

PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS
ATO CONTABIL DE CONTORNOS JURÍDICOS DE CUNHO
POLÍTICO

PROVISION OF ELECTORAL ACCOUNTS ACCOUNTING
ACT OF JURIDICAL CONTOURS OF A
POLITICAL NATURE

Fernando Marques Sá

Pós Graduado em Direito Civil e em Direito Processual Civil, autor do livro Lei das Eleições Anotada e Comentada, professor de Direito Administrativo e Constitucional em cursos preparatórios; Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo; Teólogo

RESUMO

Histórico da evolução da legislação sobre a prestação de contas de campanha eleitoral. Estudo e analítico sobre as fases do processo de prestação de contas eleitorais. Análise sobre a natureza jurídica do julgamento das contas de campanha dos candidatos a cargos eletivos. Efeitos produzidos pela decisão em processo de prestação de contas eleitorais. Estudo sobre a argumentação, nos casos de investigação criminal, sobre o fato das contas terem sido aprovadas pela Justiça Eleitoral.

Palavras-chave: prestação de contas eleitorais; fases do processo de prestação de contas eleitorais; natureza jurídica da decisão sobre contas eleitorais; procedimento híbrido; efeitos da decisão que julga prestação de contas eleitorais;

ABSTRACT

History of the evolution of legislation on electoral campaign accountability. Study and analytical about the phases of the electoral accountability process. Analysis of legal nature of the trail of candidates election campaign accounts. Effects produced by the decision in the process of providing electoral accounts. Study on the argumentation, in criminal investigation cases, of the fact that the accounts have been approved by the Electoral Court.

Keywords: accountability; phases of electoral accountability process; legal nature of the decision on electoral accounts; hybrid procedure; effects of the decision that judges accountability.

PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS
ATO CONTABIL DE CONTORNOS JURÍDICOS DE CUNHO
POLÍTICO

1 – BALIZAMENTO DA MATÉRIA

O Brasil, ultimamente, vem presenciando uma crescente onda de prisões e delações, envolvendo políticos eleitos para cargos de representação popular tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo. Como regra geral constam das denúncias apresentadas condutas de cunho penal-eleitoral, dotadas de robustez tal que permitem, na maioria dos casos, o recebimento das peças acusatórias e a concomitante expedição de ordem de prisão temporária dos investigados e/ou indiciados e, em alguns casos, o afastamento preventivo do exercício de seu mandato.

Um dos sustentáculos das denúncias formuladas pelo Ministério Público refere-se ao financiamento irregular das campanhas políticas, quer pela utilização do dinheiro público, de maneira direta ou reflexa, quer pelo aproveitamento de verbas de pessoas jurídicas prestadoras de serviço público ou contratado pelo poder público. Em síntese, o quadro que se desenha nesses casos é sempre o mesmo, o financiamento das campanhas políticas sendo custeado por pessoas com interesse em receber favores futuros.

Até o móvel de recebimento de favores, pode-se argumentar que esse é o jogo político que move e sustenta a democracia exercida por representantes do povo, contudo, a questão de fundo não está lastreada na finalidade da doação de campanha, mas na origem do dinheiro utilizado e de maneira mais finalística, nos meios utilizados para se retribuir o investimento feito pelo doador de campanha.

Atualmente, um dos instrumentos utilizados para coibir atitudes dessa monta é o procedimento da prestação de contas de campanha, cujo desenvolvimento e análise ocorrem sob a supervisão da Justiça Eleitoral, tanto na primeira como na segunda instância.

Conquanto seja um processo que, atualmente, apresenta uma natureza híbrida, visto que em um primeiro momento reveste-se de cunho administrativo ao passo que desde o momento de entrega das contas à Justiça Eleitoral para julgamento transmuda-se em procedimento judicial, haja vista a necessidade de constituição de advogado, observância de regras processuais e sujeição a Corte Judicial no exercício da judicatura eleitoral.

