

# ESTUDOS ELEITORAIS

---

VOLUME 12 – NÚMERO 2

MAIO/AGOSTO 2017

BRASÍLIA – 2017



**EJE**  
Escola Judiciária Eleitoral  
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

**O EMBATE ENTRE A PRESTAÇÃO  
SIMPLIFICADA DE CONTAS DE  
CAMPANHA E A BUROCRACIA:  
UMA QUEDA DE BRAÇO ENTRE O  
PODER LEGISLATIVO E O  
JUDICIÁRIO ELEITORAL NA BUSCA  
DA NECESSÁRIA TRANSPARÊNCIA**

ANA CLAUDIA SANTANO





# O EMBATE ENTRE A PRESTAÇÃO SIMPLIFICADA DE CONTAS DE CAMPANHA E A BUROCRACIA: UMA QUEDA DE BRAÇO ENTRE O PODER LEGISLATIVO E O JUDICIÁRIO ELEITORAL NA BUSCA DA NECESSÁRIA TRANSPARÊNCIA<sup>1</sup>

## THE CONFLICT OF SIMPLIFIED ELECTORAL REPORTING AND BUREAUCRACY: THE POSITION OF LEGISLATIVE AND JUDICIAL POWERS IN THE SEARCH OF A GREATER TRANSPARENCY

ANA CLAUDIA SANTANO<sup>2</sup>

### RESUMO<sup>3</sup>

A última reforma política, ocorrida em 2015, trouxe diversas e importantes modificações à legislação eleitoral, alcançando muitas disposições referentes ao financiamento de campanhas e à prestação de contas destes recursos. Dentro dessa linha, não há dúvidas que uma das grandes novidades foi a inserção de um novo tipo de modalidade de prestação de contas, que atende a uma forma simplificada e que pretende diminuir a burocracia existente por causa do número de candidatos que devem ser fiscalizados em cada

<sup>1</sup> Artigo recebido em 17 de maio de 2017 e aprovado para publicação em 4 de julho de 2017.

<sup>2</sup> Professora do programa de mestrado em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil (Unibrasil). Pós-doutora em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha. Pesquisadora do Observatório de Financiamento Eleitoral do Instituto Brasileiro de Direito Público.

<sup>3</sup> Agradeço a Frederico Franco Alvim pelos comentários e sugestões, bem como a Carla Karpstein pelo aporte de diversas ideias, que colaboraram sobremaneira para o refinamento do trabalho. Este artigo foi atualizado com as informações das eleições 2016 referentes ao tema, a partir de sua versão anterior, acrescentada de algumas propostas apresentadas pelo Grupo de Trabalho sobre o Financiamento de Campanhas, formado por membros da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), no Seminário Reforma Política e Eleitoral no Brasil, realizado nos dias 23 e 24 de março de 2017, no Tribunal Superior Eleitoral.

eleição. Por meio de uma revisão bibliográfica, objetiva-se aqui expor quais são as características principais deste modelo, verificando a correspondência entre a intenção do legislador reformador e a Justiça Eleitoral, no momento de regulamentar essas regras por meio de suas resoluções. Busca-se também comprovar se realmente se trata de um procedimento mais facilitado para os candidatos com campanhas eleitorais mais modestas, enfocando em seu aspecto burocrático e processual. Ao final, são listadas algumas conclusões, resultado da análise ora proposta, entendendo, já com base na sua aplicação nas eleições de 2016, que as mudanças não foram suficientes para dotar de eficiência e qualidade o procedimento de fiscalização por meio da prestação de contas.

**Palavras-chave:** Financiamento de campanhas. Prestação de contas. Democracia. Transparência. Reforma política.

## ABSTRACT

The last political reform of 2015 has brought many and important changes for the electoral laws, modifying many rules about the financing of campaigns and reporting procedures. In this sense, there is no doubt about one of the great changes: a simplified reporting procedure, a new pattern which aims to decrease the deep bureaucracy existing because of the high number of candidates each election. Through a bibliographic review, this paper aims to expose what are the main features of this new pattern of reporting, verifying the correspondence between the intention of the legislator and the Electoral Federal Commission, when this organization regulated the details of this procedure. In other hand, it is analyzed if this new pattern of reporting is easier to reach all types of candidates, considering its bureaucratic and procedural matters. In the end, it is listed some conclusions of this analysis, using the 2016 election data, to show that all the law changes were not enough to increase the level of efficiency and quality of transparency of this procedure.

**Keywords:** Financing of electoral campaigns. Reporting procedures. Democracy. Transparency. Political reform.

# 1 Introdução – A necessidade de se fiscalizar a arrecadação e os gastos de campanhas eleitorais

Um dos pontos centrais do financiamento das campanhas eleitorais é, sem sombra de dúvidas, a questão da fiscalização e do controle externo das finanças dos partidos e candidatos<sup>4</sup>, englobando aqui a transparência que se espera desses dados. Pode-se entender que existe um “quadrado mágico” – nas palavras de Nassmacher – para os regimes de financiamento da política, devendo haver mecanismos de transparência dirigidos à cidadania que contem com um procedimento de prestação de contas, que deve ser realizada interna e externamente. Também devem existir ferramentas institucionais para concretizar essa função fiscalizadora, munida com a possibilidade real de sanções<sup>5</sup>.

Assim, o tema da prestação de contas assume posição protagonista nos debates sobre a adequação dos modelos de financiamento, principalmente tendo em conta a crescente aparição de escândalos envolvendo partidos, candidatos e recursos econômicos que, por sua vez, suscitaram na sociedade civil uma forte demanda perante os órgãos de controle do Estado por melhorias na execução da fiscalização<sup>6</sup>.

