

O Ministério Público Eleitoral e a Captação Irregular de Recursos de Campanha: Uma Análise das Eleições Municipais de Cariús/CE 2016 e uma Proposta de Atuação Ministerial

José Borges de Moraes Júnior¹

RESUMO

A partir das inúmeras informações trazidas ao Ministério Público Eleitoral, relacionadas à arrecadação irregular de recursos de campanha nas eleições municipais de Cariús/CE, em 2016, verificou-se a dificuldade em se definir prioridades de atuação ministerial. Por vezes, o agente ministerial não possui meios necessários para, com segurança, distinguir o que é relevante ou não para ser investigado. Nesse contexto, faz-se necessário analisar quais critérios devem ser utilizados para orientar o Promotor Eleitoral no que diz respeito à definição de prioridade de atuação, levando em consideração as inúmeras informações de irregularidades relacionadas ao financiamento irregular de recursos de campanha nas eleições municipais. O objetivo do trabalho em escopo consiste em estabelecer critérios isentos, para selecionar as prioridades de atuação ministerial no período eleitoral, notadamente no que diz respeito à representação do art. 30-A da Lei n.º 9.504/97, que trata de arrecadação irregular de recursos de campanha eleitoral. O presente trabalho monográfico foi desenvolvido por meio de um estudo, cujo método aplicado foi a pesquisa bibliográfica e documental, partindo de uma análise da

¹ Membro do Ministério Público do Ceará. Promotor de Justiça na Comarca de Jucá-CE. Especialista em Direito Constitucional. E-mail: joseborges.jr@mpce.mp.br

experiência do Ministério Público Eleitoral do Estado do Ceará nas investigações que tratam da captação irregular de recursos de campanha nas eleições municipais de Cariús/CE em 2016.

Palavras chaves: Financiamento de campanha. Eleições 2016.

ABSTRACT

From the numerous information brought to the Electoral Public Ministry, related to the irregular capture of campaign resources in the municipal elections of Cariús / CE 2016, it was verified the difficulty in defining priorities of ministerial action. Sometimes the ministerial agent does not have the necessary discernment to reliably distinguish what is relevant or not to be investigated. In this context, it is necessary to analyze which criteria should guide the Electoral Prosecutor with regard to the definition of priority of action taking into account the numerous information of irregularities related to irregular campaign funding in municipal elections.

This work aims to establish exempt criteria to select the priorities of ministerial action during the electoral period, especially with regard to the representation of art. 30-A of Law No. 9.504/97, which deals with irregular capture of election campaign resources. The present monographic work was developed through a study whose method was applied bibliographical and documentary research, starting from an analysis of the experience of the Electoral Public Prosecutor of the State of Ceará in the investigations that deal with the irregular capture of campaign resources in the municipal elections of Cariús/CE 2016.

Keywords: Campaign financing; Elections 2016.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
AIJE	AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL
CAEF	CADASTRO DE EXPULSÕES DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL
CAGED	CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS
CE	CÓDIGO ELEITORAL
CEIS	CADASTRO DE EMPRESAS INIDÔNEAS E SUSPENSAS
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CNEP	CADASTRO NACIONAL DE EMPRESAS PUNIDAS
COAF	CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS
LC	LEI COMPLEMENTAR
MP	MINISTÉRIO PÚBLICO
MPF	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PF	POLÍCIA FEDERAL
RFB	RECEITA FEDERAL DO BRASIL
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
TCU	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
TSE	TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

SUMÁRIO: 1 – INTRODUÇÃO. 2 – MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. 3 – A REPRESENTAÇÃO DO ART. 30-A DA LEI N.º 9.504/97. 4 – AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE CARIÚS/CE 2016. 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS BIBLOGRÁFICAS. ANEXOS.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como escopo analisar a atuação do Ministério Público Eleitoral diante da captação irregular de recursos de campanha a partir das eleições municipais de Cariús/CE no ano de 2016.

As eleições municipais de 2016 foram as primeiras eleições em que

doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais foram vedadas, por força do julgamento da ADI 4560 e das alterações trazidas pela Lei n.º 13.165/2015.

Tal circunstância conduziu os candidatos, partidos e coligações a buscarem novas formas legítimas de financiamento de campanha. Não obstante, a vedação à doação de pessoas jurídicas também ensejou a criação de novos mecanismos de burla à legislação eleitoral, ensejando a firme atuação em defesa da ordem jurídica e do regime democrático por parte do membro ministerial.

Nesse contexto, o Sisconta Eleitoral (sistema de investigação de contas eleitorais), que trata de um banco de dados integrante de uma ferramenta tecnológica desenvolvido pela Coordenadoria do Grupo Executivo Nacional da Função Eleitoral (GENAFE) e a Secretaria de Pesquisa Análise da Procuradoria-Geral da República, gerou, nas eleições municipais de 2016, diversos relatórios aos Promotores Eleitorais, apontando ocorrências que poderiam sugerir a existência de irregularidades no financiamento da campanha eleitoral.

Quais os critérios objetivos que devem orientar o Promotor Eleitoral no que diz respeito à definição de prioridades de atuação por força do recebimento de informações de irregularidades relacionadas à captação irregular de recursos de campanha nas eleições municipais?

Caso o Promotor Eleitoral não estruture adequadamente essas informações no sentido de definir as prioridades de suas ações, seu esforço não trará o resultado pretendido. Ao revés, terá despendido um precioso tempo em ações que não resultarão em benefícios concretos ao exercício de suas funções e, por consequência, à higidez do processo eleitoral.

O tema, assim, revela-se de curial importância em razão da dificuldade encontrada pelo Promotor Eleitoral para fixar parâmetros racionais de atuação diante das inúmeras informações que lhe são trazidas por meio de denúncias e de relatórios desenvolvidos pelos sistemas de tecnologia de informação do Ministério Público Federal relacionados a ilícitos eleitorais.

Por seu turno, as eleições municipais de Cariús/CE 2016 proporcionaram a experiência prática necessária para a aplicação dos critérios imparciais que serão propostos neste trabalho com a finalidade de definir prioridades de atuação ministerial na seara eleitoral, uma vez que foi o único município brasileiro nas eleições de 2016 em que os dois primeiros colocados candidatos ao cargo de Prefeito obtiveram o mesmo número de votos, definindo-se o vencedor do pleito pelo critério de idade.

Nesse sentido, a proposta do trabalho em escopo consiste em estabelecer critérios isentos para selecionar as prioridades de atuação ministerial no período eleitoral, notadamente no que diz respeito à representação do art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97, que trata da arrecadação irregular de recursos de campanha.

Inicia-se o presente com a abordagem do papel do Ministério Público Eleitoral enquanto defensor da ordem jurídica e do regime democrático. Analisam-se as dificuldades inerentes ao exercício de suas funções, propondo-se a adoção de parâmetros imparciais e eficazes para identificação de casos prioritários de atuação, quais sejam: ênfase nos candidatos eleitos, diferença de votos na apuração final, gravidade concreta da irregularidade, proximidade temporal com o fato e a extensão do dano provocado pela conduta ilícita.

Prosseguindo, faz-se uma breve análise da legislação que trata da captação e gastos irregulares de recursos de campanha, especialmente o art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97.

Na sequência, será tratado o caso específico das eleições municipais de Cariús/CE, relatando-se a identificação do financiamento irregular de campanha da coligação vencedora, e o processo decisório de atuação ministerial prioritária por meio da utilização dos critérios que ora se propõem.

Por derradeiro, conclui-se que a captação ilícita de recursos de campanha compromete o regime democrático, demandando uma atuação eficaz e segura do Ministério Público Eleitoral segundo crité-

rios objetivos e racionais. Para tanto, sugere-se alteração legislativa no sentido de aumentar o prazo final para ajuizamento da representação do art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97, reforçando a salvaguarda de todo o processo eleitoral contra o abuso do poder econômico, e fortalecendo o papel fundamental do Ministério Público Eleitoral como legítimo defensor da ordem jurídica e do regime democrático.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

2.1 AS ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

O Ministério Público é instituição permanente, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme textualmente expresso no art. 127, da Constituição Federal.

Trata-se, em verdade, de instituição complexa, permanente, autônoma, independente e direcionada à garantia dos direitos fundamentais, da ordem jurídica e do regime democrático, seja na defesa dos direitos de liberdade ou sociais, individuais ou coletivos.

Assim, por força de expressa disposição constitucional, ao Ministério Público é atribuída a defesa do regime democrático, que tem como fundamento a soberania popular, que reclama a participação efetiva do povo no poder, seja por meio direto ou por meio de seus representantes.