Retornando a questão da situação política vivida pelo Estado Brasileiro, os investigados pela Polícia ou que são diretamente denunciados como réus em ações de improbidade administrativa, corrupção etc., sustentam, quase que de maneira unânime que tiveram suas contas aprovadas pela Justiça Eleitoral e que, portanto, possuiriam uma presunção *jure et de jure* de lisura quanto ao procedimento arrecadatório realizado durante a campanha eleitoral.

A questão que se analisará no presente artigo refere-se justamente sobre o alcance desta afirmação, ou seja, em sítios acadêmico-jurídico a aprovação das contas de campanha possui qual efeito?

Passaremos a investigar os seguintes questionamentos:

A - a aprovação das contas de campanha pela justiça eleitoral possui o condão de sustentar que o dinheiro utilizado em campanha pode ser considerado lícito, moral e legal?

B - o efeito da decisão nos autos da prestação de contas reveste-se da característica da imutabilidade da coisa julgada?

C - no tocante natureza do procedimento de análise da prestação de contas, este, na sua parte administrativa é de cunho exclusivamente contábil ou apresenta natureza mista? Se de natureza contábil, eventual aprovação das contas assegura a legitimidade da arrecadação?

D- a revisão de decisão lançada pela justiça eleitoral, quando da análise da prestação de contas, uma vez realizada após o período de 02(dois) anos afrontaria a imutabilidade da coisa julgada?

2- BREVE HISTÓRICO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Com o término do governo militar e o início de uma nova etapa política da nação, o Brasil foi brindado com euforia e felicidade por poder voltar às urnas para escolher seus representantes. Contudo, de início as eleições eram regulamentadas pontualmente até que, em 30 de setembro de 1997, foi editada a lei n.º 9.504, cujo objetivo foi o de regulamentar as eleições realizadas no país.

Até mesmo em face das características de uma lei, o diploma referenciado goza do atributo da generalidade, desafiando a cada pleito a expedição de norma regulamentadora específica sob a roupagem de uma Resolução a ser editada sistematicamente, pelo Tribunal Superior Eleitoral. No tocante a natureza das Resoluções editadas pela Corte Eleitoral, malgrado esta seja um tema que desafie posicionamentos caloroso, para fins do presente estudo iremos nos filiar ao entendimento de que as Resoluções do Tribunal superior apresentam natureza de lei ordinária (CANDIDO:2016).

Assim sendo, em 21 de fevereiro de 2002, foi expedida a Resolução n.º 20.987. Até então inexistia uma norma estabelecendo regras específicas e próprias para a prestação de contas. Dois anos depois, nas eleições de 2004, de âmbito municipal, foi publicada a Resolução n.º 21.609/2004, cujo corpo trazia algumas inovações importantes como a Resolução Conjunta n.º 416, de lavra do Tribunal Superior Eleitoral e da Receita Federal, bem como normas do Banco Central. Como marco importante desta regulação tem-se que foi a primeira eleição onde os candidatos passaram a ser cadastrados no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ. Tão logo fosse deferido o número do CNPJ, iniciava-se, propriamente, a prestação de

contas, pois, com a possibilidade de abertura de conta bancária e movimentação financeira. Este normativo elencava as fontes vedadas, trazia regras de arrecadação e limites. Aqui, ainda, os balanços de gastos, muito embora fossem elaborados segundo um modelo previamente estabelecido, não poderiam ser considerados procedimentos contábeis, pois não refletiam normas elaboradas pelas Normas Brasileiras de Contabilidade. Nesta época, não havia a necessidade da prestação ser acompanhada por profissional de contabilidade. Em regra geral, somente o candidato era responsável pelas informações de campanha.

Em 2006, por força de alguns acontecimentos políticos, houve a promulgação da Lei n.º 10.300, denominada de mini-reforma a qual inaugurou o arcabouço eleitoral com uma importante medida que visava impedir que aqueles cidadãos, que após terem desempenhado cargos ou funções públicas e que posteriormente tivessem suas contas desaprovadas pelos Tribunais de Contas de qualquer ente federado, em decisão definitiva, estariam impedidos de participar do pleito. Este dispositivo passou a ser denominado popularmente de Ficha Limpa.

