

ABUSO DO PODER ECONÔMICO E USO DA MÁQUINA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EM CAMPANHAS ELEITORAIS E CONTROLE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS

Raphael Montenegro Hirschfeld *

O tema enfrentado, embora aparentemente extenso, na verdade nada mais é do que o DNA do art. 30-A da Lei 9.504/97, recentemente incluído naquele diploma pela Lei 11.300 de 10 de maio de 2006.

Após os vários escândalos parlamentares que assolaram o Brasil no ano de 2005, era preciso dar um basta ao chamado “Caixa 2”. A falta de uma severa punição aos candidatos que se valiam desse expediente era, para dizer o mínimo, um convite a sua utilização, ao recebimento de recursos não declarados e até mesmo a criação de esquemas eleitorais que chegavam ao repasse de verbas públicas à Organizações Não-governamentais (ONG’S) que assumissem o compromisso de nas próximas eleições financiar as campanhas de determinados candidatos.

A primeira forma de combater o uso abusivo e irregular de verbas nas campanhas eleitorais foi o estabelecimento de regras que privilegiassem a realização de campanhas menos populistas, o que se deu a partir da expressa proibição de distribuição gratuita dos chamados brindes eleitorais, da utilização de outdoor e da realização de “showmícios”.

Mas não bastava limitar a forma de gastos aos candidatos, era preciso mostrar que não seria mais tolerada a captação ou utilização de recursos irregulares, para tanto optou o legislador em acrescentar à Lei das Eleições, o parágrafo 3º no art. 22, que trata da utilização de recursos não oriundos da conta aberta especificamente para a campanha eleitoral, sob forma de presunção de abuso de poder econômico; os incisos VIII e X do art. 24, que veda a doação de recursos para campanhas eleitorais por parte de entidades beneficentes e religiosas e organizações não-governamentais que recebam verbas públicas, e, principalmente, o art. 30-A, que na abalizada opinião do ilustre Corregedor Geral da Justiça Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro, Juiz Antônio Jayme Boente, a exemplo do art. 41-A da mesma lei, trará eficácia imediata às punições previstas nos artigos anteriores. Assim, o “Caixa 2”, grande vilão das últimas eleições, passa a ser combatido de forma rigorosa e com duras penas aos candidatos que de alguma forma fizerem uso de recursos não contabilizados.

Feita esta breve introdução do tema, para uma melhor compreensão da estruturação feita pela Lei 11.300 de 10 de maio de 2006, explicaremos, de forma sucinta, cada um dos institutos que deram origem às principais alterações da Lei das Eleições, no que diz respeito à associação das condutas vedadas, abuso de poder econômico e das prestações de contas.

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

Muito embora tenha sido expressamente incorporado a Constituição Federal de 1988, o abuso de poder econômico, instituto importado com muita felicidade do direito privado, só veio a ser expressamente regulamentado pela Lei Complementar nº 64/90, também conhecida por lei das inelegibilidades.

Trata-se o abuso de poder econômico do uso de recursos financeiros de forma contrária ao direito, desviando o exercício dos direitos subjetivos dos justos e verdadeiros fins do ordenamento jurídico. Todavia, é muito importante que não se confunda o abuso de poder econômico com a captação indevida de sufrágio, já que a primeira pressupõe a má utilização de recursos financeiros em detrimento da igualdade que deve existir entre os concorrentes ao pleito, e a segunda uma conduta dolosa no sentido de corromper, mediante a promessa de pagamento, a consciência do eleitor em seu próprio benefício.

As investigações que se destinam a apurar a existência de abuso de poder são regulamentadas pelo art. 22 da Lei Complementar 64/90, cuja apuração deverá sempre respeitar um rito onde se garanta o devido processo legal e o direito à ampla defesa, devendo o julgador respeitar, ainda, o princípio da potencialidade, para quem a conduta punível com a sanção de inelegibilidade deve ser capaz de efetivamente influenciar no resultado final do pleito, do contrário estaremos diante de uma conduta vedada ao agente público em campanha, punível com multa.

Nesse particular, vale voltar à análise do art. 22, §3º da Lei 9.504/97, que dá à utilização de verbas irregulares status de abuso de poder econômico. Ao aplicar esta nova regra, não pode o julgador, mesmo que comprovado o uso de recursos anômalos, decretar o cancelamento do registro ou da diplomação, sem que se observe o princípio da potencialidade, já que foi o próprio legislador quem condicionou a aplicação das penas à comprovação da potencialidade da conduta praticada, ao equiparar tal uso ao instituto do abuso de poder econômico.

Por outro lado, temos a regra do art. 30-A da Lei das Eleições, também incluído pela Lei 11.300/2006, que prevê a negativa de expedição de diploma ao candidato que tiver contra si julgada procedente investigação eleitoral que comprove a captação ou gastos de recursos irregulares, para fins eleitorais. A primeira vista esse artigo parece ser mais rigoroso do que o anterior, porém, se analisado de forma sistemática, poderemos ver que no caput prevalece a regra geral da Lei no que diz respeito à arrecadação e gastos dos recursos para fins eleitorais, logo, dispensar a necessidade da potencialidade da conduta investigada seria interpretar o parágrafo 2º de forma autônoma ao caput, que, como se sabe, viola todos os mais basilares princípios de hermenêutica legal.

