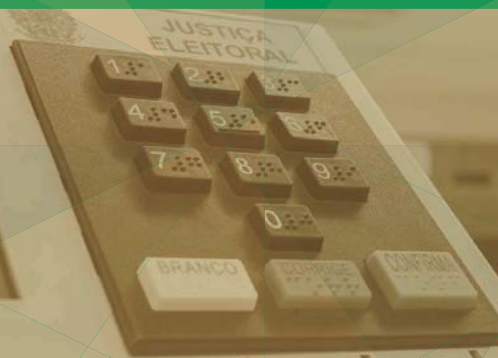




ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 9 - Número 2

Maio/Agosto 2014



DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS DE CAMPANHA DO CANDIDATO – AVANÇO DA LEGISLAÇÃO PARA AS ELEIÇÕES DE 2014¹

DISAPPROVAL OF CANDIDATE CAMPAIGN ACCOUNTS – ADVANCE IN LEGISLATION TO THE 2014 ELECTIONS

FERNANDO MARQUES SÁ²

RESUMO

O presente artigo aborda as consequências de uma prestação de contas julgadas desaprovadas, nos termos do art. 30, III, da Lei nº 9.504/1997 e

¹ Artigo recebido em 29 de abril de 2014 e aceito para publicação em 25 de junho de 2014.

² Analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Bacharel em Direito, pós-graduado em Direito Civil e em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Salesiano. Autor do Livro Lei nº 9.504/1997 Anotada e Comentada – Ed. Del Rey.

do art. 54, III, § 4º, da Resolução-TSE nº 23.406/2014. Mudança relevante de procedimento para as eleições de 2014, sob a ótica dos desdobramentos sobre a decisão proferida na prestação de contas do candidato em relação às verbas do Fundo Partidário recebidas pelo partido político. Alteração da legislação que acarretará maior amplitude e consequência ao processo de prestação de contas de campanha.

Palavras-chave: Candidatura. Prestação de contas. Desaprovação. Consequências.

ABSTRACT

This article discusses the consequences of the provision of accounts deemed disallowed pursuant to Article 30, II of Law n. 9.504/1997 and Article 54, III, § 4 of Res-TSE n. 23.406/2014. Relevant change of procedure for the 2014 elections, from the perspective of impacts on the decision rendered in accountability of the candidate in relation to funds received by the Party Fund Political Party. Change in legislation that will lead to a greater depth and consequence of the accountability campaign process.

Keywords: Candidacy. Accountability. Disapproval. Consequences.

Segundo a Constituição Federal, todo poder emana do povo e por ele será exercido, quer de maneira direta, quer por intermédio de representantes eleitos.³ Essa afirmação, dentro da *mens legis* constitucional, deve ser interpretada como verdadeiro dogma estabelecido pelo constituinte originário, mormente quando nos debruçamos sobre o cenário político dos anos anteriores à eleição dos membros que comporiam a Assembleia Constituinte que resultou na Carta de 1988.

Em expedita sinopse, é possível perceber que, após longo período de repressão à manifestação do pensamento, o povo brasileiro ansiava por exercer o direito de eleger os seus representantes com o objetivo de participar direta ou indiretamente da formação da vontade política da nação.

³ Art. 1º, parágrafo único, da CFRB.

Dentro desse contexto, impende destacar que os movimentos populares que ocorreram a partir do ano de 1984, que deram margem ao início do processo de elaboração da nova Carta, deixaram transparecer de maneira cristalina, aos então governantes, que o coração da nação brasileira estava palpitante, quase que exageradamente acelerado, tendo em vista a possibilidade de se recuperar o exercício do poder, cujo titular, por longo lapso, deixou de ser manejado pelo povo brasileiro.

Em meio a esse cenário, foi elaborado o texto constitucional que, desde então, recebe a denominação de Constituição Cidadã.

Da leitura do capítulo IV, título II, da Constituição Federal de 1988, é possível observar que o texto do art. 14 confere ênfase à titularidade do poder para ressaltar que “A soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual a todos [...]”, deixando transparecer, novamente, que a intenção da Lei Maior é fazer com que o povo exerça efetivamente o seu direito de participar da formação da vontade política.