As eleições de 2008 foram regulamentadas pelas Resoluções TSE n.ºs 22.715/08, 22.967/08 e 22.968/08. No pleito de 2010, uma das principais mudanças foi à alta relevância que ganhou a participação dos profissionais de contabilidade no procedimento de prestação de contas. Esta tendência começou a ganhar fôlego no pleito de 2012, sendo que a Resolução TSE n.º23.376/12 adotou a interação de técnicas de contabilidade com os dispositivos legais eleitorais, desafiando um maior domínio de conceitos contábeis e dos Princípios da Contabilidade ditados pelo Conselho Federal de Contabilidade.

Foi nas eleições de 2014 que a Resolução TSE n.º 23.406/14 adotou a efetiva obrigatoriedade do profissional de contabilidade na elaboração das referidas prestações de contas. Ao arremate, para as eleições de 2016, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução n.º 23.463/15, cujo corpo

determinou a necessidade do profissional de contabilidade e do advogado no procedimento de prestação de contas de campanha, conferindo desta maneira contornos de um procedimento híbrido de natureza administrativo-judicial.

3- DA EFICÁCIA DA DECISÃO FINAL EM PRESTAÇÃO DE CONTAS

Como procedimento administrativo, a prestação de contas tem seu início no pedido de registro de candidatura, mas, o escopo deste estudo irá apresentar como marco a concessão do CNPJ de campanha e a arrecadação de recursos e contratação de gastos. A partir desta etapa todo procedimento deve ser documentado com planilhas, cujo preenchimento, desenvolvimento e análise encontram amparo nas técnicas da contabilidade.

Do exame dos diversos balancetes, o corpo técnico da Justiça Eleitoral conclui, segundo as regras da contabilidade aliadas a constatação fática de ausência de erros materiais ou de elementos indicativos de irregularidades procedimentais, pela aprovação ou não da arrecadação de recursos e a contratação de gastos de campanha. Não há, em virtude do curto lapso, dos limites legais e da absoluta falta de acesso aos necessários instrumentos técnicos, espaço para investigações ou análises de ordem jurídica de maneira mais acurada, vez que tanto o prazo para a apresentação, análise e julgamento das contas como o período destinado à campanha, são excessivamente curtos, fato que dificultaria e, dependendo da situação, chegaria a impedir o efetivo exercício da ampla defesa ou até mesmo a diplomação dos eleitos¹. Em exemplário armado ao propósito, suponha que

¹Sobre as dificuldades na análise da prestação de contas, vide: SÁ, Fernando Marques, http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v9_n2_2014.pdf - acessado em 29/10/17.

um procedimento de arrecadação fosse questionado sob a ótica jurídica. Neste ponto, seria necessário abrir vista ao candidato/partido que por sua vez deveria apresentar sua defesa. Corolário do procedimento, quase que umbilicalmente ligado, estaria à necessidade de abertura de prazo para todas as partes se manifestarem para, ao final, encaminhar os autos ao Ministério Público Eleitoral e este, entendendo imprescindível, poderia solicitar diligência e mais aberturas de vistas, quiçá perícias. Neste ponto, a prática cartorária aponta que, quase sempre, a colação de novos documentos aos autos, faz com que o processo retorne ao setor técnico para nova análise que, pelo contexto envolve todo processo e, às vezes, no caso de doação a outros candidatos, poderá erradicar suas conclusões para outros processos de prestação de contas². Suponha-se que não foram apresentadas exceções ou pedidos de vistas, perícias complementares, diligências policiais etc., os autos seriam encaminhados ao juiz eleitoral ou ao plenário – a depender do pleito – para análise e eventual julgamento. De maneira simplista, a considerar a limitação de pessoal, meios de acesso a diversas informações³ e pessoal colocado a disposição para todo procedimento, seria possível afirmar que todo o processo iria desafiar um período de, no mínimo, 90(noventa) dias, isso, sem contar com eventual recurso ou alegações de violação a ampla defesa, erro procedimental, ausência de acesso aos autos etc..

