as

campanhas eleitorais mais baratas e acessíveis a todos, não atingiu, nem de longe o seu ideário, pois a desigualdade entre os postulantes a cargos políticos ainda é abissal.

Além de não haver qualquer regulamentação sobre o dispêndio desses recursos, e esse é um dos pontos fulcrais, pois os "donos dos partidos políticos" diante de ausência de qualquer critério para a distribuição dos valores repassados pelo Fundo de Financiamento de Campanhas, sua utilização acabam por concentrar, nas mãos dos "caciques políticos", esses recursos ou para seus parentes e amigos mais próximos.

Sem que essa distorção seja suficiente, há que se ressaltar o fato de que a prestação de contas, das campanhas eleitorais, por força da Lei nº 9.504/97 é feita perante a Justiça Eleitoral. Com todo o respeito a essa Justiça Especializada, com a sua reconhecida competência, mas a mesma não possui estrutura e tempo hábil para analisar e julgar as contas dos candidatos. Quanto a competência da Justiça Eleitoral se afirma: a) Competência jurisdicional : ao julgar os casos do processo eleitoral, de maneira a pôr fim aos conflitos definitivamente; b) Competência administrativa : através da qual a Justiça Eleitoral organiza o processo eleitoral, exercendo poder de polícia; c) Competência consultiva : excepcional no Judiciário, a competência consultiva da Justiça Eleitoral é limitada a duas exigências, quais sejam: 1. só cabe competência consultiva nos Tribunais Regionais Eleitorais e no Tribunal Superior Eleitoral e, só é possível consultar a Justiça Eleitoral em questões eleitorais em tese (não para casos concretos). Portanto, se conclui que não assiste como competência para a análise e julgamento das prestações de contas dos gastos de campanha realizados com os valores oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, os quais são gastos públicos.

Em razão ao exposto, é inconstitucional o art. 16-C da Lei 9.504/97, por frontal violação ao art. 70 da Constituição Federal, a qual cabe ao Tribunal de Contas a análise e emissão de parecer sobre a regularidade das Contas Públicas, pois esse órgão possui quadro de servidores e experiência necessária para análise dos gastos. A mesma estrutura e competência legislativa não é encontrada na Justiça Eleitoral, como veremos nas próximas linhas.

1.DO FUNDO ESPECIAL PARA FINANCIAR CAMPANHAS ELEITORAIS

Cabe inicialmente destacar que a democracia representativa brasileira permaneceu em patamar constitucional com a promulgação da Constituição Federal de 1988, especificamente no § 3º, do art. 17, fazendo menção à criação de um Fundo Partidário o qual seria regulado por meio de lei.

Posteriormente, o texto constitucional foi regulamentado pelo art. 38 da Lei nº 9.096/95, denominada de "Lei dos Partidos Políticos" de 19 de setembro de 1995, constitui-se

em diploma legal de extrema importância na vida política nacional em razão da sua aprovação ter ocorrido em momento democrático. O destaque a referida lei, ainda, reside no fato de que até então havia uma enorme precariedade no que concerne as normas até então existentes em nosso sistema eleitoral. Além do mais, o que prevalecia era o casuísmo nas legislações eleitorais que até antão eram elaboradas.

A Lei dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096/95, veio a classificá-los como pessoas jurídicas de direito privado, comunga a previsão consagrada pelo novo Código Civil brasileiro, ainda mais com alteração produzida pela Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003, que incluiu o inc. V, ao art. 44.

Destarte, abriu-se um novo cenário de independência das legendas partidárias, principalmente impedindo a intervenção Estatal em suas decisões e administração.

Por sua vez, a União Federal coube, com fundamento no art. 38, inc. IV da Lei nº 9.096/95 estabelecer a possibilidade de dotação orçamentária, com o objetivo de compor o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) o qual é destinado à manutenção das agremiações partidárias nacionais, não para financiamento de campanhas políticas.

Por sua vez, a nova redação do art. 44, da Lei nº 9.096/95, oriunda do art. 3º da Lei nº 12.165/2015, trouxe parâmetros para aplicação dos valores do Fundo Partidário, os quais serão aplicados na manutenção das sedes dos partidos e respectivamente dos serviços realizados, incluindo-se o pagamento de pessoal, a qualquer título. Assiste, ainda, a possibilidade de pagamento, pelos recursos do Fundo Partidário a propaganda doutrinária e política.

Ao lado de todas as previsões legais, a prática no uso de recursos oriundos do fundo partidário não está a salvo de utilizações indevidas, ilegais e imorais, como veremos adiante.

