



**Carla Sena Pontes**

**A atuação da Justiça Eleitoral na  
fiscalização das contas dos candidatos e  
partidos políticos**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. José Ribas Vieira

Rio de Janeiro  
Maio de 2008



**Carla Sena Pontes**

**A atuação da Justiça Eleitoral na  
fiscalização das contas dos  
candidatos e partidos políticos  
no Brasil.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. José Ribas Vieira**

Orientador

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Gisele Guimarães Cittadino**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof.<sup>a</sup> Maria Celina Soares D’Araújo**

Fundação Getúlio Vargas - RJ

**Prof. Nizar Messari**

Vice-Decano de Pós-Graduação do Centro de  
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 14 de maio de 2008.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da autora, do orientador e da universidade.

## **Carla Sena Pontes**

Graduou-se em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos-MG, em 2001. É servidora efetiva do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais há 12 anos, ocupando o cargo de Técnica Judiciária e como chefe de cartório de Zona Eleitoral, tendo interesse pela área de pesquisa de direito eleitoral.

### Ficha Catalográfica

Pontes, Carla Sena

A atuação da Justiça Eleitoral na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos / Carla Sena Pontes ; orientador: José Ribas Vieira. – 2008.

213 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Direito)– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Justiça Eleitoral. 3. Democracia. 4. Prestação de contas. 5. Accountability. I. Vieira, José Ribas. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

À minha mãe (*in memoriam*) e ao meu pai,  
razões da minha existência.

À Bárbara, minha filhinha tão esperada,  
a quem dedico um amor incondicional.

Ao meu marido, pelo amor e  
pela ajuda nesta trajetória.

Aos meus amados irmãos.

À minha querida cunhada, amiga e irmã do coração, Alda.

## Agradecimentos

A Deus, quem me guiou neste projeto de vida.

À minha amada filhinha Bárbara, que veio fortalecer este ideal.

Ao meu amado marido, por ter me impulsionado a cursar o mestrado e me ajudado a concretizá-lo, com companheirismo e compreensão nos momentos difíceis.

Aos meus pais, pelo constante incentivo nesta jornada.

À minha sogra pelas orações e apoio.

Aos meus irmãos: Éster, Nilma, Cláudio, Miriam e Wiliam (*in memorian*), pela ajuda e apoio de sempre; e por serem comigo Igreja, no amor e na verdade.

À irmã Joelma por ter tornado mais fácil meu compromisso com sua colaboração.

À amiga Sandra, por todo o apoio e incentivo.

Ao meu orientador, Prof. José Ribas, exemplo a ser seguido de dedicação, disponibilidade e amizade.

À equipe do TRE/MG, Dora, Júlio, Adriano, Henrique, Cadu e Des. Joaquim Herculano, que me ajudaram a realizar este sonho.

À Kevia por sua cooperação, competência e sensibilidade.

Especialmente, à querida cunhada Alda, que esteve comigo até o último momento. Sem ela não teria conseguido.

## RESUMO

PONTES, Carla Sena. **A atuação da Justiça Eleitoral na fiscalização das contas dos candidatos e dos partidos políticos**. Rio de Janeiro, 2008. 213p. Dissertação Mestrado – Departamento. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação tem por objetivo analisar a efetividade da atuação da Justiça Eleitoral brasileira na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos. A demanda por recursos financeiros, associada às inevitáveis relações estabelecidas entre grupos de interesses e candidatos, constitui fator de risco para a integridade e autonomia do sistema de financiamento político. A prestação de contas dos recursos utilizados nas campanhas políticas tornou-se uma das principais preocupações da Justiça Eleitoral, que vem tentando coibir a incidência de desvios de recursos, as fraudes e o abuso do poder econômico por parte dos candidatos. O estudo revelou a participação da Justiça Eleitoral no aperfeiçoamento democrático e na “judicialização” da política, bem como os níveis de *accountability* exercidos, na perspectiva eleitoral, à luz das diversas concepções dos estudiosos da matéria. A análise do tema demonstrou a ocorrência de inovações normativas, que agregaram maior valor ao sistema de financiamento político. A realização de entrevistas com os responsáveis pela análise e julgamento das contas no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais possibilitou a avaliação da percepção institucional acerca da efetividade da Justiça Eleitoral. A pesquisa realizada nos processos com contas reprovadas do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais dos anos de 2002 e 2006 teve como principal objetivo apurar a causa da elevação das desaprovações no último ano. Os resultados confirmaram o pressuposto da pesquisa referente à atuação da Justiça Eleitoral traduzido no aumento das reprovações das contas, tendo em vista a constatação da realização de alterações normativas pertinentes e a adoção de mecanismos de controle. Os resultados alcançados evidenciaram avanços da Justiça Eleitoral em direção a uma maior *accountability* e à construção de uma sociedade mais democrática, muito embora possam ser utilizados como parâmetros para o levantamento de questionamentos acerca de hipóteses para o aprimoramento do atual Sistema de Prestação de Contas.