Diante desse contexto, o art. 118 e seguintes da Constituição Federal estabeleceram a Justiça Eleitoral como um dos ramos do Poder Judiciário cujo objetivo é assegurar a transparência e licitude do processo eleitoral. Nesse diapasão, o Código Eleitoral, no art. 23, inciso IX, assegura à Corte Superior Eleitoral a expedição de normas destinadas a assegurar a eficácia das regras contidas em seu corpo. Em perfeita consonância com essa diretriz, a Lei nº 9.504/1997, em seu art. 105, confere ao Tribunal Superior Eleitoral a competência de regulamentar as matérias relacionadas às eleições, dentre estas, as afetas ao processo de prestação de contas.⁴

Apresentado o solo em que vai se desenvolver o estudo e em virtude da imensa gama de variantes que envolvem um processo eleitoral, centraremos nossa meditação em uma área específica: análise de contas eleitorais, mais precisamente, a decisão que desaprova as contas prestadas.

⁴ Art. 28, da Lei nº 9.504/1997.

Desde o início do procedimento de verificação das contas de campanha, o objetivo foi tornar o processo eleitoral, compreendido entre a escolha do candidato e sua diplomação, algo totalmente transparente e de ampla lisura.

Ao longo dos anos, podemos identificar uma série de alterações tanto de ordem estrutural da Justiça Eleitoral quanto da legislação pertinente ao assunto. Essa, a cada eleição, sofre pequenas alterações cujo maior fito é alcançar atitudes verificadas no pleito anterior, visto que a perspicácia de políticos mal-intencionados, ou até mesmo leigos, aliado a imbróglios elaborados pelos responsáveis pela prestação das contas, acabam ensejando a necessidade de adequações à legislação.

Contudo, por mais que a Justiça Eleitoral se empenhe para assegurar que o processo de prestação de contas espelhe verdadeiramente um procedimento minucioso, materialmente correto e concludente, força convir que, infelizmente, nem sempre o resultado alcançado reflete os anseios da sociedade brasileira.

É bom que se diga que a crítica apresentada não diz respeito à lisura ou à competência dos servidores, magistrados e membros do Ministério Público. A verdade é que, em virtude dos exíguos lapsos destinados à realização da análise das contas dos candidatos eleitos, o trabalho realizado é, simplesmente, irrepreensível e digno de elogios e reconhecimentos sem medidas. Normalmente, após as eleições, os partidos, comitês e candidatos deixam para apresentar as suas contas nos últimos dias do prazo legal, o que, na prática, deixa pouco mais de 40 dias para que os operadores do direito que labutam nesta Justiça analisem, pesquisem as informações, concedam vistas, contraditório, ampla defesa, e, enfim, ocorram a decisão e o trânsito em julgado das decisões que autorizam a expedição de diplomas aos eleitos.

Eis, aí, um verdadeiro exemplo da celeridade processual preconizada pelo inciso LXXVIII, do art. 5º, da Constituição Federal.⁵

⁵ Art. 5º, inciso LXXVIII: a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

É imprescindível destacar que o operador do direito, especialmente nesse período, enfrenta questões de altíssima complexidade, notadamente de ordem fiscal, administrativa, jurídica e fática. Uma das grandes dificuldades enfrentadas durante a prestação de contas refere-se, justamente, à identificação da origem da receita utilizada em campanha, cujo deságue pode acenar para uma fonte vedada (art. 24 da Lei nº 9.504/1997).

Outro ponto de relevo consiste na análise formal dos autos, pois o servidor da Justiça Eleitoral, após receber os autos, se debruça sobre a questão processual preliminar: regularização dos documentos colacionados.

Vencida essa etapa, passa-se ao enfrentamento da primeira barreira: a empresa que doou para a campanha poderia ter procedido dessa maneira? Saliente-se que documentos truncados, colação aos autos de informações sem nenhuma técnica ou importância, apresentação de informações divorciadas de provas, mal redigidas ou dúbias são apenas algumas das dificuldades enfrentadas pelo operador.