Como referido em acima, com a impossibilidade das campanhas políticas serem financiadas por pessoas jurídicas, os parlamentares, lépida e rapidamente acabaram por criar um Fundo Especial para Financiamento de Campanhas.

Ao se fazer uma breve análise histórica, sobre esse Fundo Especial, cabe relembrar que no Orçamento da União, para o ano de 2016, inicialmente previa o montante de 311 milhões para exclusivamente para o Fundo Partidário.

Com a alteração das regras para financiamento de campanha, a lei orçamentária elevou esse valor em mais de 163% do valor inicial. Tal proposta de majoração acabou por se consolidar na Lei Orçamentária Anual a qual recebeu a aquiescência do Presidente da República e publicada no dia 15 de janeiro de 2016, no Diário Oficial da União, vindo a garantir o repasse de R$ 819 milhões para o fundo partidário, sendo que no orçamento de 2017 foi mantido o mesmo valor, quiçá em razão da não realização de pleitos eleitorais nesse ano.

Por sua vez, para custear o valor fundo especial de financiamento eleitoral, para o ano de 2018 ultrapassou a cifra de 2 bilhões de reais, especificamente chegando a R$ 2.034.954.823,96 (dois bilhões, trinta e quatro milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil, oitocentos e vinte e três reais e noventa e seis centavos), ano em que foram eleitos governadores, senadores, deputados federais e estaduais e o presidente da república. Ou seja, um gasto do dinheiro público que cresce exponencialmente.

> O total de recursos distribuídos entre as 33 agremiações foi de R$ 2.034.954.823,96. Com o novo cálculo, o Partido dos Trabalhadores (PT) receberá o maior montante, com mais de R$ 201 milhões, seguido pelo Partido Social Liberal (PSL), com cerca de R$ 199 milhões, e pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com aproximadamente R$ 148 milhões.[1]

Por seu turno, os recursos orçamentários da União, cuja receita é inexoravelmente obtida por intermédio da aplicação de uma carga tributária, a qual é uma das maiores do mundo, acaba por financiar "campanhas políticas". Por consequência, a adoção de tal prática apresenta-se como mais uma das medidas inadequadas em nosso cenário nacional.

A primeira das razões que fundamentam a indevida utilização destes valores reside na própria argumentação feita no interior do próprio Congresso Nacional, a qual justificou a elevação dos valores que abastecem o fundo especial para financiamento de campanha, a que se deduz, só tem justificativa em razão da impossibilidade de doação de empresas.

Quando as questões administrativas, a exemplo da destinação e repartição dos horário eleitoral de rádio e televisão (pagos com isenções tributárias as emissoras de rádio e televisão), sua destinação é tomada no interior das agremiações partidárias. Quando questionadas perante o Poder Judiciário Eleitoral, recebem, invariavelmente, o entendimento de que estas decisões estão albergadas pelo manto de uma decisão "*interna corporis*", não assistindo ao Poder Judiciário imiscuir-se em decisões tomadas no interior das agremiações políticas.

Destarte, em não se sabendo qual será o critério de distribuição dos valores do fundo especial para financiamento de campanhas políticas, os quais são públicos (oriundos de uma das cargas tributárias mais elevadas do mundo que é a brasileira), portanto de todos os brasileiros, sem o controle do Tribunal de Contas na União, muito menos do Tribunal Superior Eleitoral, causa temor justificável pelo fato de se deixar que esses expressivos valores a sejam destinados nas obscuras entranhas dos partidos políticos, sem qualquer regulação sobre o assunto.

---

[1] http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/divulgada-nova-tabela-com-a-divisao-dos-recursos-do-fundo-eleitoral-para-2020, acesso em 7 set. 2020.

Vale salientar o fato de que na atual legislação não há qualquer regra que venha a estabelecer, critérios mínimos na aplicação dos recursos do fundo partidário, por conseguinte, abre-se um flanco ilimitado aos diretores partidários, os quais destinarão esses recursos aos seus redutos eleitorais.

Assim sendo, não havendo qualquer disciplina de destinação dos valores, fica ao alvedrio da direção partidária, de forma discricionária, a destinação dos recursos para os seus redutos eleitorais. Em todas eleições o órgão de direção do diretório estadual, de vários partidos destinaram a maioria dos valores, para as suas bases eleitorais, em detrimento de uma divisão equânime entre os demais candidatos do partido.

Ao se impor limites rígidos à utilização dos recursos do Fundo Partidário, estar-se-á por reforçar as fileiras democráticas pátrias, sempre vinculada, inarredavelmente, com a participação popular e dos Tribunais, especialmente do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal de Contas da União.

Ademais, atos de controle e publicidade servirão de estímulo aos filiados para participação nas decisões partidárias, não deixando margens para a personificação, a individualização da política pelo detentor, ainda que momentânea, do mandato eletivo e da direção partidária.