Uma vez constatada a situação do exemplário supra e, a considerar que a campanha eleitoral tem início após o dia 15 de agosto⁴ e a diplomação em meados de dezembro, cogita-se que uma dilação profunda nos autos de

² Imagine-se que um candidato a eleição majoritária doou “santinhos” a candidato a eleição proporcional. Pois bem, uma vez questionado os valores do candidato doador, ao menos em termos hipotéticos, ter-se-ia de reanalisar as contas do candidato beneficiado pela doação.

³ Durante a análise processual faz-se necessário consultar sites dos poderes públicos com o objetivo de verificar autenticidade de Notas Fiscais, a natureza e atividades da empresa contratada etc.

⁴ Termo final para pedido de registro de candidatura, segundo art 11, da lei n 9.504/97.

prestação de contas eleitorais poderia comprometer seriamente a posse dos eleitos aos cargos representativos.

Daí ser a análise da prestação de contas, nesta primeira fase, muito mais um procedimento administrativo contábil de verificação de entradas e saídas do que uma análise da verdade real dos acontecimentos descritos nos autos. Em verdade, trata-se de mera verdade formal comprovada mediante técnicas contábeis.

Uma vez distribuído o processo para julgamento das contas, quer pelo Juiz Eleitoral nas eleições municipais, quer pelo Tribunal Regional ou Superior, nas eleições Estaduais e para Presidência da República, o processo passa a uma segunda fase na qual tem a gênese o processo jurídico, cujo marco é a Petição Inicial assinada por Advogado encaminhando as contas para julgamento.

Aqui, em princípio, devem-se observar as regras processuais.

Após a juntada dos pareceres do Ministério Público Eleitoral – desde que não seja solicitado nenhuma documentação complementar ou esclarecimentos, os autos seguem para o Relator que indicará seu voto e, no caso das eleições municipais o Juiz Eleitoral Lavrará a sentença.

Sem adentrar a questões legais e constitucionais pertinentes a todo procedimento, a decisão deitada nos autos da prestação de contas reveste-se de verdadeira manifestação da judicatura eleitoral e, portanto, transita em julgado e produz os efeitos de qualquer sentença judicial, inclusive, servindo de prova emprestada para eventual cobrança de débitos de campanha reconhecidos em um dos capítulos do *decisum*.

Como decisão judicial, a sentença ou acórdão produzem efeitos oponíveis a todos aqueles que participaram do processo e, indiretamente, a toda sociedade que será representada pelo prestador de contas que vier a ser conduzido a um cargo eletivo⁵.

⁵ Efeito radiante da decisão da prestação de contas em relação à sociedade.

4- DOS EFEITOS DA DECISÃO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS

Os nefastos acontecimentos que ultimamente estão sendo anunciados pela imprensa dão conta de que, em defesa preliminar, os investigados sustentam que são políticos probos e como prova destacam que suas contas de campanha foram aprovadas pela Justiça Eleitoral como quem diz que a decisão estaria acobertada pelo manto da imutabilidade de uma decisão que deve ser respeitada e que goza da imutabilidade por ter sido exarada em autos judiciais.

A questão de fundo que desponta como fundamental é: seria a aprovação das contas de campanha uma decisão judicial com efeitos administrativos ou decisão administrativa de contornos judiciais?