Transcorrido esse momento, em princípio, torna-se possível fazer uma identificação do doador para, depois, tentar rastrear a origem do dinheiro aplicado em campanha e, finalmente, apurar a licitude da fonte doadora. Tarefa nem sempre considerada rápida ou fácil.

Outra questão de relevo se refere à pesquisa a ser feita para identificar o quantitativo estabelecido pelo art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 9.504/1997.⁶ A verificação de tal diretriz requer o acesso a dados pessoais, que integram a esfera da intimidade da pessoa, portanto, caso o doador não traga aos autos sua declaração de rendimentos do ano anterior, o servidor não poderá exigir tal documento, e o juiz, sem provas ou fortes indícios, igualmente não poderá solicitá-lo. Assim, resta o

⁶ Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido ao disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I – no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

aguardo de informações oriundas da Receita Federal do Brasil⁷, quando solicitado ou na hipótese de afronta à legislação.

Ao lado de tais questões técnicas, é imprescindível destacar outro procedimento que, embora não apresente grau de dificuldade elevado, exige atenção concentrada em detalhes. Trata-se da verificação da existência de assinaturas, identificação, correspondência de informações e harmonia de declarações, contas e extratos bancários, utilização de bens, realização de gastos etc.

De modo geral, a questão agora se restringe ao tão exaltado contraditório e ampla defesa.

Finda essa etapa, o julgador, com amparo no art. 30, da Lei nº 9.504/1997, decidirá se as contas foram aprovadas, aprovadas com ressalvas, desaprovadas ou não prestadas.

De maneira extremamente simplista e sob o enfoque tão somente do candidato, podemos afirmar que, em efeitos práticos, a aprovação com ressalvas e a desaprovação das contas, até a publicação da Resolução-TSE nº 23.406/2014, previam idênticos desdobramentos, visto não impedirem que o candidato assumisse o cargo, tampouco que fizessem nova tentativa eleitoral.

No tocante aos partidos políticos, a Lei nº 9.096/1995, no art. 37, § 3º, estabelece punição mais acentuada, pois, quando estes deixarem de prestar contas ou tiverem suas contas desaprovadas, terão suspenso o repasse das cotas relativas ao Fundo Partidário.⁸

⁷ Port. Conjunta-TSE/SRF nº 74/2006, art. 4º, parágrafo único.

⁸ Art. 37. A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implica a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei.

§ 3º A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas de partido, deverá ser *aplicada de forma proporcional e razoável*, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, da importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, *após 5 (cinco) anos de sua apresentação*.

Nota-se que a intenção do legislador foi penalizar mais drasticamente os partidos do que os candidatos quando estes, nas mesmas situações, incorressem na mesma situação fática, qual seja, desaprovação de suas contas de campanha.

Nesse particular, afigura-se que o legislador, malgrado tenha estabelecido penalidade ao partido, quando este tivesse um candidato com contas desaprovadas, até o advento da Resolução-TSE nº 23.406/2014, tal dispositivo era letra morta por falta de uma regulamentação específica. O fato é que a maioria de eleitores deposita seu voto levando em consideração muito mais a aparência ou fama do candidato do que, propriamente, o seu programa político e, até então, o partido sempre era beneficiado.

A engrossar esse entendimento, chamamos à memória o expressivo número de votos que nas últimas eleições obtiveram artistas, esportistas, radialistas ou apresentadores de programas de televisão.

É justamente aqui que, em primeira análise, a Resolução-TSE nº 23.406/2014⁹ merece elogios. O art. 54, inciso III, § 4º da mencionada resolução dispõe que:

§ 4º A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, **por desaprovação total ou parcial da prestação de contas do candidato**, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 mês a 12 meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, na importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão caso a prestação de contas não seja julgada após 5 (cinco) anos de sua apresentação (Lei nº 9.504/97, art. 25, parágrafo único). (g.n.)

Essa inovação legislativa, doravante, imporá aos partidos políticos a necessidade de acompanhamento do processo de prestação de contas de seus candidatos a cargos eletivos de maneira mais próxima, pondo fim, ou ao menos amenizando, o desamparo técnico, contábil e logístico existente após o pleito.