Portanto é forçoso concluir este tópico é reafirmar que o Poder Legislativo brasileiro, ao que tudo indica, não possui qualquer interesse em regulamentar a destinação dos recursos do fundo partidário. Tal afirmação leva em consideração o fato de que o atual quadro favorece os atos e interesses dos dirigentes partidários, portanto, qualquer restrição a margem discricionária de utilização desses recursos traz prejuízos aos seus interesses.

É de imprescindível relevância destacar o tema relacionado ao financiamento público de campanhas eleitorais constantes da “reforma política de 2017”, sendo que pela Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, conjugada com a Lei nº 13.488, de 2017, a qual alterou a Lei nº 9.504/97, para criar o art. 16-D , que possibilita a transferência de recursos públicos para financiar campanhas eleitorais, com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

A reforma eleitoral somente vem a corroborar a força política nas mãos dos atuais detentores dos mandatos políticos, pois, o texto legal em nenhum momento contempla a possibilidade de distribuição igualitária dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Desta forma, é mais do que um truísmo o fato de que os “donos dos partidos políticos” destinarão a maioria dos recursos para as suas respectivas campanhas.

Soa até como sendo pueril a afirmação de que os valores terão destinação equitativa dentro das agremiações partidárias, pois a realidade é a concentração dos recursos nas mãos dos caciques políticos.

A distribuição dos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) das Eleições 2020, fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral consagra, como critério para distribuição, o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal na última eleição geral:

> O cálculo de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) das Eleições 2020 considera o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal na última eleição geral, bem como o número de senadores filiados ao partido que, na data do pleito, estavam nos primeiros quatro anos de mandato.
> A divisão do fundo obedece aos seguintes critérios:
> * 48% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados na última eleição geral;
> * 35% divididos entre os partidos na proporção do percentual de votos válidos obtidos pelas siglas que tenham pelo menos um representante na Câmara;
> * 15% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes no Senado;
> * 2% divididos igualmente entre todos os partidos registrados no TSE.[2]

O Supremo Tribunal Federal ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5617 decidiu, por maioria de votos, que a distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), destinado ao financiamento das campanhas eleitorais seja direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres previsto no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições). No mesmo julgamento o Plenário do STF decidiu ainda que é inconstitucional a fixação de prazo para esta regra, como determina a lei, e que a distribuição não discriminatória deve perdurar enquanto for justificada a necessidade de composição mínima das candidaturas femininas.

Dentro do contexto casuístico em que se encontra o tema envolvendo a distribuição dos recursos financeiros do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) o Tribunal Superior Eleitoral decidiu pela sua distribuição, de forma proporcional e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão ao total de candidatos negros que o partido apresentar para a eleição, a partir da disputa de 2022.

[2] http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc, acesso em 7 set. 2020.

Reitere-se como a temática é casuística e de discricionariedade evidente, pois, ao aplicar a distribuição para os gêneros impõe a aplicabilidade imediata, ao passo que para os negros esse critério pode esperar até as eleições de 2020.

Assim sendo, nesse cenário de total incerteza legal, corroborado pela claudicante posição dos tribunais superiores é possível concluir que os recursos públicos, presentes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) permanecem em um terreno pantanoso, informe e permeado pela astúcia dos dirigentes partidários.

Se agrava a situação ao fato de que além de incerta a distribuição dos recursos Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), reitere-se, que são valores extraídos do suor dos brasileiros, dentro de uma carga tributária escorchante e cobrada de forma desigual o fato de que a prestação de contas desses valores é feita pela justiça Eleitoral, a qual não possui *expertise* para tal mister, nem tampouco tempo para uma análise profunda e consistente desses valores.

Como referido em linhas acima, a Justiça Eleitoral não possui, entre as suas funções típicas e atípicas, a prerrogativa de julgar "contas públicas", pois a prestação de contas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) se constitui em autêntica prestação de contas públicas.

Antes da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), havia uma prestação de contas dos valores gastos de natureza formal, analisando o que foi declarado pelo candidato, eleito ou não, julgando-se aprovadas, aprovadas com ressalva ou rejeitadas as contas prestadas perante a justiça eleitoral.

Então somente em casos de ação de investigação judicial eleitoral ou mesmo com a provocação judicial via "recursos contra expedição de diploma", perante o poder Judiciário Eleitoral, com a produção de provas robustas é se desenvolve uma investigação eleitoral que tem o escopo de comprovar o abuso do poder econômico, ou mesmo, para demonstrar a utilização ilegal de recursos "via caixa dois".