A atuação do Ministério Público no processo eleitoral, como se infere, está alicerçada nessa importante atribuição que lhe foi determinada pelo poder constituinte originário: a defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

A magnitude dessa missão pode ser dimensionada a partir da noção do papel a ser desempenhado por um autêntico Estado Democrático de Direito. Segundo José Afonso da Silva, “A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as

desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize justiça social” (SILVA, p. 124).

O exercício da função ministerial, nessa ordem de ideais, traduz verdadeiro instrumento de transformação social, visto que a defesa do regime democrático acarretará, como corolário lógico, a realização da justiça social.

Por tal razão, não mais se discute a imprescindibilidade da atuação do Ministério Público no processo eleitoral, garantindo a lisura do certame como pressuposto da soberania popular que, consoante acima assinalado, constitui fundamento do regime democrático.

Emerson Garcia esclarece em qual contexto se insere a participação do Ministério Público no processo eleitoral, levando em conta seu dever constitucional de guardião do ordenamento jurídico e do regime democrático: “Uma das formas mais basilares de cumprimento desse dever institucional, estando nele implícita, reside na utilização de todos os meios necessários para assegurar a normalidade e a legitimidade do procedimento eletivo” (GARCIA, 2015, p. 611).

De igual modo, Castro (2016) nos seguintes termos:

É que o ordenamento constitucional exige seja garantida a lisura do processo eleitoral como pressuposto da observância da ordem jurídica e da manutenção do regime democrático de direito. E o Ministério Público aparece nesse contexto como defensor natural do interesse público, consistente em garantir que cada cidadão possa votar livremente, e o resultado das urnas coincida com a vontade popular” (CASTRO, 2016, p. 59).

Por seu turno, as atribuições ministeriais são delineadas no art. 129 da CF, no qual não se revela de maneira expressa a atribuição do Ministério Público na seara eleitoral. Com efeito, as atribuições relacionadas à matéria eleitoral encontram-se na Lei Complementar n.º 75/93, cujas funções foram atribuídas ao Ministério Público Federal.

Não obstante, ao Ministério Público Estadual é reservada a atuação na primeira instância, por força da aplicação do princípio da

cooperação, presente na organização da Justiça Eleitoral.

A sua atuação perante o primeiro grau compreende a legitimidade para officiar em todos os processos e procedimentos afetos à matéria eleitoral, seja como autor ou fiscal da ordem jurídica, mas sempre no interesse público da lisura do processo eleitoral, não se identificando com os interesses de partidos ou candidatos.

Desta feita, pode-se asseverar, a partir dessas considerações, a relevância do Ministério Público na defesa da ordem jurídica e do regime democrático por meio da sua necessária atuação na seara eleitoral, dado o alargamento das suas funções que lhe foram atribuídas na nova matriz constitucional de 1988.

2.2 AS DIFICULDADES VIVENCIADAS PELO PROMOTOR NO PERÍODO DAS ELEIÇÕES

O resultado da atuação eficaz do Promotor Eleitoral depende da confluência de inúmeros fatores, notadamente a utilização racional dos escassos recursos materiais e humanos de que dispõe para a consecução de suas funções.

No caso da 43ª Promotoria Eleitoral do Estado do Ceará, que contempla os municípios de Jucás/CE e Cariús/CE, o eleitorado representa 31.249 eleitores (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ, 2017).

Nas eleições municipais de 2016, em relação ao município de Jucás/CE, foram analisadas 36 (trinta e seis) candidaturas ao cargo de vereador, 2 (duas) ao cargo de vice-prefeito, e 2 (duas) ao cargo de prefeito. Quanto ao município de Cariús/CE, foram analisadas 50 (cinquenta) candidaturas ao cargo de vereador, 6 (seis) ao cargo de vice-prefeito, e 5 (cinco) ao cargo de prefeito (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016).

A demanda do promotor eleitoral da 43ª Promotoria Eleitoral do Estado do Ceará exigiu, portanto, a análise total de 86 (oitenta e seis)

candidaturas ao cargo de vereador, 8 (oito) ao cargo de vice-prefeito e 7 (sete) ao cargo de prefeito.

A estrutura da Promotoria Eleitoral, por seu turno, é enxuta, haja vista que os técnicos ministeriais que desempenham suas funções nos municípios de Jucás/CE e de Cariús/CE não possuem atribuição eleitoral, de modo que não é desacertado afirmar que a instituição a quem se atribui a relevante missão de preservação do regime democrático encontra-se, passados mais de 30 (trinta) anos da promulgação da constituição cidadã, em estado incipiente de desenvolvimento.

Em adição, no último dia 01 de junho de 2017, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral aprovou, por unanimidade, a Resolução n.º 23.520/17, que ampliou o remanejamento e a extinção de zonas eleitorais para o interior dos estados em todo o país.

No caso específico do Estado do Ceará, embora ainda não haja um pronunciamento oficial a esse respeito, é dado como certo que a 80ª zona eleitoral, correspondente ao município de Saboeiro/CE, deve ser extinta, haja vista que se encontra fora dos padrões estabelecidos por referida resolução, sendo previsto que a 43ª Zona Eleitoral deve contemplar, a partir de então, os municípios de Cariús/CE, Jucás/CE e Saboeiro/CE.

Trata-se, a rigor, de medida que privilegia a racionalização de recursos em tempos de debilidade econômica do país em detrimento da concretização dos princípios estruturantes do próprio Estado, tendo em conta que a já deficitária estrutura para a fiscalização exercida pelo Ministério Público não será capaz de absorver a maior demanda que é lhe atribuída. Mormente se levar em consideração a inexistência de contrapartida traduzida em mais recursos para a consecução de seus fins.

Noutra senda, a prioridade dos feitos eleitorais reclama do promotor decisões expeditas, em consonância com o princípio da celeridade processual. Isso porque, o art. 94, da Lei n.º 9.504/97, dispõe que os feitos eleitorais, no período compreendido entre o registro

das candidaturas, até cinco dias após a realização do segundo turno das eleições, gozarão de prioridade na Justiça, tirante os processos de *habeas corpus* e mandado de segurança.

Outra exceção à prioridade dos feitos eleitorais é aquela referente aos processos que envolvem criança ou adolescente, conforme expressa previsão constitucional (art. 127, *caput*, da CF). Isso implica afirmar que, paralelamente aos feitos eleitorais, o Promotor deve atuar de forma prioritária, nos processos de *habeas corpus*, mandado de segurança e da infância e da juventude, exigindo um esforço considerável, portanto, para realização de um trabalho eficiente para garantir a lisura do certame eleitoral.

Ademais, o Sisconta Eleitoral (sistema de investigação de contas eleitorais) gera diversos relatórios aos Promotores Eleitorais, apontando ocorrências que poderiam sugerir a existência de irregularidades no financiamento da campanha eleitoral.

Nesses relatórios, 16 (dezesseis) tipologias diferentes definidas pelo TSE, Tribunal de Contas da União, Receita Federal do Brasil, Polícia Federal, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, Ministério Público Federal e Controladoria Geral da União são indicadas. A saber: 01 (empresas fornecedoras de bens e serviços de campanha com número reduzido de empregados); 02 (empresas fornecedoras de bens e serviços de campanha que possuam sócios inscritos nos cadastros únicos de programas sociais); 03 (empresas fornecedoras de bens e serviços de campanha que possuam sócios que estejam filiados a partidos políticos); 04 (doadores de campanha que estejam inscritos em programas sociais do governo); 05 (doadores de campanha cuja renda formal conhecida seja incompatível com o valor doado); 06 (doadores de campanha que sejam inscritos como desempregados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED); 07 (doadores de campanha que estejam registrados no sistema de controle de óbitos); 08 (fornecedores de campanha que não estejam registrados/ativos na Junta Comercial); 09 (forne-

cedores de campanha que não estejam inscritos como proprietários de veículos automotores cedidos, junto ao DETRAN); 10 (doadores de campanha que não estejam registrados como proprietários de imóveis cedidos); 11 (pagamentos em campanha eleitoral realizados a pessoas com relação de parentesco com o prestador de contas); 12 (empresas e organizações receptoras de recursos públicos cujas pessoas físicas – sócios, diretores, responsáveis – são doadores de campanha); 13 (grande concentração de doadores no quadro de funcionários de uma mesma pessoa jurídica); 14 (doadores que foram punidos e constam no cadastro de empresas inidôneas e suspensas – CEIS – no cadastro de expulsões da administração federal – CAEF – ou no cadastro nacional de empresas punidas – CNEP); 15 (pessoas jurídicas com sócios doadores de que foram punidas e constam no cadastro de empresas inidôneas e suspensas – CEIS – no cadastro de expulsões da administração federal – CAEF – ou no cadastro nacional de empresas punidas – CNEP); 16 (fornecedores – pessoas físicas ou jurídicas – que foram punidos e constam no cadastro de empresas inidôneas e suspensas – CEIS – no cadastro de expulsões da administração federal – CAEF – ou no cadastro nacional de empresas punidas – CNEP).