Se nos perfilharmos a primeira posição – judicial com efeitos administrativos, força reconhecer que, embora deitada por um órgão integrante do Poder Judiciário, o julgamento das contas seria manifestação judicial em autos administrativos aproximando-se da antiga jurisdição voluntária – aqui caberia toda crítica elaborada pela doutrina especializada. Nesta linha, a argumentação de que as contas de prestação de campanha já haviam sido aprovadas pela Justiça Eleitoral não acarretaria nenhum benefício ao político investigado, neste sentido nos alinhamos aos ensinamentos de saudoso Administrativista que leciona:

[...]A denominada coisa julgada administrativa, que, na verdade, é apenas uma preclusão de efeitos internos, não tem o alcance da coisa julgada judicial, porque o ato jurisdicional da Administração não deixa de ser um simples ato administrativo decisório, sem a força conclusiva do ato jurisdicional do Poder Judiciário. (MEIRELLES: 2016)

Mesmo se nos perfilhássemos do entendimento de parte da doutrina que sustenta que decisões que favorecem aos administrados, proferidas pela Administração estariam acobertados pelo manto da imutabilidade,

pensamos que tal diretriz não se aplica à prestação de contas, pois a decisão, por refletir ato judicial que decide um processo, a sentença ou acórdão neste caso não pode ser considerada como mera administração de interesses particulares, mas, sim, de decisão jurídica na inteireza de seu conteúdo.

Por outro lado, se agasalharmos a inteligência de que a sentença ou acórdão que decide um processo de prestação de contas é *ato administrativo de contornos judiciais*, a imutabilidade da coisa julgada estaria caracterizada e, embora todo procedimento instrutório fosse de cunho administrativo, a decisão final colmataria todo procedimento *ab initio* e eventuais irregularidades procedimentais de arrecadação e gastos de campanha estariam superados após o trânsito em julgado da decisão.

5- NATUREZA DO PROCEDIMENTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Malgrado tenhamos um procedimento híbrido o resultado deitado no processo de prestação de contas reveste-se de verdadeiro processo judicial com efeitos administrativos, porém, de natureza *sui generis*, pois embora a decisão possa ser favorável ao prestador sua eficácia poderá ser restringida quando do fato concreto o julgador estiver diante de uma situação que autorize a aplicação do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado.

Neste caso, pactuamos com a cátedra que defende que a questão do interesse público envolve uma questão de ética e não de técnica (JUSTEN: 2005), assim, o Interesse Público estaria caracterizado pelo direito de toda uma sociedade em ser governada e representada por pessoas que sejam probas em sua vida política e que tenham realizado suas campanhas de maneira que os atos praticados fiquem restritos ao campo da ciência

política em exercício de uma representatividade desinteressada de interesses espúrios.

Já, o Interesse Privado, resta tipificado pela intenção de valer-se de uma decisão judicial que lhe foi favorável, deságua no fato de que uma vez aprovadas as contas estas estariam acobertadas pela imutabilidade da coisa julgada e sua violação afrontaria a segurança jurídica da decisão.

A alegação de que o vetor da segurança jurídica estaria sendo corroído caso uma decisão transitada em julgado pela Justiça Eleitoral nos autos de uma prestação de contas de campanha fosse revista em virtude de denúncias posteriores a aprovação, denota o desconhecimento do sistema de prestação de contas e de todo arcabouço jurídico pátrio.

No tocante a natureza jurídica dos autos de prestação de contas, mormente no que tange a parte administrativa, em especial a possibilidade de alterações na documentação apresentada, as várias resoluções que tratam da matéria sustentam que após a entrega de dados à Justiça Eleitoral, estes somente poderão ser modificados em virtude de erro material detectado pelo prestador antes do pronunciamento técnico ou em virtude de atendimento a diligências solicitadas (RES TSE nº 23.463/2015).

Se o candidato pode alterar a declaração quando constatar erro material – independente de provocação ou de representatividade por advogado, estamos diante de verdadeiro ato voluntário. No tocante ao atendimento as diligências solicitadas, o mesmo raciocínio é engendrado, pois tais procedimentos além de estarem destituídos da necessidade de advogado, não estão afetos aos prazos e balizas estabelecidas pelo Código de Processo Civil.