É importante ressaltar o fato de que dentro do exíguo prazo que separa a apresentação das prestações de contas e o seu julgamento, cabe relembrar o ocorrido nas últimas eleições, a qual o julgamento das contas se deu até o dia 15 de dezembro que é o último dia para o julgamento da prestação de contas dos candidatos eleitos, observado o prazo de três dias antes da data-limite, em 19 de dezembro, para a diplomação dos eleitos. (Lei nº 9.504/97, art. 30, § 1º).

Os doze trabalhos de Hércules se apresentam como tarefas relativamente fáceis se comparadas as análises das prestações de contas de todos os candidatos, em cada um dos

Tribunais Regionais Eleitorais, sem exceção, em todo o país, pois além de analisar os montantes de gastos devem atestar a regularidade dos mesmos, o que é desumano.

Além da dificuldade, relembre-se que os valores Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) são públicos, portanto, estão inseridos dentro de um regime jurídico de indisponibilidade.

Como tal, esses valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), devem ser analisados pelo Tribunal de Contas da União, pois são recursos oriundos do orçamento da União, não sendo possível a manutenção da atual forma de análise e julgamento feito pela Justiça Eleitoral.

A Inconstitucionalidade do art. 16-C da Lei 9.504/97 é evidente e flagrante, pois, não há previsão Constitucional que venha autorizar que outro órgão possa fazer a análise e julgamento dos gastos públicos, que não seja o Tribunal de Contas da União.

2. DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O controle das contas públicas remonta o período colonial no Brasil. Isso é corroborado pelos documentos, os quais demonstram que no ano de 1680 foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal.

Com a chegada da família real no Brasil no ano de 1808, D. João VI cria o Erário Régio e é criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar a execução da despesa pública. A presença da família real no Brasil trouxe uma alteração na vida dos habitantes no Brasil. Com a proclamação da independência do Brasil, em 1822, o Erário Régio foi transformado no Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, prevendo-se, então, os primeiros orçamentos e balanços gerais.

A ideia de criação de um Tribunal de Contas surgiu, pela primeira vez no Brasil, em 23 de junho de 1826, com a iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei nesse sentido ao Senado do Império.

Ao contrário do que possa parecer, as discussões em torno da criação de um Tribunal de Contas durariam quase um século. Havia à época uma polarização entre os defensores da sua necessidade, para os quais as contas públicas deviam ser examinadas por um órgão independente. Entretanto, havia aqueles que o combatiam, por entenderem que as contas públicas podiam continuar sendo controladas por aqueles mesmos que as realizavam.

A efetiva criação do Tribunal de Contas da União ocorre em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal

de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União, inscrevendo-o no seu art. 89.

Pela Constituição de 1934, o Tribunal recebeu, entre outras, as seguintes atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

Com exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais, todas as demais atribuições do Tribunal foram mantidas pela Carta de 1937. A Constituição de 1946 acresceu um novo encargo às competências da Corte de Contas: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional.

Finalmente, com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Entre as principais competências e principais atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União, cabe destacar:

> O TCU é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.
> O Tribunal é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.
> Veja as principais competências do TCU
> Além das competências constitucionais e privativas do TCU que estão estabelecidas nos artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, outras leis específicas trazem em seu texto atribuições conferidas ao Tribunal. Entre essas estão a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2001), a Lei de Licitações e Contratos (8666/93) e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.[3]

[3] https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/, acesso em 7 de setembro de 2020.

No que concerne a temática do presente trabalho, é obrigação constitucional do Tribunal de Contas da União analisar as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Por via de consequência se mostra inconstitucional a prestação de contas feita perante a Justiça Eleitoral, consubstanciada no art. 16-C da Lei nº 9.504/97, pois, reitere-se que os recursos que abastecem a conta do FEFC é proveniente dos cofres públicos, portanto, devem ser analisadas pelo Tribunal de Contas.

3. DA JUSTIÇA ELEITORAL

Desde o período imperial no Brasil os juízes tiveram participação crescente no processo eleitoral, mas ainda pequena se comparada à participação da Justiça Eleitoral. Para citar um exemplo, em 1824 passou a ser obrigatória a presença de um juiz na mesa receptora de votos. A gradual participação dos magistrados deveu-se às sucessivas tentativas de inibir as fraudes. E foi por causa das mesmas que, em 1881, Rui Barbosa redigiu o Projeto de Lei que ficou conhecido como Lei Saraiva (Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881), a qual tinha por objetivo moralizar as eleições com a criação do título de eleitor, juntamente com as eleições diretas e com a atribuição à magistratura do alistamento eleitoral, abolindo as Juntas Paroquiais de Qualificação. Ao redigir o projeto dessa lei, Rui Barbosa estava muito preocupado com as fraudes, mas não obteve muito resultado, pois as mesmas continuaram a ocorrer.