À medida em que os mencionados relatórios vão aportando na Promotoria, torna-se tormentosa a definição de qual irregularidade constitui prioridade para investigação. Isso porque, de antemão, o Promotor não possui meios necessários para, com segurança, distinguir o que é relevante ou não para ser investigado.

Com efeito, nem todos os alertas do relatório do Sisconta implicam, necessariamente, na existência de ilícito. Assim, ao ter acesso aos relatórios, o membro do Ministério Público Eleitoral deve avaliar e realizar as diligências necessárias com a finalidade de confirmar as constatações. Como as tipologias decorrem de um cruzamento de dados amplo, alguns apontamentos podem ser irrelevantes para os casos concretos.

Em acréscimo, é de saber comum que a disputa eleitoral no interior do Estado é dotada de elevado grau de acirramento, normalmente em razão da rivalidade existente entre dois grupos políticos pelo domínio da política local.

Nesse cenário de intensa polarização política, o Promotor Eleitoral está constantemente sendo perscrutado. Não raro, o combate à irregularidade eleitoral é interpretado e explorado pelo responsável pela falta como prova da parcialidade do Promotor, ou como meio de sua promoção pessoal.

Essa sorte de contratempo é assaz comum no cotidiano das atividades desenvolvidas pelo Promotor Eleitoral, o qual não deve esmorecer diante desse tipo de pressão. Trata-se de expediente corriqueiro que visa desestabilizar a atuação ministerial.

Nesse quadrante, o infrator eleitoral, no afã de se defender das acusações que lhe são imputadas, aponta uma gama de irregularidades perpetradas pelo adversário político, reclamando uma pronta ação do Promotor que, no seu entendimento, poderia ser compreendida como demonstração inequívoca da imparcialidade do agente ministerial.

Afinal, mirando seu arsenal jurídico igualmente contra os grupos políticos dominantes, o Ministério Público estaria emprestando credibilidade à sua atuação, que estaria albergada pelo tratamento igualitário dispensado a todos os agentes políticos, independente de outros fatores vinculados ao caso concreto.

No entanto, pautar a conformidade de sua atuação pela disposição em investigar todos os matizes políticos não traduz, necessariamente, melhor escolha. Por vezes, pretendendo revelar tal isenção, o Promotor cede ao constrangimento e decide investigar o adversário do infrator. Cuida-se, no entanto, de decisão equivocada, uma vez que aloca os parcos recursos de que dispõe em duas (ou mais) frentes de investigação, além de servir de instrumento da política partidária local.

Ao agir dessa maneira, o Promotor Eleitoral corre sério risco de conduzir uma investigação que não produzirá o resultado pretendido. Com efeito, o princípio da celeridade que gravita em torno do processo eleitoral não permite, na prática, que várias frentes de atuação sejam concomitantemente desenvolvidas sem comprometimento da qualidade da investigação.

Como se verifica, existem inúmeras dificuldades que devem ser superadas ao exercício adequado das funções desenvolvidas pelo Ministério Público Eleitoral, afetado que é pela estrutura insuficiente e inadequada para dar cumprimento à relevante atribuição de guardião do regime democrático.

Todos esses fatores refletem as dificuldades encontradas pelo promotor na seara eleitoral, fazendo-se imperioso estabelecer critérios objetivos para auxiliar a atuação ministerial em matéria eleitoral, possibilitando a obtenção de resultados mais eficazes.

Não se propõe, por evidente, transigir ou dispor de direitos naturalmente indisponíveis relativos ao processo eleitoral, mas fixar parâmetros livres de interesses que devem nortear a atividade do Promotor Eleitoral.

Assim, a adoção de critérios isentos no âmbito do exercício da atividade ministerial ganha relevo, possibilitando o desenvolvimento das funções eleitorais de forma segura.

2.3 A PROPOSTA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA DEFINIÇÃO DE PRIORIDADE DE ATUAÇÃO NO FEITO ELEITORAL

Consoante já delimitado, o presente trabalho tem por objetivo oferecer um norte ao Promotor Eleitoral no sentido de estabelecer critérios para, dentro de sua discricionariedade, atuar de forma eficiente nas eleições de acordo com as informações que aportam na Promotoria, sobretudo no que diz respeito às questões atinentes ao financiamento irregular de campanha.

Ao longo do estudo, foram esmiuçadas as notórias restrições que são impostas ao Promotor Eleitoral no exercício cotidiano de suas funções. Recursos materiais e humanos são escassos. O número de candidatos a serem investigados, por sua vez, é crescente. Em acréscimo, tem-se que os feitos eleitorais, por força legal, gozam de prioridade na Justiça, cujos prazos eleitorais são por demais exíguos, o que reclama uma atuação célere e eficiente do membro ministerial.

É certo que a isenção do representante do Ministério Público não irá obstar severas críticas à sua atuação, visto que o período eleitoral é naturalmente impregnado de paixões político-partidárias. Os correligionários da parte investigada, como regra, imputam ao Promotor uma conduta parcial e tendenciosa, criando uma tensão que deve ser administrada com serenidade.

Não obstante, ao adotar critérios objetivos para uma atuação equidistante e imparcial, o Promotor Eleitoral conferirá legitimidade, não apenas a sua conduta, mas ao próprio certame eleitoral. Com o tempo, sua postura neutra será reconhecida pela massa de eleitores da respectiva zona eleitoral, criando-se o ambiente propício para o exercício de suas atribuições com a menor interferência externa possível.

Para tanto, com base na experiência adquirida nas eleições municipais perante a 43ª Zona Eleitoral do Estado do Ceará, no ano de 2016, e nos critérios propostos por Francisco Dirceu Barros (BARROS, p. 87/88) para aferição da gravidade do ilícito eleitoral, propõe-se os seguintes critérios que devem servir de diretriz à atuação ministerial na seara eleitoral, com realce nas irregularidades relacionadas à captação e gastos de campanha: ênfase nos candidatos eleitos, diferença de votos na apuração final, gravidade concreta da irregularidade, proximidade temporal com o fato e a extensão do dano provocado pela conduta ilícita.

Cumprido destacar, desde sempre, que não se está a justificar arbitrariedades na conduta do Promotor Eleitoral. Ao contrário, busca-

-se identificar situações, por meio de critérios imparciais, em que a atuação ministerial deve ser prioritária.

Por fim, importa esclarecer que tais critérios não devem ser utilizados, necessariamente, de forma conjugada, podendo ser aplicados isoladamente, de modo a direcionar as prioridades de atuação do Promotor Eleitoral. São eles:

2.3.1 Ênfase nos candidatos eleitos e diferença de votos na apuração final

A explicação para que o Promotor envie seus esforços na fiscalização dos candidatos eleitos é intuitiva. Isso porque as irregularidades verificadas nas candidaturas dos candidatos não eleitos, por evidente, não tiveram o condão de desequilibrar a disputa eleitoral. Ou, ao menos, não surtiram os efeitos pretendidos. Afinal, os eleitores não teriam sido suficientemente influenciados pelas condutas indesejadas. Caso contrário, estariam eleitos.

Assim, despender os parcos recursos de que dispõe o Ministério Público Eleitoral no intuito de apurar irregularidades de candidatos não eleitos revela-se contraproducente, indo de encontro à almejada eficiência.

Nesse norte, os esforços devem ser concentrados na apuração das condutas praticadas pelos candidatos eleitos, haja vista a evidência do risco concreto de se permitir a perenização dos efeitos do exercício de um mandato maculado pela irregularidade.

Nas zonas eleitorais do interior é frequente verificar-se a polarização da disputa eleitoral entre dois grupos políticos historicamente rivais, normalmente associados a famílias tradicionais locais.

Essa rivalidade é evidenciada pelo acirramento da disputa eleitoral, cujo resultado, como regra, não permite uma vitória acachapante de um grupo sobre o outro. Esse é o termômetro que deve servir de diretriz à atuação ministerial.

Com efeito, tratando-se de dois grupos políticos historicamente rivais, é natural que ambos travem uma competição extremamente acirrada e equilibrada. Assim, caso haja uma diferença significativa de votos em favor do candidato eleito, é muito provável que tenha havido a derrocada de uma das forças da política local, haja vista que, em regra, o equilíbrio entre os grupos se verifica tanto no âmbito de influência política quanto econômica.

Dessa forma, concentrar esforços na fiscalização de uma vitória indiscutível e consolidada nas urnas, em havendo outros casos que mereceriam maior destaque por parte do Promotor Eleitoral, não demonstra traço de razoabilidade, razão pela qual a atuação ministerial deve centrar-se naqueles certames em que a diferença de votos não foi significativa, sugerindo maior influência do abuso do poder econômico sobre os votos decisivos.