Com a devida vênia e guardada as devidas proporções, trata-se de procedimento administrativo tal qual o é um concurso público onde informações equivocadas lançadas pelos candidatos, desde que não retificadas tempestivamente de maneira voluntária ou após provocação irão, tão-somente, acarretar prejuízos ao interessado. Tal constatação ou

providência não possui o condão de alterar a natureza jurídica do procedimento. Agora, uma vez realizado o julgamento, com assistência de advogado, manifestação do Ministério Público e lavratura de sentença ou acórdão, com observância de capítulos e análise de provas, em consonância com o Código de Processo Civil, exsurge típico ato judicial e seus respectivos efeitos.

A questão de fundo é: este ato judicial, uma vez transitado em julgado pode ser considerado prova pré-constituída ou emprestada, servindo como baluarte de defesa de investigados em processos criminais sobre arrecadação irregular de verbas para campanha?

A resposta é não!

A sentença ou acórdão encontra fundamentação em autos que foram instruídos sobre princípios contábeis de encontro de contas e, embora todo procedimento inicial tenha sido construído consoante regras cogentes estabelecidas não podemos desconsiderar que a primeira parte do procedimento foi administrativa. Tal assertiva pode causar espanto aos operadores do direito que labutam nesta justiça especializada, porém, certamente não acarreta maiores assombros aos criminalistas visto que, como é cediço e com esteio nos ensinamentos do saudoso Fernando da Costa Tourinho Filho (TOURINHO:2017), o inquérito policial nada mais é do que uma peça administrativa que irá – ou não – instruir futuro processo criminal sendo, inclusive que em virtude de sua natureza, os elementos ali constituídos devem ser corroborados em juízo.

Na esfera civil, encontramos os Termos de ajuste de Conduta celebrados junto aos órgãos do Ministério Público⁶:

[...] Os termos de ajustamento de Conduta ou TACs são documentos assinados por partes que se comprometem, perante os procuradores da República, a cumprirem determinadas condicionantes, de forma a resolver o problema que estão causando

ou a compensar danos e prejuízos já causados. Os TAC's antecipam a resolução dos problemas de uma forma muito mais rápida e eficaz do que se o caso fosse a juízo. Rápida, porque uma ação judicial geralmente leva anos até chegar à decisão judicial definitiva em razão dos inúmeros recursos existentes; e eficaz, porque os direitos protegidos na área da Tutela Coletiva, pela sua própria natureza, necessitam de soluções rápidas, sob pena de o prejuízo tornar-se definitivo e irreparável. É claro que, em alguns casos, se a parte demandada não cumpre o combinado, o MPF se verá obrigado a levar o caso à Justiça. A sua diferença para os acordos judiciais é que estes são firmados no curso de ação judicial já proposta, e, por isso, devem ser homologados pelo juiz federal que preside o julgamento da causa. Mas, tanto o TAC quanto o acordo judicial têm o mesmo objetivo: abreviam o processo, com a assinatura de um compromisso da parte ré, concordando com o que é proposto pelo Ministério Público. Se essa parte desrespeitar o acordo, não cumprindo com as obrigações que assumiu, o procurador da República pode entrar com pedido de execução, para o juiz obrigá-la ao cumprimento.

Como visto o procedimento híbrido instruído e dirigido por agentes públicos não é uma novidade no direito pátrio nem tão pouco um privilégio da Justiça Eleitoral.

Assim, por se tratar de sentença ou acórdão, o procedimento irá espalhar no universo jurídico, mas seus efeitos ficarão sempre restritos as verdades contábeis contidas nos autos e na lisura do procedimento arrecadatário de verbas de campanha.

Há, ainda, outro fator a ser considerado no tocante a mutabilidade da decisão sobre as contas de campanha de políticos. É que existe no ordenamento jurídico pátrio desde o Código de Processo Civil de 1939,

⁶<http://www.prba.mpf.mp.br/paraocidadao/pecas-juridicas/termos-de-ajustamento-de->

com pequenas variações, mas, sempre com o mesmo móvel, uma ação denominada doutrinariamente de Ação Rescisória, cujo objetivo é, justamente, corrigir erros que uma vez constatados, maculariam a administração e aplicação da justiça.