⁹ Publicada no *DJE*, em 5.3.2014, acessado em 28.4.2014.

Doravante, malgrado o candidato que tiver suas contas desaprovadas continue a não sofrer consequências, o partido político que lançou sua candidatura sofrerá sanções quando o processo de prestação de contas, apresentado pelo postulante ao cargo eletivo, for desaprovado.

É fato que candidatos de pouca expressão nacional, regional ou local, geralmente, recebem pouca atenção da sigla e acabam servindo de extensões legais para divulgação de campanha dos candidatos a cargos majoritários, haja vista a quantidade expressiva de “santinhos” impressos com seus nomes e com os nomes dos candidatos à chefia do Poder Executivo ou Senado. Até então, esse comportamento dos partidos não lhes rendia qualquer sanção; muito pelo contrário, acabava sendo conduta interessante sob a ótica eleitoral.

Se analisarmos a questão de maneira imparcial, veremos que, em essência, a desaprovação das contas dos candidatos a cargos eletivos, na verdade, era um procedimento que, além de não acarretar nenhuma sanção às partes – partido e candidato –, proporcionava um “ganho” partidário pouco comentado na doutrina, mas que, invariavelmente, se caracterizava como uma grande jogada política. Explica-se.

Suponha que um partido político, diante da realização de um pleito, lance, dentre os candidatos que vão concorrer por sua legenda, dez candidatos que, embora não tenham profunda expressão local, disponham de alguma representatividade social, como professores, comerciantes, atletas, amadores ou não. Suponha ainda que esses dez candidatos recebam doação estimada do partido por meio de “santinhos”, *jingles*, faixas ou envelopamentos de veículos. Após o pleito, normalmente, e em cidades que apresentam mais de 200 mil eleitores, tais candidatos obtêm mil, 5 mil, 10 mil votos.

Em regra, ainda, esses candidatos, após o pleito, não recebem do partido auxílio contábil para a prestação de suas contas eleitorais e, na prática, o que se presencia são contas desorganizadas, informações desencontradas, falta de peças imprescindíveis, pouca ou nenhuma técnica contábil – situação que, no mais das vezes, deságua na desaprovação das contas.

Até então, tal conduta não acarretava nenhuma consequência para o partido que lançava tais candidaturas. Pelo contrário, poderia configurar verdadeira artimanha arquitetada com o objetivo de driblar os gastos dos candidatos majoritários. Retornando ao exemplo armado ao propósito, suponha que esses dez candidatos lançados, e que tiveram suas contas desaprovadas, tenham obtido, no total, algo em torno de 80 mil votos. Pois bem, esses 80 mil acabam ingressando no cômputo dos votos conferidos aos partidos e, conseqüentemente, vão alterar o cálculo do quociente eleitoral e partidário.

Em poucas palavras, valia muito a pena lançar um candidato a cargo eletivo e, posteriormente ao registro de sua candidatura, “lavar as mãos” sobre a campanha dele, pois, no pior cenário possível, qual seja, a sua não eleição e eventual desaprovação das contas, não ensejaria nenhum prejuízo ao partido político; muito pelo contrário, este se beneficiaria dos votos obtidos pelo pretendente, visto ampliar o seu quociente e, por via oblíqua, viabilizar a eleição de um número maior de titulares aos cargos proporcionais.

Com a redação do art. 54, inciso III, § 4º, da Resolução-TSE nº 23.406/2014, o partido que lançar um candidato – qualquer que seja ele – ficará direta e indiretamente responsável pela prestação de contas de sua campanha e mais diretamente interessado pela aprovação de todo o procedimento, pois, ainda que possa se beneficiar dos votos recebidos por seu candidato, a sigla sofrerá sanções de ordem financeira que vão, certamente, comprometer a direção partidária no lapso de um a 12 meses após a decisão que julgar desaprovadas as contas.