2.3.2 Gravidade concreta da irregularidade e proximidade temporal com o fato

A gravidade concreta do ilícito eleitoral deve ser considerada para definir a prioridade da atuação ministerial. Afinal, não é todo e qualquer ilícito que deve ensejar a imediata atuação do membro ministerial. Diante de inúmeros casos que lhe são demandados a agir, alguns se apresentam com acentuada gravidade em relação aos demais.

Nessa senda, é necessário analisar, concretamente, cada caso, não havendo fórmula prévia de definição da gravidade da conduta. Dessa maneira, é preciso observar, de acordo com tal critério, a forma pelo qual a conduta é cometida.

À guisa de exemplo, uma campanha eleitoral que se vale da doação de pessoas falecidas pode, dependendo das circunstâncias, ser muito mais gravosa para o pleito eleitoral do que uma campanha que teve seu financiamento baseado em doação de pessoas jurídicas.

Isso porque, o grau de organização, disposição, complexidade e estruturação do financiamento da campanha pode evidenciar uma elevada carga de nocividade, comprometendo os fundamentos da República.

Assim, tudo vai depender do contexto em que inseridas tais irregularidades, as quais estarão sob a lupa escrutinadora do Promotor Eleitoral.

A aferição do critério cronológico, levando em consideração o momento em que o ilícito foi praticado e a proximidade com as eleições, por corolário, representa uma maior lesividade do ato, tendo impacto direto no resultado das urnas.

Assim, deve o Promotor estar ainda mais atento às irregularidades que lhe são noticiadas nos momentos próximos às eleições, haja vista que podem comprometer de modo irreversível o objeto jurídico tutelado, no caso, a lisura do processo eleitoral.

2.3.3 Extensão do dano provocado pela conduta ilícita

A extensão do dano provocado pela irregularidade tem vinculação estreita com o impacto da conduta ilícita no resultado das eleições. Vale dizer, é perquirir em que medida a conduta perniciosa influenciou o pleito, contaminando o resultado das eleições.

Tal critério pode ser objetivamente aferido em caso de eleições muito disputadas, em que a diferença de votos entre o candidato eleito e o segundo colocado não foi significativa.

Em tais circunstâncias, cumpre fiscalizar de forma mais acurada, haja vista que o reduzido número de eleitores que garantiram a vitória pode demonstrar a influência do poder econômico sobre o pleito, maculando toda a disputa eleitoral.

Não é raro constatar, em pleno século XXI, sobretudo nos rincões do País, em que o Estado testifica sua ausência, o eleitor carente vendendo a liberdade de escolha, que ignora possuir, em troca de

uma cesta básica, uma receita médica ou uma fornada de tijolos.

Por tal razão, se os fatos sugerirem que a irregularidade verificada contaminou o processo eleitoral, influenciando eleitores em número suficiente para resultar uma vitória por uma pequena margem de diferença, deve o Promotor atuar de maneira prioritária.

3. DA REPRESENTAÇÃO DO ART. 30-A DA LEI N.º 9.504/97

3.1 O ABUSO DO PODER ECONÔMICO E O ART. 30-A DA LEI N.º 9.504/97

A influência do poder econômico sobre o poder político é fenômeno que não pode ser ignorado. Seus efeitos colocam em crise o regime democrático, uma vez que corrompe um dos alicerces da República, precisamente a soberania popular.

Segundo Silva (2015, p. 133):

[...] a democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo poder emana do povo; b) a participação direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação.

Assim, ao cooptar o poder político, o poder econômico subtrai do povo o direito fundamental de participação na vida política do País em um ambiente de liberdade e igualdade, gerando distorções dentro do regime democrático, que podem culminar em grave crise política.

Segundo Bobbio (1999), a crise política por que passam os estados democráticos guarda estreita relação com a crise da participação popular. Isso se deve, de acordo com referido autor, a 3 (três) razões: a) o parlamento hoje em dia não é mais o centro real de poder, mas

uma caixa de ressonância de decisões tomadas em outros lugares, visto que o sistema político é um subsistema do sistema global; b) a classe política tende à própria autoconservação, e é cada vez menos representativa e; c) em eleições sem responsabilidades diretas, a participação popular é distorcida ou manipulada pela propaganda de poderosas organizações (religiosas, partidárias, sindicais).

O encadeamento lógico por meio do qual o abuso do poder econômico resulta em crise política é inafastável, visto que a influência do poder econômico afeta diretamente o sistema representativo, que é expressão da soberania popular que, por sua vez, é fundamento do Estado Democrático de Direito. Elegem-se, assim, os candidatos que mais gastaram em suas campanhas, apartando esses candidatos dos interesses de seus eleitores e aproximando-os dos interesses de quem os financiou.

Castro (2016) oferece precisa definição a respeito do abuso do poder econômico, sendo ele caracterizado pela “transformação do voto em instrumento de mercancia. É compra, direta ou indiretamente, da liberdade de escolha de eleitores”. (CASTRO, 2016, p. 320).

Gomes (2016, p. 312), por seu turno, explicita quão prejudicial pode ser o abuso do poder ao processo eleitoral, nos seguintes termos:

Impende encarecer o quanto o abuso do poder é daninho ao processo eleitoral. O pleito em que se instala resulta corrompido, maculado, pois impede que a vontade genuína do eleitor se manifeste nas urnas. Isso contribui para a formação de representação política inautêntica, mendaz. Daí a necessidade de se dotar o Direito Eleitoral de instrumental adequado para refrear eficazmente o uso abusivo do poder nas eleições, antes e durante o período de campanha. Do contrário, jamais se logrará a autenticidade representativa [...]. Os bons frutos dessa empreitada dependem de os operadores jurídicos estarem disso bem cientes e atuarem de acordo com essa consciência.

Enquanto operador do direito, protagonista na defesa da ordem jurídica e do regime democrático, o Ministério Público é a instituição

legitimada pela CF para frenar o abuso do poder no processo eleitoral.

Existem alguns instrumentos, no universo jurídico, colocados à disposição do Promotor Eleitoral para combater a influência do poder econômico no processo eleitoral. Entre as inúmeras facetas em que pode se manifestar, o abuso do poder econômico pode se caracterizar pelo descumprimento das regras relativas à arrecadação dos recursos de campanha.

Não basta, pois, que sejam cumpridas as regras formais concernentes à captação e gastos de recursos de campanha. Ao revés, pretende o legislador sejam prestigiados valores como liberdade, igualdade, lisura e moralidade.

Nesse sentido, cumpre destacar que o art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97 constitui poderosa ferramenta colocada à disposição do Ministério Público para garantir a preservação desses princípios fundamentais do direito eleitoral.

Dentro de uma contextualização histórica, é necessário esclarecer que o art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97 foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n.º 12.034/2009, no bojo das revelações trazidas por ocasião do julgamento da ação penal 470, que tramitou perante o Supremo Tribunal Federal, no episódio que ficou nacionalmente conhecido como “mensalão”.

Nessa oportunidade, foram expostas, em considerável medida, as chagas que permeiam a atividade política nacional. Entre elas, o financiamento irregular de campanha por meio de caixa 2.

O Congresso Nacional, assim, promoveu a inovação legislativa do art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97, com o intuito de moralizar a arrecadação e os gastos da campanha eleitoral como meio de concretizar a isonomia entre os participantes da disputa eleitoral.

Reza o mencionado dispositivo:

Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir

a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.

§ 3º O prazo de recurso contra decisões proferidas em representações propostas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

Como verificado, claro foi o objetivo do legislador de fazer com que as campanhas eleitorais sejam desenvolvidas em um ambiente de respeito às regras de financiamento, proporcionando um ambiente salutar de disputa eleitoral.

A regra estabelecida pelo art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97, portanto, visa a impedir a prática nefasta de financiamento irregular de campanha à margem dos limites legais, comprometendo o regular desenvolvimento do processo eleitoral. Como se apreende, o bem jurídico tutelado pela norma é a moralidade, a transparência e a lisura das eleições, enfocando a higidez da campanha eleitoral.

Segundo ensina Gomes (2016, p. 714): “[...] O objetivo central dessa regra é fazer com que as campanhas políticas se desenvolvam de forma escorreita e transparente, dentro dos parâmetros legais. Só assim poderá haver disputa saudável entre os concorrentes”.

Não se deve olvidar, ainda, que a referida norma também tutela a igualdade entre os candidatos, os quais devem concorrer em condições isonômicas no certame eleitoral. A norma em análise não visa, por certo, a tutelar meramente a isonomia formal, segundo a qual todos são iguais perante a lei, mas sobretudo conferir o equilíbrio de forças nas disputas eleitoral.