A análise das contas de campanha, consoante foi dito, representa um procedimento administrativo centrado em técnicas contábeis cujo maior escopo, em apertadíssima síntese, objetiva verificar a correlação entre despesas e receitas. Nesta esteira de raciocínio, a análise técnica da Justiça Eleitoral não adentra em investigações profundas ou amplas tal qual ocorre nos processos criminais.

Busca-se, na verdade, a verificação de um procedimento formal cujos contornos estão delineados em Resoluções cujo escopo visa assegurar a transparência do processo eleitoral, mas sem assegurar que os fatos narrados pelos candidatos espelham a realidade fática do procedimento. Repetimos que estamos diante de um processo de natureza civil, que em sua primeira parte reveste-se de características administrativas, que visa apurar uma verdade formal.

Partindo-se desta premissa é possível afirmar que, em não havendo erros grosseiros ou manifesta irregularidade a análise técnica da Justiça Eleitoral assegura, apenas, que estamos diante de um processo formalmente correto, instruído e analisado sob a ótica contábil.

Investigações sobre origem de verbas utilizadas em campanha eleitoral objetivam, justamente, assegurar que a verdade formal dos autos de prestação de contas sejam transformadas em verdade material e, daí, então, é que surge a possibilidade de Ações Rescisórias com esteio no Código de Processo Civil de 2015:

Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:

[...]

V - violar manifestamente norma jurídica;

VI - for fundada em prova cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou venha a ser demonstrada na própria ação rescisória;

[...]

Se em sede de investigação policial restar comprovado que a arrecadação de recursos de campanha foi objeto de negociações políticas é possível, ao menos em termos hipotéticos, afirmar que houve violação de norma jurídica quer sob a ótica da arrecadação, quer sob o prisma dos gastos.

Ainda, é sustentável também tecer ilações quanto falsidades de provas colacionadas nos autos da prestação de contas.

Atente-se para o fato de que o inciso VI, do artigo 966, do Código de Processo Civil utiliza-se de “... prova cuja falsidade...”, portanto, abarca tanto as hipóteses de falsidade material como as de falsidade formal. Há que se destacar, ainda, a possibilidade de falso ideológico (DIDDIER: 2015) De qualquer maneira, restaria caracterizada, ao menos em tese, a possibilidade de reanálise dos documentos e informações lançados nos autos de prestação de contas não restando violado o manto da imutabilidade da coisa julgada, desde que o procedimento não esteja fulminado pela prescrição.

Mais uma vez nos encontramos em uma situação que caracteriza o caráter *sui generis* da decisão em autos de prestação de contas. Uma vez constatada a irregularidade no procedimento, quer por desvio de verbas quer por troca de favores estaríamos, em princípio, diante de uma eventual procedência da ação rescisória e conseqüente cassação dos mandatos eletivos. Mas, qual seriam os efeitos da decisão de cassação de mandato, *ex tunc* ou *ex nunc*? Se acolhermos o efeito *ex tunc* todos os contratos assinados pelo político cassado ou todos os projetos de lei por ele apresentados poderiam ser revistos e, conseqüentemente, toda a

administração pública ficaria engessada enquanto a decisão não ocorresse. Por outro giro, se conferirmos efeitos *ex nunc*, estaríamos convalidando os atos praticados e esvaziando substancialmente os efeitos da cassação, pois o doador de campanha poderia já ter se beneficiado e a Administração Pública arcaria com os prejuízos.

Como o objetivo do direito deve ser pacificar as relações interpessoais e considerando a o Vetor da Supremacia do Interesse Público, advogamos a idéia de que eventual Ação Rescisória, com esteio em falsidade de prova, deveria ter efeitos *ex tunc*, desaguando na cassação do Diploma, mas, quanto aos atos praticados pelos titulares dos cargos eletivos, estes deveriam ser convalidados, mas sem prejuízo de futuras ações criminais.