Cabe, ainda, destacar que o § 3º, inciso III, do art. 54, da mencionada resolução, assim dispõe:

§ 3º O partido político, por si ou por intermédio de comitê financeiro, que tiver as suas contas desaprovadas por descumprimento às normas referentes à arrecadação e aos gastos de recursos fixadas na Lei nº 9.504, de 1997, ou nesta resolução, perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte ao trânsito em julgado da decisão, sem prejuízo de os candidatos beneficiados responderem por

abuso do poder econômico ou por outras sanções cabíveis (Lei nº 9.504/1997, art. 25).

Logo, a suspensão do repasse das verbas do Fundo Partidário ao partido político que tiver um candidato com contas desaprovadas somente poderá ser aplicada no ano seguinte ao trânsito em julgado da decisão que desaprovar as contas.

Finalmente, doravante, tal inovação desafiará a Justiça Eleitoral a um maior detalhamento quando da análise das contas de campanha.

Atualmente, em regra, as análises realizadas no procedimento de contas exaurem-se nas hipóteses de aprovação, aprovação com ressalvas, desaprovação ou contas não prestadas. Agora, como a desaprovação acarretará suspensão do Fundo, as decisões deverão ingressar no mérito para destacar, além da simples desaprovação, se essa ocorreu de maneira total ou parcial, pois tal informação é imprescindível para o estabelecimento dos parâmetros que deverão ser observados em relação à suspensão das verbas do Fundo Partidário.

A última questão, portanto, é identificar o que seriam uma desaprovação total e uma desaprovação parcial.

A desaprovação pode ser considerada total quando, após a apresentação das peças indispensáveis à análise do procedimento, houver falhas insanáveis que prejudicam o exame das contas, porém o processo traz elementos que não autorizam a decisão sobre contas não prestadas.

Por outro modo, quando o candidato trazer seu processo com apenas algumas alegações divorciadas das provas constantes nos autos, estaremos diante de uma desaprovação parcial.

Longe de se tratar de questão de mera semântica, a desaprovação total ou parcial acarretará efeitos práticos financeiros. Logo, se a desaprovação ocorreu porque não foi possível identificar parte dos recursos utilizados em campanha, o valor não comprovado será descontado do repasse das verbas do Fundo destinado ao partido.

Tal diretriz, uma vez seguida, viabilizará uma sentença de mérito efetivo sobre desaprovação e, por via direta, pela determinação da suspensão total ou parcial do repasse das verbas do Fundo Partidário.

Em síntese, trata-se de uma evolução do processo de prestação de contas. Embora venha a desafiar um trabalho ainda mais minucioso por parte dos operadores do Direito Eleitoral, vai ao encontro dos anseios da população brasileira, que, a cada dia mais, espera por uma Justiça que espelhe efetivamente um poder que adota parâmetros morais e justos.

Uma desaprovação de contas que não acarrete nenhuma consequência ao candidato e ao partido político que lançou sua candidatura, certamente, fere o princípio da moralidade, quer por não resultar em sanções capazes de evitar novos procedimentos semelhantes, quer por movimentar toda a máquina eleitoral sem que esse proceder acarrete qualquer resultado prático.

Desaprovação, doravante, deixa de espelhar mera decisão de mérito de cunho teórico para se revestir da natureza de sentença meritória de efeitos concretos que pode e deve ser executada pela Justiça Eleitoral mediante a suspensão das verbas do Fundo Partidário.

Em apertada síntese, podemos dizer que a nova resolução do Tribunal Superior Eleitoral sobre as Eleições 2014 atende a própria essência da palavra “justiça”, visto conferir responsabilidade aos partidos políticos pelas prestações de contas dos candidatos lançados pela sigla.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 set. 1997.

CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral*. 9. ed. São Paulo: Edipro, 2003.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SÁ, Fernando Marques. *Lei das Eleições* (Lei nº 9.504/1997), Anotada e Comentada. Rio de Janeiro: Ed. Del Rey, 2010.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014. *Resolução TSE nº 23.406*, de 28 abril 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-tse-no-23-406/view>>. Acesso em: 27 jun. 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL; RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Port. Conjunta-TSE/SRF nº 74/2006*, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre o intercâmbio de informações entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2006/PortariaConjunta/portconjuntaSRFTSE074.htm>>. Acesso em: 27 jun. 2014.