Com a Proclamação da República, houve uma ruptura significativa no que se refere às leis eleitorais, que eram inspiradas no modelo francês. Os políticos acreditavam que as leis brasileiras não eram eficazes para o controle eleitoral, e por isso passou-se a adotar o modelo norte-americano. As principais inovações implementadas, a partir desse novo modelo, foram a eliminação do "censo pecuniário", ou "voto censitário", a instituição do voto direto para presidente e vice, além de afirmar, no Regulamento Alvim (Decreto n.º 511, 23 de junho de 1890), a importância de os eleitos exprimirem a vontade nacional.

Embora com tais inovações, o Regulamento Alvim não alterou substantivamente a prática eleitoral, permitindo que as fraudes permanecessem na base de todo o processo.

Mas não se pode deixar de mencionar que, pela primeira vez, uma lei eleitoral brasileira expressou claramente a necessidade de moralização, ainda que isso não tenha ocorrido de fato.

No que se refere ao plano eleitoral, ao longo da República Velha se encontram diversas leis, decretos e instruções. Embora em números haja um acervo vasto de legislação eleitoral, essas não trouxeram modificações substantivas que inibissem as fraudes. As falsificações das atas eleitorais, um dos mais graves e delicados problemas do sistema eleitoral brasileiro, permaneceram. Esse tipo de fraude nas eleições fez com que essas ficassem conhecidas como "eleições a bico de pena".

Outro problema grave era a "degola" que ocorria quando a Comissão de Verificação de Poderes do Legislativo federal ou estadual não reconhecia a eleição de um candidato, não dando posse ao mesmo. Existiam também as fraudes ocorridas no dia mesmo da votação, que eram praticadas pelos "cabalistas" (aqueles que incluíam nomes na lista de votantes) e pelos "capangas" ou "capoeiras" (que intimidavam o eleitor utilizando-se, muitas das vezes, da força física). Mas também era bastante comum agrupar eleitores no "curral eleitoral" para a distribuição de cédulas já lacradas para serem depositadas diretamente na urna.

Diferentemente do Império, na República surgiu uma nova configuração do poder em que o conflito entre grupos oligárquicos era exclusivamente direcionado para a conquista do patrimônio constituído pelo Estado.

O liberalismo, que impôs ao país a Constituição de 1891, foi sufocado, permitindo o surgimento da prática autoritária que se configurou posteriormente pela doutrina castilhista. Tudo isso fez com que os partidos políticos fossem necessários apenas nos períodos eleitorais, utilizados como instrumento para tentar retirar do poder grupos oligarcas e, em seu lugar, colocar outros grupos oligarcas.

Em síntese, mesmo passando a ser o fio condutor da República para a escolha dos representantes, o processo eleitoral não recebeu um tratamento adequado. E isso permitiu a entenderem esse período como um retrocesso na questão eleitoral, se comparado ao Império. Bastava um desentendimento entre as oligarquias dominantes para que tudo viesse ao chão, e se reconfigurasse de outra maneira.

Em todo o período da Primeira República houve discussão, tanto na Câmara quanto no Senado, sobre soluções que inibissem as fraudes eleitorais. Essas soluções sempre traziam à discussão a ideia de atribuir à Justiça o controle do processo eleitoral.

Com o término da Revolução de 1930, um decreto governamental estabeleceu que fosse formada uma comissão para estudo e revisão de toda a legislação eleitoral brasileira.

A Justiça Eleitoral foi criada em 1932, pelo Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932 – o primeiro Código Eleitoral do país. Suas responsabilidades eram preparar, realizar e apurar as eleições, além de reconhecer os eleitos, ou seja, ela era responsável por todo o processo

eleitoral, o que a difere, em muito, dos projetos apresentados ao Congresso e mencionados anteriormente.

A relevância do Código pode ser vista em seu eco na formatação da Constituição de 1934. Nesta, o Código foi largamente reproduzido, dando a ele maior firmeza e impossibilitando os espíritos reformadores da época.

A criação da Justiça Eleitoral foi relevante para o surgimento da democracia política no país porque era necessária uma solução rápida e eficaz que fosse capaz de estancar os abusos dos demais poderes sobre a representação da soberania popular.

Com a criação da Justiça Eleitoral, as fraudes eleitorais não foram erradicadas, mas, sem dúvida nenhuma, foi o primeiro grande passo para tal. Com sua criação, a degola foi completamente eliminada. Isso só foi possível porque, ao atribuir ao Judiciário o poder de controlar o processo eleitoral, não se permitiu que os próprios representantes legitimassem seus sucessores.