A respeito do princípio da igualdade, citando Liebholz, Paulo Bonavides esclarece não se tratar “de uma igualdade “perante” a lei,

mas de uma igualdade “feita” pela lei, uma igualdade “através” da lei.” (BONAVIDES, 2017, p. 385).

Na doutrina nacional, quem melhor dissecou juridicamente o princípio da igualdade foi Mello (1997, p. 24), segundo o qual “é possível obedecer-se formalmente um mandamento, mas contrariá-lo em substância. Cumpre verificar se foi atendida não apenas a letra do preceito isonômico, mas também seu espírito [...]”.

Desse modo, mesmo sendo os recursos legalmente declarados na prestação de contas, é possível escamotear a origem ilícita dos recursos utilizados na campanha eleitoral, malferindo a substância da lei, que objetiva assegurar a disputa equânime de forças entre os candidatos.

Nessa perspectiva, não é desarrazoado afirmar que a prestação de contas à Justiça Eleitoral pode constituir instrumento legal da prática do delito de lavagem de dinheiro, se os recursos financeiros doados à campanha, ainda que oficialmente, tenham origem criminosa resultante da prática de outro delito.

Trata-se de expediente engenhoso, ousado, com acentuada nota de gravidade, que ofende os próprios fundamentos da República. Afinal, a conduta irregular de fraudeção da prestação de contas eleitoral, valendo-se da própria estrutura do Estado, pretende conferir aparência de legitimidade a doações compostas por recursos de origem criminosa.

Assim é que a representação prevista no art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97, inovou o ordenamento jurídico com o fito de proporcionar valioso instrumento processual, do qual pode e deve se valer o Ministério Público, no sentido de preservar a necessária higidez do processo eleitoral, possibilitando o afastamento daquelas condutas que, ao desprezar as regras de financiamento de campanha, caracterizando verdadeiro abuso de poder econômico, comprometem a lisura do certame.

3.2 A ADI N.º 4650 E A PROIBIÇÃO DE DOAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA A PARTIR DA LEI N.º 13.165/2015

Uma das origens da crise do sistema político brasileiro repousa no regramento destinado ao financiamento empresarial da campanha eleitoral, permitindo que o poder econômico se aproprie do poder político, o qual passa a atuar na defesa dos interesses de seus financiadores em detrimento dos interesses da sociedade, gerando a crise de representatividade por que passa a política nacional.

Os interesses dos financiadores não se limitam, assim, ao processo eleitoral. Ao revés, extrapolam seus limites e influenciam a produção legislativa, tornando a atividade legiferante irremediavelmente tisonada pelos interesses exclusivos do poder econômico.

De acordo com Arantes (2016), a campanha eleitoral de 2014 foi a mais cara da história do Brasil, revelando nítido descompasso entre os recursos canalizados pelas empresas ao financiamento de campanhas e o momento da maior crise econômica vivenciada pelo País.

Dentro desse contexto, no afã de conferir eficácia ao princípio da igualdade no certame eleitoral, a OAB ajuizou a ADI 4650 perante o STF, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da doação de pessoa jurídica às campanhas eleitorais, especificamente, os arts. 23, §1º, I e II, 24 e 81, *caput*, e §1º, da Lei n.º 9.504/97, e os arts. 31, 38, III, 39, *caput*, e §5º, da Lei .º 9.096/95, a qual foi julgada parcialmente procedente no ano de 2015.

Inicialmente, a entidade autora da ação constitucional explanou a toxicidade da influência do poder econômico nas eleições, gerando graves distorções. Entre elas, a influência dos mais ricos sobre os pleitos eleitorais, resultando desnivelamento político, uma vez que prejudica a possibilidade de sucesso de candidatos que não possuam patrimônio, ou não tenham acesso a grandes financiadores. Ademais, a vinculação do candidato eleito a quem o financiou fomenta a criação de um ambiente propício à corrupção após o resultado eleitoral.

Sustentou a OAB, assim, com base nesse raciocínio, que o financiamento de campanha eleitoral por pessoas jurídicas viola os princípios constitucionais de igualdade, da democracia e da República. Afinal, não sendo a pessoa jurídica (empresa) cidadão, não teria legitimidade para participar do processo político-eleitoral.

A violação ao princípio da igualdade possui variadas dimensões. Entre elas, foi citado na referida ação constitucional que a pessoa natural e a pessoa jurídica não são iguais no campo da política. Enquanto ao cidadão é reconhecida sua legitimidade para influenciar o processo eleitoral, o mesmo não se pode afirmar em relação à pessoa jurídica.

Por meio do financiamento eleitoral, a elite econômica converte os governos em instrumentos dos próprios interesses, produzindo desigualdade política, visto que os candidatos favorecidos têm mais acesso aos recursos necessários para financiar as próprias campanhas, as quais estão cada vez mais caras. Diferentemente da esfera econômica, no campo da política, a desigualdade é rejeitada. E a influência do poder econômico por meio do financiamento de campanha resulta em desigualdade política, desnivelando o ponto de partida das candidaturas.

No que diz respeito à violação ao princípio democrático, essa ocorre como desdobramento da violação ao princípio da igualdade. A concepção de democracia pressupõe a ideia de igualdade de participação popular nas decisões do governo. Essa mesma estrutura é verificada na atribuição do mesmo valor a cada voto, consagrada pelo princípio do direito estadunidense *one man one vote*.

A partir do momento em que se verifica a influência do poderio econômico sobre o poder político, naturalmente há uma transferência da desigualdade que caracteriza o primeiro para o segundo, resultando em um governo dos abastados. Tal circunstância viola um dos fundamentos do regime democrático que se consubstancia na soberania popular.

No que concerne à violação ao princípio republicano, cuja análise, de igual modo, possui múltiplas facetas, foi destacado, entre outras reverberações, que o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas fomenta a prática de condutas antirrepublicanas.

Para ser competitivo, o candidato necessita angariar recursos para financiar a campanha eleitoral, cuja arrecadação irá demandar daquele que detém o poder econômico, criando, dessa maneira, uma relação promíscua entre o capital e o poder político. Essa prática, por certo, reforça o favorecimento dos interesses privados na esfera pública, encarada como “devedora” de favores consubstanciados nos valores arrecadados com a campanha.

Naquele julgamento, o STF julgou parcialmente procedente a mencionada ADI, por maioria de votos, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, entre outros argumentos, pelo fato de que a doação de pessoas jurídicas viola o princípio da igualdade, da moralidade e do regime democrático, tal como explicitado na ação inicial.

Em decorrência do que foi decidido pelo STF, o legislador ordinário editou a Lei n.º 13.165/2015, que estabeleceu, por meio de alteração legislativa, a proibição de doação de pessoa jurídica às campanhas eleitorais.

As eleições municipais de 2016, assim, foram as primeiras eleições sob a égide desse novo regramento restritivo de captação de recursos de campanha por meio da doação de pessoa jurídica.

3.3 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ASPECTOS PROCESSUAIS DO ART.30-A DA LEI N.º 9.504/97

Primeiramente, importa pontuar que o propósito do presente trabalho não é estudar com profundidade as controvérsias processuais que gravitam em torno da representação do art. 30-A, da Lei

n.º 9.504/97, razão pela qual tão somente algumas considerações reputadas relevantes sobre a matéria serão expostas, com o intuito de contextualizar a atuação ministerial nas eleições municipais de Cariús/CE.

O procedimento previsto para essa representação deve seguir o mesmo rito para a ação de investigação judicial eleitoral previsto no art. 22 da LC n.º 64/90.

Quanto à legitimidade ativa, em consonância com a leitura do art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97, que cuida da representação por arrecadação e gastos ilícitos de campanha, só teriam legitimidade para o ajuizamento da referida ação os partidos políticos e as coligações.

Entretanto, sendo o defensor constitucional do regime democrático, consoante destacado no primeiro capítulo, é reconhecida ao Ministério Público Eleitoral a legitimidade ativa para o ajuizamento da representação prevista no art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97. Ao candidato também é reconhecida a legitimidade da propositura dessa importante ferramenta processual eleitoral por força do que dispõe o art. 96 da Lei n.º 9.504/97.

No que diz respeito à legitimidade passiva, a representação pode ser proposta em face de candidato eleito ou não. Trata-se, entretanto, de circunstância irrelevante a eleição ou não do candidato, uma vez que o bem jurídico tutelado pela norma é a moralidade das eleições.

O termo inicial para o ajuizamento da representação por arrecadação e gastos ilícitos de campanha produz extensa discussão no mundo jurídico. De toda sorte, consoante acima explicitado, não é o propósito deste trabalho tecer maiores comentários acerca dessas discussões.