USO DA MÁQUINA POLÍTICO ADMINISTRATIVA EM CAMPANHAS ELEITORAIS

Durante cento e oitenta anos de vida republicana, consolidou-se entre nós o repúdio expresso à possibilidade de reeleição dos chefes do Poder Executivo para um mandato subsequente, porém, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 16 de 4 de junho de 1997, esse entendimento mudou, passou-se a admitir, apenas por mais um mandato, a reeleição.

Admitida a reeleição dos chefes dos Poderes Executivos, estes, muitas vezes, deixaram de se comportar como os ocupantes daqueles cargos para se dedicar, com o uso da máquina pública, a sua própria candidatura; daí a crítica feita pelo magistrado e filósofo-político francês Aléxis de Tocqueville, à natureza corruptiva da reeleição, em sua clássica obra "A Democracia nas Américas".

Entretanto, o legislador atento às mudanças ocorridas no cenário político nacional, ao mesmo tempo que emendou a Constituição Federal para autorizar a reeleição, fez também nascer uma lei destinada a, em conjunto com o Código Eleitoral e a Lei Complementar nº 64/90, regulamentar os procedimentos eleitorais e as condutas dos seus envolvidos.

Coube exatamente ao art. 73 da Lei 9.504/97 regulamentar, de forma exaustiva até, quais condutas não seriam admitidas, sempre sob pena de elevada multa. Ainda assim não bastava. Essa nova regra seria sempre interpretada à luz da potencialidade, e nos casos em que a conduta praticada extrapolasse o uso indevido da máquina administrativa a ponto de interferir na igualdade do pleito eleitoral, estaria configurado o abuso de poder político, instituto criado pela Lei Complementar 64/90, cuja pena é a de inelegibilidade, sem prejuízo da multa aplicada nos termos do art. 73 da Lei 9.504/97.

Com a recente reforma da legislação eleitoral, o que se buscou, até mesmo como forma de evitar o uso de "Caixa 2" nas campanhas, foi restringir a forma de uso dos recursos financeiros, o que por via reflexa atingiu a liberdade das condutas dos candidatos e agentes públicos.

Porém, deve-se elogiar a iniciativa da Lei 11.300/06 no que diz respeito ao chefe do Poder Executivo em campanha de reeleição. Com a criação do parágrafo décimo do art. 73 da Lei 9.504/97, o administrador deixou de ter a liberdade de, em ano eleitoral, instituir

programas beneficentes, destinados a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, salvo em caso de calamidade pública ou se anteriormente aprovado e já executado a pelo menos um ano.

Além de proibir iniciativas populistas capazes de angariar muitos votos perante as camadas mais carentes — e menos esclarecidas — da população, o parágrafo décimo declinou à iniciativa do Ministério Público Eleitoral fiscalizar, nos anos de eleição, a execução financeira e administrativa dos referidos programas.

Mas não é só. À medida que as eleições vão se aproximando a tendência é o candidato se expor cada vez mais, sempre ligando seu nome aos grandes feitos de sua gestão anterior ou à do grupo político que o apóia. Nesses casos, a fim de resguardar a igualdade que dever haver entre os que concorrem a um cargo eletivo o legislador proibiu expressamente que, nos três meses antecedentes à eleição, os agentes públicos em campanha inaugurem obras públicas ou mesmo promovam verdadeiros espetáculos para mostrar seus feitos.

Verificada a existência das condutas tipificadas no art. 73 da Lei 9.504/97, qualquer partido político, coligação ou candidato poderá representar contra quem o praticou ou dele se beneficiou. Intimado, o candidato apresentará, no prazo de 48 horas, sua defesa, devendo a Justiça Eleitoral, após ouvir o parecer do Ministério Público Eleitoral, decidir em 24 horas. Nos casos das reclamações processadas originalmente nos Tribunais caberá ao Relator decidir monocraticamente (art. 96, §7º da Lei 9.504/97 e Art. 7º da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 22.142 de 2 de março de 2006).

Inconformado com a decisão, qualquer das partes ou o Ministério Público poderá recorrer no prazo de 24 horas, que posteriormente será oferecido ao recorrido para que apresente suas contra-razões. Com ou sem resposta, o Tribunal julgará o recurso em 48 horas (Art. 96, § 8º e 9º da Lei 9.504/97).