A instituição encarregada pela Justiça Eleitoral foi o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, criado em 24 de fevereiro de 1932, cujo principal objetivo era fazer com que se cumprissem as leis eleitorais da maneira mais idônea possível.

Com o Código Eleitoral de 1932, as mesas receptoras perderam a atribuição de contar os votos.

Estas eram as fontes permanentes de atas adulteradas. Os Tribunais Regionais passaram a ser responsáveis pela contagem das cédulas das eleições estaduais e nacionais. No nível municipal, a responsabilidade coube às juntas apuradoras, presididas por juízes vitalícios. Outro importante ponto é que a diplomação dos eleitos passou a ser de responsabilidade dos Tribunais Regionais e Superior, abolindo, dessa maneira, os reconhecimentos fraudulentos e vergonhosos feitos pelas Assembleias Legislativas.

Assim sendo, a instituição da Justiça Eleitoral como um organismo autônomo e vigilante do processo eleitoral permitiu o combate à fraude eleitoral e todo o mecanismo enviesado das eleições.

A criação da Justiça Eleitoral, nesses termos, significou um importante avanço em direção à democracia ao menos política, já que rompeu com as regras do antigo regime, baseado nas fraudes, e configurou-se em guardiã da neutralidade e verdade eleitoral.

Noutras palavras, a Justiça Eleitoral foi fundada como uma instituição isenta da apetência política, com envergadura inquestionável, capaz de moderar o processo e realmente permitir o rompimento com o passado fraudulento.

Como já mencionado, algumas críticas foram feitas ao Código de 1932 pela própria magistratura eleitoral, que culminou nas alterações que resultaram na Lei n° 48, de 4 de maio

de 1935, o Código de 1935. Esse é um exemplo de ativismo jurídico, no entanto, não podemos supor judicialização da política. Nesse mesmo ano, a Lei de Segurança Nacional suspendeu a Justiça Eleitoral. Embora o Código de 1935 tenha vigorado até o Golpe de 1937, não chegou a ser utilizado, pois Vargas outorgou uma Nova Constituição, conhecida como "polaca". Nessa, Getúlio Vargas fechou o Congresso Nacional (que só foi reaberto em 1945), extinguiu a Justiça Eleitoral, suspendeu as eleições livres, aboliu os partidos políticos existentes e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos.

Por dez anos não houve eleições no país, ou seja, entre os anos de 1935 a 1945, o estado de direito foi duramente atingido, comprometendo seriamente o desenvolvimento da cidadania brasileira. Somente em 28 de maio de 1945, através do decreto n° 7.586, a Justiça Eleitoral foi restaurada e não mais suspensa.

Com a emenda de 2 de dezembro de 1937, os partidos políticos foram extintos. Dentre eles, quase todos efêmeros e com resquícios ainda da República Velha, somente dois tinham projeção nacional: o PCB (Partido Comunista do Brasil, que praticamente desde a sua criação encontrava-se na clandestinidade) e a AIB (Ação Integralista Brasileira).

Com essa nova Constituição o Presidente da República, além de dissolver a Câmara dos Deputados, poderia expedir decretos-lei sobre matéria de competência legislativa da União, excetuando-se: modificações à Constituição; legislação eleitoral; orçamento; impostos; instituição de monopólios; moeda; empréstimos públicos; e alienação e oneração de bens imóveis da União.

O Estado Novo significou um grande golpe para os avanços institucionalizados em 1932. Esses somente puderam retornar em 1945, como veremos adiante. Mas, de uma maneira geral, vimos um amadurecimento das correntes autoritárias na década de 1930. Nestes termos é importante ressaltar que Getúlio Vargas empenhou-se em transformar as questões políticas em problemas técnicos, prevalecendo, acima de tudo, o bem comum e o ideal republicano.

Não há dúvidas de que o ponto culminante da reforma implementada no pós-1930 foi a institucionalização de uma justiça especial, a Justiça Eleitoral.

Em 1945, com a deposição de Vargas, finaliza-se o Estado Novo permitindo o retorno dos ideais democráticos levantados pela revolução de 1930. Com esses ideais retorna também a necessidade de uma instituição que controlasse os processos eleitorais e esta será novamente a Justiça Eleitoral.

Com o fim do regime autoritário e a retomada democrática, o processo eleitoral de 1945 foi regulado pela Lei Agamenon (Decreto-Lei 7.586/1945), que estabeleceu as eleições para presidente, senadores e deputados federais. Nesse Código, a Justiça Eleitoral ficou sob a

responsabilidade do Supremo Tribunal Federal, já que as leis da época não permitiam a criação de um Judiciário especial.