Basta, para tal escopo, esclarecer que essa ação deve ser ajuizada após as eleições, especificamente após a proclamação dos eleitos. Essa é a posição defendida por Gomes (2016, p. 719).

Quanto ao termo final, a ação deve ser proposta até 15 (dias) dias após a diplomação, por força da redação literal do art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97.

A competência para o julgamento dessa representação eleitoral irá depender da eleição em que configurada a irregularidade, não havendo se falar em foro especial ou por prerrogativa de função.

No caso das eleições municipais, a competência é do juiz eleitoral. No pleito presidencial, ação deve ser proposta perante o TSE, por meio do corregedor-geral eleitoral. Tratando-se de candidato a senador, governador, vice-governador de Estado e do Distrito Federal, deputado federal, deputado estadual e distrital, perante o TRE, por meio do corregedor-geral eleitoral.

O julgamento procedente da representação do art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97 implica a cassação do diploma, se já outorgado, ou a negação do diploma.

Ainda, como efeitos secundários, a procedência da ação gera a decretação de inelegibilidade, por força do que dispõe a LC 64/90, art. 1º, I, alínea “j”, e multa.

O prazo do recurso contra decisões fundamentadas nas representações propostas com base no art. 30, §3º, da Lei n.º 9.504/97, é de 3 (três) dias, o qual deverá ser recebido com efeito suspensivo, de acordo com a previsão do art. 257, § 2º, Código Eleitoral.

4 AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE CARIÚS/CE 2016

4.1 O EMPATE E A DEFINIÇÃO PELO CRITÉRIO ETÁRIO: O MARCO DEFINIDOR DA PRIORIDADE DE ATUAÇÃO

No dia 02 de outubro de 2016, o resultado das eleições municipais 2016 de Cariús/CE apontou um empate entre o candidato José Fernandes Ferreira (IRAN) e o candidato Antônio Valdenizo da Costa (NIZO), cada um tendo recebido 5.811 (cinco mil oitocentos e onze) votos (TRINUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016).

Assim, de acordo com o artigo 110 do CE, definiu-se o vencedor pelo critério de idade, sendo eleito o candidato mais idoso. No caso,

por ser 5 (cinco) anos mais velho, o candidato José Fernandes Ferreira (IRAN) foi eleito.

Esse resultado, de incomum incidência, revelou-se o fato desencadeador de imediata atuação ministerial. Embora os relatórios produzidos pelo Sisconta apontassem uma gama considerável de irregularidades nas campanhas eleitorais de diversos candidatos, os relatórios produzidos em relação ao candidato eleito em Cariús/CE revelavam maior quantidade de indícios, e maior gravidade das infrações relacionadas ao financiamento de campanha.

Nesse momento, à míngua de outros elementos colhidos ao longo do processo eleitoral, o resultado das eleições constituiu um importante marco no processo de definição de prioridade de atuação ministerial. Não restam dúvidas de que o empate contribuiu para uma definição mais clara a respeito da necessidade prioritária de atuação.

Todavia, conquanto se reconheça que o resultado contribuiu para a solução do processo decisório do membro ministerial, não se quer dizer, com isso, que os critérios propostos estejam adstritos a circunstâncias tão excepcionais como a das eleições de Cariús/CE.

Isso porque, a leitura conjunta de todos os indícios trazidos pelos relatórios do Sisconta já apontava para a gravidade da situação, reclamando uma imediata e prioritária atuação. De toda sorte, força reconhecer que o resultado da apuração pode representar, nos casos envolvendo o financiamento irregular de campanha, um marco importante na definição da prioridade da atuação ministerial.

Esse marco temporal objetivo representado pela apuração final dos votos, de fato, é um critério facilitador do processo decisório do Promotor Eleitoral. No entanto, também representa relevante fator complicador.

Isso se deve ao fato de que a apuração das irregularidades verificadas no financiamento de campanha por meio da representação prevista no art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97, possui um importante limitador temporal. Afinal, o prazo final para ajuizamento de tal

demanda, consoante será adiante esmiuçado, é de 15 (quinze) dias após a diplomação.

Trata-se de prazo extremamente exíguo para levar a cabo investigação que reclama tempo e estrutura suficiente do órgão fiscalizatório para desvendar esquemas de financiamento irregular cada vez mais sofisticados.

As diligências investigatórias, portanto, se levadas a efeito tão somente a partir da apuração dos votos, podem não ser ultimadas a tempo de permitir o ajuizamento da representação pelo art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97.

De qualquer maneira, o que se pretende demonstrar, a partir da análise das eleições de Cariús/CE, é que os critérios objetivos propostos possuem aplicabilidade prática, permitindo uma atuação mais segura e equidistante do Promotor Eleitoral em relação a todo o processo eleitoral municipal, que normalmente se encontra impregnado de paixões político-ideológicas.

No que diz respeito ao primeiro critério proposto, a atuação ministerial privilegiou o candidato eleito. No caso, a campanha do candidato eleito pelo critério etário, o qual representa risco concreto de perenização dos efeitos do exercício de um mandato maculado pela irregularidade.

Ademais, centrou esforços em eleições cuja diferença de votos na apuração final foi mínima. Com relação às eleições de Cariús/CE, houve empate entre os candidatos mais votados, cada um recebendo 5.811 (cinco mil oitocentos e onze) votos, sugerindo que a influência econômica pode ter tido relevância significativa no resultado das eleições.

A gravidade concreta da irregularidade, que será analisada no capítulo referente à revelação do esquema fraudulento, representada pela captação de recursos de origem não identificada, foi critério preponderante na definição das prioridades ministeriais.

De igual modo, a proximidade temporal das irregularidades veri-

ficadas no financiamento de campanha com o curto período previsto em lei para o processo eleitoral também foi contemplado com critério relevante para definição das prioridades de atuação.

Por fim, a extensão do dano provocado pela conduta ilícita, evidenciada pela eleição de um mandato ilegítimo, obtido por meio de violação às normas eleitorais concernentes à captação de recursos de campanha, deixou clara a necessidade de uma pronta atuação ministerial.

A utilização dos critérios objetivos ora propostos, assim, permitiu a definição de prioridade de atuação do Ministério Público Eleitoral na 43ª Zona Eleitoral do Estado do Ceará com relação à investigação do financiamento irregular de campanha eleitoral, tendo como marco significativo a apuração dos votos das eleições municipais de Cariús/CE 2016.

Diante desse cenário, iniciaram-se as investigações através de abertura de procedimento próprio, destinado a apurar as irregularidades apontadas nos relatórios Sisconta quanto à captação ilícita de recursos de campanha do candidato eleito, José Fernandes Ferreira (IRAN), o que será melhor analisado no tópico a seguir.

4.2 DO PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO PARA IDENTIFICAÇÃO DO ESQUEMA FRAUDULENTO

De acordo com as investigações levadas a efeito no âmbito da Promotoria Eleitoral da 43ª Zona Eleitoral do Estado do Ceará, constatou-se que os recursos arrecadados na campanha eleitoral 2016 do candidato eleito ao cargo de Prefeito de Cariús/CE, sr. José Fernandes Ferreira (IRAN), não tiveram como origem o patrimônio dos doadores que figuraram na prestação de contas do referido candidato.

A partir da análise da prestação de contas do candidato eleito, verificou-se a coincidência dos valores doados e da forma de doação, uma vez que a maioria dos doadores realizou doações no valor de

R\$ 1.000,00 (mil reais), cujas transações eram efetuadas na boca do caixa, sempre em espécie.

Esse fato chamou atenção, uma vez que restou evidenciado ao longo do procedimento que o valor dos depósitos foi idealizado com o nítido propósito de evitar a obrigatoriedade de realizar transferências bancárias para transações que envolvessem doações acima de R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos), no art. 18, §1º, da Resolução n.º 23.463/2015, do TSE, dificultando a identificação da origem dos valores arrecadados.

Ademais, a conveniência da escolha do valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), para doação, não se limitou a evitar as mencionadas transferências bancárias, mas também, evitou extrapolar o limite para doação de pessoa física, correspondente ao valor de 10% (dez por cento) do rendimento bruto anual auferido no ano anterior, consoante dispõe o art. 23, §1º, da Lei n.º 9.504/1997 e art. 21, da Resolução n.º 23.463/2015, do TSE.

Agindo desse modo, o contribuinte isento de declaração anual, com rendimento mensal inferior a R\$ 1.903,98 - como é o caso dos doadores, que auferiram, como regra, um salário mínimo mensal no ano de 2016, ou seja, R\$ 880,00 (oitocentos e oitenta reais) à época - ao doar R\$ 1.000,00 (mil reais), fatalmente estaria dentro do limite correspondente a 10% (dez por cento) do rendimento bruto anual sem incorrer em irregularidade eleitoral.