### Palavras-chave

Justiça Eleitoral, Democracia, Prestação de contas, *Accountability*.

## Resumen

PONTES, Carla Sena. **La actuación de la Justicia Electoral en la fiscalización de las cuentas de los candidatos y de los partidos políticos.** Rio de Janeiro, 2008. 213p. Disertación Maestrazgo – Departamento. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta disertación tuvo, como objetivo general, el análisis de la efectividad de la actuación de la Justicia Electoral Brasileña, en la fiscalización de las cuentas de los candidatos y partidos políticos. La demanda por recursos financieros, asociada a las inevitables relaciones establecidas entre los grupos de intereses y candidatos, constituye un factor de riesgo para la integridad y autonomía del Sistema Político. El problema de la prestación de cuentas de los recursos utilizados en las campañas políticas se transformó en una de las principales preocupaciones de la Justicia Electoral, que está intentando cohibir o minimizar la incidencia de desvíos de recursos, los fraudes, así como el abuso del poder económico por parte de los candidatos, en el actual Sistema. El estudio reveló la participación de la Justicia Electoral en el perfeccionamiento democrático y en la participación del poder judicial en las cuestiones políticas y también los niveles de responsabilidad ejercidos, en la perspectiva electoral, a la luz de las diversas concepciones de los estudiosos de la materia. El análisis del tema demostró la ocurrencia de innovaciones normativas, que agregaron mayor valor al Sistema de Financiamiento Político. La realización de entrevistas con los responsables por el análisis y el juicio de las cuentas, en el Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, posibilitó la evaluación de la percepción institucional acerca de la efectividad de la Justicia Electoral. La pesquisa realizada, en los procesos con cuentas reprobadas por el Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, en 2002 y 2006, tuvo como principal objetivo la descubierta de la causa de la elevación de las desaprobaciones en el último año. Los resultados confirmaron el presupuesto de la pesquisa, en lo que se refiere a la relación de la actuación de la Justicia Electoral con el aumento de las reprobaciones de las cuentas, llevándose a cuenta la constatación de la realización de alteraciones normativas pertinentes y a la adopción de mecanismos de control. Los resultados alcanzados evidenciaron avances de la Justicia Electoral, en dirección a una mayor responsabilidad y a la construcción de una sociedad más democrática, empero puedan ser utilizados como parámetros para el levantamiento de cuestionamientos acerca de hipótesis para que se pueda perfeccionar el actual Sistema de Presentación de Cuentas.

## Palabras-clave

Justicia Electoral. Democracia. Presentación de Cuentas. Responsabilidad.

## Sumário

1. Introdução	16
2. A Justiça Eleitoral e o processo democrático	22
2.1. A importância da Justiça Eleitoral no aperfeiçoamento do processo democrático	22
2.2. A complexidade do ordenamento jurídico atual em face da intervenção judicial no processo democrático	28
3. <i>Accountability</i> : Forma de Responsabilização dos agentes políticos	37
3.1. Conceitos	37
3.2. Dimensões da <i>accountability</i>	38
3.3. Associação das formas de <i>accountability</i>	42
3.4. A <i>accountability</i> na perspectiva eleitoral	43
4. A prestação de contas e o controle exercido pela Justiça Eleitoral na movimentação financeira das campanhas eleitorais	47
4.1. Breve evolução das normas relativas à prestação de contas	47
4.2. A legislação eleitoral vigente que dispõe sobre a movimentação financeira de campanha	52
4.3. As normas que regem a arrecadação e aplicação dos recursos	53
4.4. As normas que regulamentam o processo de prestação de contas	73
4.5. O financiamento público de campanhas	96
4.6. A limitação de gastos de campanha	103



5. Resultados da pesquisa: análise e tratamento jurisprudencial da prestação de contas	110
5.1. Considerações metodológicas	110
5.2. Estudo das jurisprudências	112
5.3. Estudo de caso de processo de prestação de contas	130
5.4. Análise dos resultados: relação com a <i>accountability</i> eleitoral	143
6. Conclusão	145
7. Referências bibliográficas	152
Anexos	159
Anexo A: Gráficos	160
Anexo B: Entrevistas	175
Entrevista com o secretário do Controle Interno e Auditoria do TRE-MG	176
Entrevista com o Presidente do TRE-MG	182
Anexo C: Resolução 22.250/2006 e excerto da Lei 9.504/97	185
Anexo D: Tabelas	206