É importante ressaltar que a Justiça Eleitoral se organizou nos moldes da Justiça Federal, desde seu ressurgimento, em 1945. Foi criado um Tribunal Superior, na capital da República, e Tribunais Regionais, nas capitais dos estados.

A Constituição de 1946 veio reafirmar os direitos políticos inerentes ao processo eleitoral. Nesse período, o presidente e o vice eram eleitos por maioria simples, mas em pleitos independentes, com mandato de cinco anos e sem direito a reeleição imediata.

Com o retorno das atribuições da Justiça Eleitoral ao TSE, na Constituição de 1946, reafirmou-se, também, uma maior autonomia da mesma, se comparada com os poderes dados aos demais tribunais ligados ao Poder Judiciário brasileiro.

O terceiro Código Eleitoral, elaborado no ano de 1950, também manteve a estrutura originária da Justiça Eleitoral, com poucas modificações.

O período seguinte, que vai de 1964 até 1985, que alterou as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo, bem como regulou a organização e o funcionamento dos partidos – ainda que o papel institucional da Justiça Eleitoral não tenha sido modificado. Com isso, a Justiça Eleitoral manteve a responsabilidade sobre as eleições no que concerne ao alistamento, admissão de candidatos, apuração das eleições e posse dos eleitos. Esta foi a única fase, desde o ressurgimento da Justiça Eleitoral, em 1945, em que a Justiça Eleitoral teve seu poder reduzido.

Durante esse período, entrou em vigor o Código Eleitoral de 1965 ao qual coube estabelecer uma ampliação das competências do Judiciário eleitoral foram ampliadas, se comparadas aos códigos anteriores, e a sua estrutura não se alterou. Tal qual os Códigos de 1935, de 1945, e as emendas de 1955 ao Código de 1950, o Código de 1965 foi redigido por membros do Judiciário Eleitoral, evidenciando o ativismo jurídico.

Com a Emenda Constitucional n° 25 acabou com a exclusão do direito de voto dos analfabetos – embora esses não tivessem (e ainda não têm) o direito de serem votados. É importante considerar que esse período foi marcado por grandes transformações na legislação eleitoral e, no ano de 1986, foi feito um novo recadastramento, sob a responsabilidade da Justiça Eleitoral, no intuito de erradicar possíveis fraudes nesse processo.

Com a Constituição de 1988, retomaram-se todos os direitos políticos, bem como a sua ampliação, permanecendo com a Justiça Eleitoral a atribuição de regular os processos eleitorais vindouros. Foi estabelecido, então, o sistema de eleições em dois turnos para os Executivos; o voto facultativo para os analfabetos e para os maiores de 16 e menores de 18 anos; além de assegurar aos partidos políticos autonomia para se estruturarem, prevendo,

também, a realização de um plebiscito para a escolha do sistema de governo – realizado em 1993, com a vitória da República sobre a Monarquia e do Presidencialismo sobre o Parlamentarismo.

Posterior à Constituição de 1988, as leis que merecem destaque são a Lei Complementar n° 64/1990 (Lei das Inelegibilidades); a Lei n° 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos); e a Lei n° 9.504/1997 (Lei das Eleições).

Como já ressaltado em linhas acima, a competência da Justiça Eleitoral se encontra circunscrita na prestação administrativas e jurisdicionais, neste sentido cabe destacar a doutrina de Edson de Resende Castro:

> À Justiça Eleitoral compete não apenas dirimir conflitos de interesse (atividade tipicamente jurisdicional), mas também, e principalmente, administrar o processo eleitoral (atividade meramente administrativa), o que lhe impõe uma atuação bastante diferenciada da atuação dos demais órgãos do poder Judiciário, até porque o administrador não é, e não pode ser, inerte. Essa atividade de administração do pleito faz que o Juiz Eleitoral atue independentemente e qualquer provocação, bastando que perceba a necessidade de sua intervenção.

Longe de menosprezar as atividades desenvolvidas pela Justiça Eleitoral, mas não se encontra contemplada, entre as suas competências a de analisar as prestações de contas dos candidatos financiados com recursos públicos.

A análise da prestação de contas, como se defende no presente trabalho é exercida com exclusividade pelos Tribunais de Contas.

É de fundamental importância ressaltar a necessidade de implementar a análise das contas dos candidatos, os quais se utilizam dos recursos do FEFC, impondo a obrigação de prestarem contas perante o Tribunal de Contas pelo fato de que se preserva a lisura e a nobreza da justiça eleitoral, tendo em vista que os apanhados em operações ilícitas apontam como única tese de defesa o fato de que as contas foram prestadas e aprovadas pela Justiça Eleitoral.