A uniformidade dos valores doados foi outro indício identificado no esquema fraudulento de captação de recursos da campanha eleitoral. Isso porque, os doadores não souberam explicar de forma satisfatória por qual razão optaram por doar precisamente o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) e não qualquer outra quantia.

A linearidade das doações, nesse contexto, desconsiderou a realidade financeira de cada doador. Afinal, a partir das declarações dos doadores, verificou-se que ninguém é detentor de idêntica situação financeira, fornecendo mais um importante subsídio para identificação do esquema à margem da lei.

Todavia, o ponto central para desvendar a fraude decorreu de duas constatações. A primeira ocorreu a partir da atenta análise da prestação de contas do candidato vencedor. Nesse sentido, observou-se que uma grande quantidade de operações bancárias referentes às doações era realizada em intervalos de tempo muito reduzidos, o que levou a investigação até o bancário responsável por grande parte das operações realizadas.

Questionado sobre como seria possível realizar várias transações bancárias de doações eleitorais em tão curto espaço de tempo, o operador de caixa do Banco do Brasil da agência de Jucás/CE confirmou que o coordenador financeiro do candidato eleito, que é seu próprio filho, juntamente com a esposa de um dos maiores doadores da campanha - proprietário de uma empresa em que a maioria dos funcionários realizou doações padronizadas no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) - entregavam a ele uma lista com os dados pessoais dos supostos doadores e os valores que seriam doados, de modo a justificar o breve espaço de tempo entre a realização dessas operações.

De acordo com o levantamento realizado perante a Promotoria Eleitoral, o total dos depósitos em dinheiro efetuado na agência do Banco do Brasil de Jucás (prefixo 2225-X) tendo como favorecido a campanha do candidato eleito correspondeu ao valor de R\$ 63.611,13 (sessenta e três mil seiscentos e onze reais e treze centavos).

A campanha eleitoral, por seu turno, arrecadou R\$ 135.031,13 (cento e trinta e cinco mil reais, trinta e um reais e treze centavos), dos quais R\$ 105.581,13 (cento e cinco mil quinhentos e oitenta e um reais e treze centavos) tiveram como origem recursos de pessoas físicas, consoante análise do extrato da prestação de contas final.

Nesse contexto, constatou-se que 47% (quarenta e sete por cento) das doações realizadas à campanha eleitoral do candidato eleito foram realizadas por meio de depósito bancário, na boca do caixa, apenas perante a agência bancária de Jucás, revelando o grave comprometimento do processo eleitoral.

A partir da constatação de que o dinheiro era depositado pelo coordenador financeiro da campanha, os doadores começaram a ser questionados a respeito das circunstâncias em que entregavam a ele os valores da doação.

Assim, o segundo fato relevante para investigação ocorreu a partir das declarações dos doadores, que apresentaram versões contraditórias e pouco convincentes a respeito das circunstâncias em que encontraram o coordenador da campanha e o modo pelo qual ocorreu a *traditio* da quantia graciosamente cedida para campanha eleitoral.

Ademais, foram ajuizados pedidos de quebra de sigilo bancário de todos os doadores referente aos meses de agosto, setembro e outubro de 2016, pedidos esses que foram devidamente autorizados pela Justiça.

Por meio da análise dos extratos bancários dos doadores, verificou-se que os recursos referentes às doações em dinheiro não passaram pelas contas bancárias dos doadores. Ainda, a análise atenta do montante dos valores transitados nas contas bancárias dos doadores evidenciou que os titulares das contas bancárias não possuíam condições financeiras suficientes a justificar as doações realizadas.

Por fim, ouvidos perante a Promotoria Eleitoral, os supostos doadores revelaram, por meio de declarações padronizadas, que os recursos das doações tiveram origem em atividades econômicas paralelas, não declaradas, constituindo renda extra proveniente de “bicos”, o que não se logrou demonstrar.

O processo de investigação desenvolvido pela Promotoria Eleitoral da 43ª Zona Eleitoral, que permitiu a identificação do esquema de captação ilícita de recursos de campanha nas eleições municipais de Cariús/CE 2016, ensejou a propositura da ação prevista no 30-A, da Lei n.º 9.504/97, autos do processo n.º 0000003-53.2017.6.06.0043, em trâmite perante o juízo da 43ª Zona Eleitoral do Estado do Ceará.

Durante a feitura do presente trabalho, precisamente no dia 02

de agosto de 2017, foi prolatada sentença que julgou extinta a representação por força do reconhecimento do instituto da decadência.

Nesse momento, convém esclarecer alguns pontos importantes. As eleições 2016 foram peculiares, não apenas por serem as primeiras nas quais a doação de pessoas jurídicas foi proibida, nos termos da Lei n.º 13.165/2015. Além dessa particularidade, as eleições 2016 foram as primeiras após a vigência do novel código de processo civil.

Por tal razão, o TSE editou a Resolução n.º 23.478/2016, que estabeleceu que a aplicação das regras do Novo Código de Processo Civil tem caráter supletivo e subsidiário em relação aos feitos que tramitam na Justiça Eleitoral, desde que haja compatibilidade sistêmica.

De acordo com o art. 7º, §2º, da referida Resolução, estabeleceu-se que os prazos processuais, fora do período definido no calendário eleitoral, serão computados na forma do art. 224, do Novo Código de Processo Civil.

O art. 10, ainda, dispõe que “a suspensão dos prazos processuais entre os dias 20 de dezembro e 20 de janeiro de que trata o art. 220 do Novo Código de Processo Civil aplica-se no âmbito dos cartórios eleitorais e dos tribunais regionais eleitorais”.

Ocorre, porém, que o prazo da representação do art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97 é decadencial, vale dizer, não se interrompe ou suspende, de sorte que a sentença está em consonância com o ordenamento vigente.

Com efeito, a ação foi proposta no dia 02 de fevereiro de 2017, ao passo que a diplomação ocorreu no dia 16 de dezembro de 2016, sendo certo que o prazo de 15 (quinze) dias após a diplomação para propositura da representação foi exaurido.

O prazo decadencial, de fato, é exíguo, o que pode tornar a aplicação do art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97, letra morta no ordenamento jurídico brasileiro, dada a atual sofisticação dos meios de fraude de financiamento de campanha.

Nesse sentido, uma ampliação do prazo final para o ajuizamento

da aludida representação seria por demais salutar, uma vez permitiria uma atuação do Ministério Público ainda mais efetiva no combate às irregularidades relacionadas à captação e gastos de campanha sem que, com isso, seja comprometida a celeridade que deve ser conferida ao processo eleitoral.

Sugere-se, desse modo, sem prejuízo da sistemática processual eleitoral, que o prazo final deve ser ampliado para até 10 (dez) dias após a data marcada para a posse dos eleitos, com fundamento no art. 78, parágrafo único da CF, que estabelece que será declarado vago o cargo do chefe do poder executivo se, decorridos 10 (dez) dias da data fixada para a posse, este não tiver assumido o cargo.

De toda sorte, o resultado da ação, aparentemente frustrante, não esvazia de sentido a realização do presente trabalho. Ao revés, reforça-o, na medida em que identifica vulnerabilidades à atuação ministerial.

No caso concreto, é necessário destacar que a ação estaria apta a ser distribuída dentro do prazo decadencial. Todavia, remanesce ainda uma diligência fundamental para ser cumprida - sob pena de apresentação de uma ação temerária, destituída de provas robustas do financiamento irregular de campanha - qual seja, a resposta dos bancos referente à quebra do sigilo bancário dos doadores.

Apenas com a resposta do Banco Central acerca da quebra de sigilo dos doadores foi possível chegar à conclusão de que os valores doados não passaram pelas contas bancárias dos doadores, assim como se evidenciou que eles não apresentavam capacidade financeira para realizar a doação eleitoral.

A resposta, todavia, não retornou no prazo esperado, o que permite deduzir outra preocupação para o Promotor Eleitoral, que deverá requerer a quebra de sigilo o mais breve possível, tão logo as informações disponíveis permitam inferir se tratar de uma situação que reclama pronta atuação ministerial, valendo-se dos critérios imparciais que ora se propõe.

Ademais, reforçando as dificuldades que permeiam suas atividades, deverá o Promotor diligenciar com afinco perante o Cartório Eleitoral no sentido de cobrar resposta do Banco Central em relação à quebra do sigilo bancário, prova indispensável para propositura da representação do art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97, pena de preclusão do direito à representação.

Por fim, destaca-se que o fato de a sentença reconhecer a decadência da ação não tem o condão de desmerecer todo o trabalho de investigação desenvolvido pelo órgão ministerial, o qual desvendou uma trama fraudulenta de financiamento de campanha eleitoral.