Ocorre que, muito embora tais apontamentos sejam, a nosso sentir, cristalinos, não devemos olvidar que todo o procedimento de análise de contas apresenta acentuado caráter político. Explicamos.

Toda legislação regulamentadora do processo de prestação de contas, como é comum em todo regime democrático, é fruto do trabalho dos futuros candidatos a cargos eletivos, logo, apresenta acentuado caráter político cujo direcionamento acompanha as marés ditadas pelos movimentos populares ou, sob a ótica constitucional, e assim devem atender aos anseios do titular do poder⁷.

6- CONCLUSÃO

A alegação de aprovação de contas de campanha eleitoral por parte de investigados em ações da polícia, do Ministério Público ou em autos judiciais não se presta a impedir que sobre a cabeça de investigados repouse a espada de Demóstenes.

Por ser um procedimento híbrido, cuja primeira parte se reveste de contornos acentuados de um processo administrativo, todos os atos

⁷ Art 1º, parágrafo único da CFRB.

praticados não produzem os efeitos da coisa julgada. Como corolário desta afirmação, não se faz necessário, neste primeiro momento, a assistência de advogado, a publicação em veículo oficial de todos os atos praticados – a exceção das prestações de contas parciais⁸, a realização de eventos eleitoreiros independente de manifestação da Justiça Eleitoral etc. Ainda, é possível, dentro desta etapa do procedimento, a colação de documentos retificadores de eventuais transações sem a anuência do judiciário.

Como ato administrativo que é e considerando a Supremacia do Interesse Público, todas as informações constantes nesta fase não produzem coisa julgada material, mas apenas preclusão.

A partir do momento da entrega da prestação de contas para julgamento, faz necessária a assistência de Advogado e, desde então, o processo ganha contornos jurídicos.

A decisão deitada pela Justiça Eleitoral nada mais é do que a constatação de regularidade formal do procedimento de arrecadação e gastos de campanha.

Eventuais irregularidades detectadas posteriormente não impedem a abertura de nova análise e julgamento de contas uma vez que, nesta hipótese, a alteração da parte administrativa altera a base jurídica deitada na sentença ou acórdão anterior.

Utilizar-se da alegação de que as contas foram aprovadas pela Justiça Eleitoral, como sendo elemento irrefutável da lisura do procedimento denota verdadeira desconstituição da natureza jurídica híbrida, *sui generis*, do procedimento de prestação de contas de campanha eleitoral, qual seja a de um ato contábil, de contornos jurídicos, cercada de alta incidência política.

⁸ No tocante as prestações de contas parciais, lembramos o leitor que esse é um procedimento instituído pelo Tribunal Superior Eleitoral com o objetivo de viabilizar o acesso público as contas dos candidatos. A Resolução editada para regulamentar o pleito fica encarregada de estabelecer tanto a data(s) quanto a periodicidade do ato.

Portanto, a alegação da aprovação da prestação de contas pela Justiça Eleitoral não impede qualquer procedimento investigatório, nem assegura impunidade sob o manto da coisa julgada.

5 – REFERÊNCIAS

CANDIDO, Joel J., Direito Eleitoral Brasileiro- 16ª Edição - Edipro 2016

MEIRELLES, Hely Lopes- Direito Administrativo Brasileiro – 42ª Edição 2016

TOURINHO, Filho, Fernando da Costa – Manual de Processo Penal, 17ª Edição – Saraiva 2017

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. Salvador: Juspodivm, 2015.

<https://cidadeverde.com/contabilidade/78501/historico-da-legislacao-sobre-prestacoes-de-contas-eleitoral> - acessado em 20/10/2017

<http://www.prba.mpf.mp.br/paraaocidadao/pecas-juridicas/termos-de-ajustamento-de-conduta> - acessado em 18/10/17

CFRB - Constituição Federal da República Federativa do Brasil – atualizada até a EC nº 97/2017