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC - Acre

Adin - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral

Arena - Aliança Renovadora Nacional

Art. – Artigo

BC – Banco Central

CCF – Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundo

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CE – Código Eleitoral

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

Dec. – Decreto

DEM – Democratas

EC – Emenda Constitucional

IEF – Instituto Eleitoral Federal

Inc - Inciso

IUPERF – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro

LC – Lei Complementar

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MPF – Ministério Público Federal

MP – Ministério Público

NBC – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PAN – Partido dos Aposentados da Nação

PPS – Partido Popular Socialista

PC – prestação de contas

PcdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PF – Polícia Federal

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPS – Partido Popular Socialista  
PSC – Partido Social Cristão  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSL – Partido Social Liberal  
PT – Partido Trabalhista  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PTC – Partido Trabalhista Cristão  
Pt do B – Partido Trabalhista do Brasil  
PTN – Partido Trabalhista Nacional  
PV – Partido Verde  
Res. – Resolução  
Respe – Recurso Especial  
RF – Receita Federal  
SPCE – Sistema de prestação de contas eleitoral  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TE – Tribunal Eleitoral  
TRE – Tribunal Regional Eleitoral  
TRE-MG – Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## Lista de figuras

Gráficos:

Gráfico 1: Confiança nas instituições	97
Gráfico 2: Motivos para reprovações – 2002	116
Gráfico 3: Motivos de reprovações – 2006	116
Gráfico 4: Comparativo dos motivos de reprovações de 2002 e 2006	117
Gráfico 5: Comparativo dos motivos de reprovações em % - 2002 e 2006	118
Gráfico 6: Não abertura de conta bancária específica para a movimentação dos recursos da campanha – 2002	161
Gráfico 7: Não abertura de conta bancária específica para a movimentação dos recursos da campanha – 2006	161
Gráfico 8: Omissão de prestação de contas parciais – 2002	162
Gráfico 9: Prestação de contas finais intempestiva – 2002	162
Gráfico 10: Prestação de contas finais intempestiva – 2006	163
Gráfico 11: Entrega da prestação de contas em desacordo com parágrafo único do art. 37 da resolução 20 987/02 – 2002	163
Gráfico 12: Não apresentação de recibos eleitorais utilizados – 2002	164
Gráfico 13: Não apresentação de recibos eleitorais utilizados – 2002	164
Gráfico 14: Não apresentação de recibos eleitorais não utilizados – 2006	165
Gráfico 15: Arrecadação de recursos antes da solicitação do registro e/ou recebimento/retirada dos recibos – 2002	165
Gráfico 16: Arrecadação de recursos antes da solicitação do registro e/ou recebimento/retirada dos recibos – 2006	166

Gráfico 17: Não contabilização de despesas e receitas – 2002	166
Gráfico 18: Não contabilização de despesas e receitas – 2006	167
Gráfico 19: Não apresentação de notas fiscais – 2002	167
Gráfico 20: Não apresentação de notas fiscais – 2006	168
Gráfico 21: Não quitação de despesa contraída após a eleição – 2002	168
Gráfico 22: Não quitação de despesa contraída após a eleição – 2006	169
Gráfico 23: Divergências dos números ou datas de recibos eleitorais informados pelo candidato e comitê financeiro – 2002	169
Gráfico 24: Divergências dos números ou datas de recibos eleitorais informados pelo candidato e comitê financeiro – 2006	170
Gráfico 25: Não apresentou extrato bancário – 2002	170
Gráfico 26: Não apresentou extrato bancário – 2006	171
Gráfico 27: Divergência do limite de gastos informado pelo candidato na prestação de conta e no registro da candidatura – 2002	171
Gráfico 28: Divergência do limite de gastos informado pelo candidato na prestação de conta e no registro da candidatura – 2006	172
Gráfico 29: Utilização de recursos que não transitaram pela conta bancária específica de campanha – 2002	172
Gráfico 30: Utilização de recursos que não transitaram pela conta bancária específica de campanha – 2006	173
Gráfico 31: Apresentação de extrato bancário insatisfatório – 2002	173
Gráfico 32: Apresentação de extrato bancário insatisfatório – 2006	174

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Relatórios de receitas eleitorais por cargo- eleições 2006	206
Tabela 2: Situação atual dos candidatos e comitês financeiros 2006	208
Tabela 3: Eleições – síntese da movimentação por partido 2006	210
Tabela 4: Prestações de contas eleitorais – comparativo– eleições 2002 e 2006:	212

*Vejo a vida não parar  
Vejo o presente passar  
A toda hora, a todo instante  
Um novo futuro chegar.*

*Vejo um homem nascer  
Vejo um homem sonhar  
Vejo um homem morrer  
Vejo um sonho acabar.*

*Há sempre um futuro por vir  
Um presente virando passado  
Uma nova esperança surgindo  
Uma felicidade fugindo.*

José Pontes de Oliveira