Esse esquema fraudulento, por certo, tem a potencialidade de ser replicado em outras zonas eleitorais, de maneira que a descoberta do modo de operação da fraude perante a 43ª Zona Eleitoral constitui importante fonte de subsídio para atuação ministerial ainda mais eficaz em futuras eleições, o que não se pode desconsiderar.

4.3 DO ESQUEMA FRAUDULENTO DE CAPTAÇÃO IRREGULAR DE RECURSOS E O COMPROMETIMENTO DO PROCESSO ELEITORAL DE CARIÚS/CE

De acordo com a investigação, a captação irregular de recursos de campanha era estruturada da seguinte maneira:

Primeiramente, os coordenadores de campanha buscavam cor-religionários que pudessem emprestar seus dados pessoais para identificação do doador, conforme exigência legal.

Assim, de posse do CPF e dos demais dados pessoais dos supostos doadores, o administrador financeiro da campanha se apresentava, pessoalmente, ao caixa da agência bancária de Jucás/CE, e realizava sucessivos depósitos no montante de R\$ 1.000,00 (mil reais) em nome daqueles.

No entanto, conforme constatado pela 43ª Promotoria Eleitoral, os valores doados não tiveram como origem o patrimônio dos doadores.

Essa constatação ganha relevo, na medida em que a conduta pode transcender o ilícito civil eleitoral e alcançar a esfera penal. E o que é mais grave, confirmado esse fato, o próprio Estado estará oferecendo e assegurando meios para o acobertamento de ilícitos, que comprometem o regime democrático e, por consequência, os fundamentos da República.

Dito de outra maneira, a prestação de contas perante a Justiça Eleitoral pode estar sendo utilizada para regularizar situações de graves ilícitos penais, uma vez que há fortes indícios da utilização da estrutura estatal com o intuito de branqueamento de capitais.

Ainda que desconsiderada a reverberação penal da conduta, tal fato, pela sua gravidade, afeta a vontade do eleitor e o próprio resultado das eleições, gerando desequilíbrio na disputa eleitoral. Trata-se de conduta grave que tem o condão de contaminar todo o processo eleitoral, maculando de forma indelével todo o certame.

Ao não se revelar a origem dos valores doadores para o financiamento da campanha eleitoral, compromete-se a confiabilidade e a lisura das receitas de campanha, havendo, portanto, quebra da igualdade de oportunidade entre os candidatos, e mal ferimento do princípio da moralidade na campanha eleitoral, razão pela qual não se configura ato insignificante, mas conduta grave e reprovável na seara eleitoral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho em tela buscou estabelecer critérios isentos para fixar as prioridades de atuação ministerial no período eleitoral, notadamente no que diz respeito à representação do art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97.

O Promotor Eleitoral sofre com severas dificuldades que lhe são impostas no exercício cotidiano de suas funções. Os recursos materiais e humanos são escassos. O número de candidatos a serem investigados, por sua vez, é crescente.

As pressões que lhe são dirigidas no exercício de suas atribuições são constantes. O fato de atuar em determinada causa em detrimento de outra, no processo eleitoral municipal, em cidades do interior do Estado, nas quais a intensidade das paixões da competição eleitoral é reverberada em toda comunidade, pode provocar os mais diversos questionamentos a respeito da parcialidade da conduta do membro ministerial, ensejando toda sorte de crítica.

Em adição, os prazos eleitorais são por demais exíguos, em virtude do princípio da celeridade que rege o processo eleitoral, o que reclama uma atuação cada vez mais eficiente do membro ministerial.

Ademais, as eleições municipais de 2016 foram as primeiras sob a nova égide do estatuto processual civil, o qual é aplicado de forma supletiva e subsidiária ao processo eleitoral, dificultando a interpretação segura da norma jurídica no momento de sua aplicação.

Em acréscimo, as eleições de 2016 foram as primeiras eleições nas quais passou a vigor a nova regra de financiamento de campanha eleitoral, que proibiu a doação de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais e aos partidos políticos, por força do julgamento da ADI 4650 e da edição da Lei n.º 13.165/2015.

Essa circunstância exigiu dos candidatos maiores esforços no que diz respeito à arrecadação dos recursos de campanha, que crescem exponencialmente a cada eleição. Todavia, ao lado daqueles candidatos que perseguem legítimas fontes de financiamento, há aqueles que buscam burlar a legislação eleitoral, praticando condutas em descompasso com as atuais regras moralizantes do processo eleitoral.

Os mecanismos de que se valem os candidatos para frustrar as limitações impostas pela legislação para inibir o financiamento irregular de campanha estão cada vez mais elaborados, exigindo do Ministério Público uma atuação eficaz o suficiente para inibir o comprometimento do regime democrático.

Esses mecanismos de burla ao regramento de financiamento eleitoral estão cada vez mais sofisticados, demandando tempo e re-

cursos incompatíveis com a atual estrutura de que dispõe o Promotor Eleitoral para as investigações necessárias.

Nesse contexto, faz-se necessário adotar critérios objetivos com a finalidade de nortear a atuação ministerial, permitindo uma otimização dos resultados de sua conduta, definindo prioridades de atuação.

Por tal razão, a partir da experiência vivenciada pela 43ª Promotoria Eleitoral do Estado do Ceará, propõe-se a adoção dos seguintes critérios objetivos para estabelecer prioridades de atuação na verificação de irregularidades relacionadas à arrecadação e gastos de recursos de campanha: ênfase nos candidatos eleitos, diferença de votos na apuração final, gravidade concreta da irregularidade, proximidade temporal com o fato e a extensão do dano provocado pela conduta ilícita.

A adoção desses critérios para definição de prioridades de atuação está em absoluta consonância com os princípios da celeridade, que regem o processo eleitoral e da prioridade dos feitos eleitorais.

O fato de a sentença referente à representação do art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97, proposta em face dos candidatos eleitos nas eleições municipais de Cariús/CE 2016, ter julgada extinta a ação pelo reconhecimento da decadência, não esvazia a proposta em análise. Ao revés, reforça-a, porquanto fornece importante parâmetro a ser considerado, harmonizando-se com a necessidade de conferir eficácia à atuação ministerial por meio da adoção de critérios imparciais.

Por conta disso, sugere-se alteração legislativa para dilação do prazo para ajuizamento da representação prevista no art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97, que trata das irregularidades relacionadas à captação e gastos de recursos de campanha, fixando-o em 10 (dez) dias da data fixada para a posse, com fundamento no art. 78, parágrafo único, da CF.

A alteração do prazo trará considerável vantagem ao processo eleitoral, cuja celeridade estará preservada, ao tempo em que garantirá importante ferramenta colocada à disposição do Ministério

Público para assegurar a lisura do processo eleitoral.

Em suma, como se pode apreender do estudo ora exposto, a atuação do Ministério Público na seara eleitoral deve ser orientada por critérios objetivos, que permitam identificar e priorizar os casos de maior relevância, conferindo eficácia ao trabalho ministerial, que tem por missão constitucional preservar a moralidade do processo eleitoral e, por consequência, do regime democrático.

Essa relevante missão restará ainda mais prestigiada, conforme se propõe, com a dilação do prazo final para ajuizamento da representação prevista no art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. **Diário Oficial da União**, Brasília [DF], 19 jul. 1965.

_____. Constituição, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília [DF], 05 out. 1990.

_____. Lei complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília [DF], 18 mai. 1993.

_____. Lei complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília [DF], 20 mai. 1993.

_____. Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília [DF], 19 set. 1995.

_____. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília [DF], 30 set. 1997.

_____. Lei n.º 12.034/2009, de 29 de setembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília [DF], 29 set. 2009.

_____. Lei n.º 13.165/2015, de 29 de setembro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília [DF], 29 set. 2015.

_____. **Resolução n.º 23.463, de 15 de dezembro de 2015**. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília.

_____. **Resolução n.º 23.478, de 10 de maio de 2016**. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília.

_____. **Resolução nº 23.520, de 01 de junho de 2017**. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília.

ARANTES, Aldo. **Reforma política e novo projeto para o país**. 1. ed. São Paulo: Fundação Maurício Grabois: Anita Garibaldi, 2016.

BARROS, Francisco Dirceu. **Manual de prática eleitoral**. 1. ed. Leme/SP: JH Mizuno, 2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral: De acordo com a Lei da Ficha Limpa, com a Lei n.º 13.165/2015 e com as resoluções do TSE para as eleições de 2016**. 8. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5.ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. . ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 4650**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. Arguidos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. Diário da Justiça Eletrônico, setembro 2015. Disponível em:<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>> Acesso em: 31 mai. 2017.