Em assim sendo, em face da maior estrutura funcional, meios adequados para análise das contas, diga-se de passagem, recursos públicos extraídos compulsoriamente dos contribuintes brasileiros, o Tribunal de Contas fará uma análise dos dados de forma acurada pois é sua atribuição nuclear, restando a Justiça Eleitoral continuar a prestar sua função típica que é a organização e realização das eleições.

Por derradeiro, colmatando os temas, os recursos públicos do FEFC possuem a natureza jurídica de “verba orçamentária” oriunda do erário, portanto, dentro do critério da indisponibilidade dos recursos públicos, bem como a sua supremacia. Ao conferir a Justiça Eleitoral a análise da aplicação dos recursos públicos, constitui-se em evidente violação ao texto constitucional art. 70 da Constituição Federal, pois, com a devida vênia é totalmente afrontosa

ao texto constitucional a redação do art. 16-C da Lei 9.50497, razão pela qual devem ser declarado materialmente inconstitucional.

> A inconstitucionalidade material é identificada pelo vício na declaração prescritiva da norma infraconstitucional submetida ao controle de constitucionalidade, na medida em que aquela é provida de conteúdo diferente do preceituado na norma constitucional na qual deveria ter buscado fundamento de validade.[4]

Ao cotejar o texto constitucional, prescritivo do art. 70 é de fácil verificação que a prestação de contas dos recursos públicos deve ser feita perante aquela Corte de Contas não perante a justiça Eleitoral. Portanto o art. 16-C da Lei 9.504/97 é materialmente inconstitucional.

Desta forma, na lição de Alejandro Ghigliane "uma norma jurídica es inconstitucional, y por lo tanto ilegítima, cuando por su objeto viola uma prohibición expressa o virtual contenida em la Constitución"[5]. No mesmo sentido, cabe citar a doutrina de Clèmerson Merlin Clève " A inconstitucionalidade material reporta-se ao conteúdo do ato normativo. Importa verificar se ele é compatível com o conteúdo da Constituição. Em não o sendo, o ato normativo será materialmente inconstitucional"[6], ou seja, quando há uma evidentemente incompatibilidade entre o texto infraconstitucional e o texto constitucional estar-se-á diante da inconstitucionalidade material.

Por via de consequência, em razão da flagrante inconstitucionalidade, os valores do FEFC devem ser analisados pelo Tribunal de Contas. Desta forma, em face da evidente inconstitucionalidade não seria caracterizada infração a lei eleitoral a não prestação de contas perante a Justiça Eleitoral.

CONCLUSÕES

Pelo presente trabalho se buscou descrever, dentro de um cenário histórico e atual os temas relacionados ao Tribunal de Contas, da Justiça Eleitoral e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas políticas.

Em razão dos valores financeiros, que compõe o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, se constituir essencialmente por recursos públicos é dever de todos aqueles que se utilizaram dos mesmos em prestar contas perante o Tribunal de Contas, em atendimento ao contido no art. 70 da Constituição Federal.

---

[4] MORAES, Guilherme Peña. Direito Constitucional. São Paulo :a Atlas, 2014, p. 148.
[5] GHIGLIANE, Alejandro. Da separação dos poderes à guarda da Constituição. São Paulo : RT, 1968, p. 82.
[6] CLÉVE, Clèmerson Merlin. A fiscalização abstrata da Constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2000, p. 42.

Por outro lado, não é compatível com o texto constitucional o art. 16-C da Lei nº 9.504/97 que determina que os valores recebidos e gastos nas campanhas eleitorais, oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, devam ser levados a apreciação perante a Justiça Eleitoral.

Como consequência, não será possível impor aquele que não prestou contas perante a Justiça Eleitoral qualquer sanção, seja ela de cunho político ou jurisdicional, tendo em vista a inconstitucionalidade material do art. 16-C da Lei 9.504/97.

Por derradeiro, cumpre salientar que os valores obtidos, pelos candidatos que não integram o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas políticas, esses devem ser prestados perante a Justiça Eleitoral.

REFERÊNCIAS

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A fiscalização abstrata da Constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2000, p. 42.

GHIGLIANE, Alejandro. Da separação dos poderes à guarda da Constituição. São Paulo : RT, 1968, p. 82.

MORAES, Guilherme Peña. Direito Constitucional. São Paulo :a Atlas, 2014, p. 148.

FONTES da INTERNET

http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/divulgada-nova-tabela-com-a-divisao-dos-recursos-do-fundo-eleitoral-para-2020, acesso em 7 set. 2020.
http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc, acesso em 7 set. 2020.
https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/, acesso em 7 de setembro de 2020.