Já nos casos em que se apurarem a existência de abuso de poder político, o rito processual a ser respeitado deverá ser o do art. 22 da Lei Complementar 64/90, já que as condutas investigadas são de maior complexidade e exigem, para a punição, prova cabal da autoria ou ao menos conhecimento e, ainda, a potencialidade de influir no resultado final. Admitir o processamento pelo art. 96 da Lei 9.504/97 configuraria, para dizer o mínimo, cerceamento de defesa, eis que o referido procedimento não prevê uma fase de instrução processual, o que terminaria por levar o julgador, em muitos casos, a uma indevida inversão do ônus da prova, na medida em que obrigaria o investigado a produzir prova impossível no sentido de que não praticou tal conduta ou ao menos que não tinha conhecimento, quando, na verdade, na Justiça Eleitoral, assim como no Processo Civil, a prova incumbe a quem alega.

Ainda assim, é muito comum nos depararmos com situações onde o magistrado conduziu a causa dentro do rito previsto no art. 22 da Lei Complementar 64/90 até a sentença, e, já na fase recursal, por também pretender investigar condutas previstas no art. 73 da Lei 9.504/97, fixar o prazo recursal previsto no art. 96, §8º da Lei 9.504/97, de 24 horas. Não bastasse a incongruência processual da medida, não se pode deixar de dizer que o abuso de poder político muitas vezes decorre exatamente da inobservância de uma das condutas vedadas pelo art. 73 da Lei 9.504/97, só que com potencialidade para influenciar no resultado final das eleições, outras vezes, segundo o entendimento majoritário do Tribunal Superior Eleitoral, até mesmo da reiterada inobservância dessa mesma regra.

Logo, nos casos em que a investigação se der pelo rito previsto na Lei Complementar nº 64/90, ou como denomina Adriano Soares da Costa, rito ordinário eleitoral, os prazos recursais devem observar a regra geral do art. 258 do Código Eleitoral, de três dias.

CONTROLE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS

Ponto nodal da chamada mini-reforma política, a prestação de contas deixou de ser um ato meramente administrativo, sem efeitos políticos para os candidatos e se transformou no grande centro de expectativas das eleições de 2006.

Até o pleito de 2004 a prestação de contas era feita exclusivamente no final da campanha eleitoral, essa regra, todavia, mudou. A partir das eleições de 2006 os candidatos terão que, na rede mundial de computadores – INTERNET –, fazer uma prestação de contas parcial. O parágrafo quarto do art. 28 da Lei 9.504/97, introduzido pela Lei 11.300/06, determina que nos dias 6 de agosto e 6 de setembro todos os candidatos publiquem um relatório discriminado informando as suas fontes de arrecadação.

Nitidamente, essa regra visa não só dificultar a arrecadação e utilização de recursos financeiros não declarados, mas também dar eficácia à inovação trazida pelo art. 30-A da Lei 9.504/97, introduzida pela Lei 11.300/06.

A publicação dos “balancetes eleitorais”, utilizando a feliz expressão do Ministro Carlos Mário Velloso, possibilitará que o Ministério Público Eleitoral, partidos e coligações adversárias identifiquem os focos de uso de “Caixa 2” e denunciem à Justiça Eleitoral, que, se confirmar a suspeita, punirá o candidato com a perda do registro ou diploma se esse já tiver sido expedido.

Em uma democracia onde a luta pelo controle estatal, e sua permanência nele, não vê limites, essa regra nos parece tão necessária quanto perigosa, pois, como enfatizou o eminente Ministro Torquato Jardim, as eleições no Brasil passarão a contar com um terceiro-turno judicial. Para que isso não ocorresse era necessário que, assim como se fez no parágrafo onze do art. 14 da Constituição Federal, que regula a má utilização da ação de impugnação de mandato eletivo, o legislador punisse rigidamente aquele que se utilizasse desse instrumento com fins meramente particulares.

Até o trigésimo dia do final das eleições todos os candidatos discriminarão à Justiça Eleitoral todos os recursos arrecadados, suas fontes e onde foram aplicados, fazendo juntar ao processo cópias dos recibos eleitorais e demais documentos de movimentação da conta específica, que as julgará regulares ou não.

Outra forma de dar efetividade às rigorosas alterações trazidas nesta seara específica, foi a alteração do parágrafo primeiro do art. 30 da Lei 9.504/97, que passou a dar preferência à análise das contas prestadas pelos candidatos eleitos. Até a sua alteração a Justiça Eleitoral se via obrigada a analisar todas as contas prestadas até o oitavo dia que antecederesse a diplomação dos eleitos, agora, esse prazo vale apenas para os candidatos eleitos, o que torna possível ao julgador uma análise minuciosa das contas prestadas, e, ainda, ao Ministério Público Eleitoral ou demais legitimados, que promovam a competente ação de impugnação de mandato eletivo; já que o recurso contra diplomação só caberá nos casos previstos no art. 262, IV do Código Eleitoral, que embora contemple a hipótese do art. 41-A da Lei 9.504/97, não foi alterado para fazer incluir a hipótese do art. 30-A.

Feitas estas considerações, só nos resta aguardar o fim das eleições de 2006, o seu “turno judicial” e a aplicação que os Tribunais darão ao art. 30-A da Lei 9.504/97.