Obviamente, não parece tarefa fácil encontrar soluções eficientes, considerando a peculiar aporia do Direito Eleitoral e Partidário, bem como as resistências legislativas existentes nesse campo que quase

<sup>4</sup> No Direito Comparado, o controle pode ser interno ou externo. O primeiro alcança o espinhoso tema da democracia interna dos partidos, uma vez que os filiados têm o direito de conhecer a situação econômica atualizada da agremiação, bem como níveis de endividamento, operações financeiras, etc. Já o controle externo é realizado por outro órgão, que, no caso brasileiro, corresponde à Justiça Eleitoral. Sobre o tema, cf. ÁLVAREZ CONDE, Enrique. Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos. La financiación de los partidos políticos. *Cuadernos y Debates*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, n. 47, p. 26-27, 1994.

<sup>5</sup> NASSMACHER, Karl-Heinz. Monitoring, control and enforcement of political finance regulation. AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (Ed.). Funding of political parties and election campaigns. *International IDEA*, Stockholm, 2003. p. 139.

<sup>6</sup> ALBERTO CORDERO, Luís. La Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos: un Asunto de Conciencia Crítica. Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Congreso Internacional de Derecho Electoral, 3. *Memoria...* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999. T. 2, p. 401.

sempre terminam judicializando a questão. Não se pode ignorar, por outro lado, o escasso sucesso nas proibições e penalizações no âmbito do financiamento de campanhas, fazendo com que a doutrina quase sempre opte por um caminho menos proibitivo e mais transparente, possibilitando um controle mais efetivo das operações irregulares ou ilegais<sup>7</sup>.

É com fundamento nessa perspectiva que as últimas e constantes “minirreformas” eleitorais aprovadas se vêm centrando no aperfeiçoamento do sistema de prestação de contas. Também são inegáveis os esforços da Justiça Eleitoral empreendidos nesse sentido, na busca da transparência tão almejada por todos.

Uma das inovações nesse assunto foi introduzida na legislação eleitoral por meio da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, que inseriu o § 9º no art. 28 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dispondo sobre um procedimento simplificado de prestação de contas. É conhecido o fato de que grande parte das candidaturas – notadamente, nas eleições municipais – presta contas com base em valores baixos, pouco expressivos. Isso se torna muito relevante quando se considera o universo de contas que a Justiça Eleitoral deve verificar e julgar, pois pode tornar precário o resultado do controle realizado, resultar na impunidade de casos importantes de violação de normas de financiamento de campanhas devido à falta de atenção que receberam no momento da fiscalização, bem como provocar o congestionamento das estruturas da própria Justiça Eleitoral para efetuar essa função. Otimizar o procedimento com base na desburocratização de contas tidas como mais simples e que respondem por campanhas mais modestas era, de fato, uma providência que se impunha.

Assim, coube ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) regulamentar esse sistema simplificado na Resolução-TSE nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015, dedicando os arts. 57 a 62 para fixar os critérios e o rito a ser adotado.

<sup>7</sup> É devido a isso que García Viñuela comenta que o que mais chama a atenção nesse assunto é que os próprios partidos e candidatos terminam descumprindo normas que eles mesmos aprovaram, priorizando seus interesses sem a possibilidade de intromissões externas. (GARCÍA VIÑUELA, Enrique. Un Tigre de Papel: ¿Deben Prohibirse la Donaciones Anónimas a los Partidos Políticos? *El País*, 18 dic. 2005).

No entanto, com base na experiência de sua aplicação nas eleições municipais de 2016, há diversos pontos que justificam a análise que ora se propõe: afinal, este sistema simplificado de prestação de contas conseguirá atingir os objetivos de controle e transparência das campanhas afetadas? Houve, realmente, desburocratização desse procedimento? Os resultados serão mais eficientes, atendendo à necessidade de rapidez na verificação dos dados e aos exíguos prazos legais? Esses são alguns dos objetivos deste estudo.

## 2 As disposições legais referentes ao sistema simplificado de prestação de contas

São bastante perceptíveis os movimentos para aumentar a rigidez da fiscalização das contas de campanha por parte da Justiça Eleitoral nos últimos anos. O TSE, utilizando-se de sua competência normativa, vem aprovando resoluções que reforçam o controle econômico de candidatos e partidos a cada eleição, sendo, em algumas ocasiões, esse recrudescimento das regras alvo de críticas da doutrina, por julgar que as novas exigências extrapolam a prerrogativa de regulamentação<sup>8</sup>. Não há dúvidas que o Legislativo aprova regras que são complementadas por resoluções do TSE e que estas terminam sendo um reflexo de uma queda de braço entre os

<sup>8</sup> Como ocorreu com a exigência da apresentação de prestação de contas regular, na Resolução-TSE nº 23.221 de 2 de março de 2010, art. 26, § 4º: “§ 4º A quitação eleitoral de que trata o § 1º deste artigo abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a apresentação regular de contas de campanha eleitoral”. Segundo consta no art. 11, § 7º, da Lei nº 9.504/1997, incluído pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, a certidão de quitação eleitoral abrange exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas e a apresentação de contas de campanha eleitoral, não mencionando que tais contas devam ser regulares. Parte da doutrina entendeu que o TSE havia extrapolado sua função normativa, muito embora o adjetivo “regular” colabore, materialmente, para o devido cumprimento da fiscalização das contas e não permita que esse processo de prestação seja somente de fachada. Nesse sentido, cf. VASCONCELLOS, Aylton Cardoso. *Prestação de Contas de Campanha e Quitação Eleitoral: uma Reflexão sobre a Constitucionalidade da Redação Determinada pela Lei nº 12.034, de 2009, ao § 7º do Artigo 11 da Lei nº 9.504, de 1997. Série Aperfeiçoamento de magistrados 7. Curso “1º Seminário de Direito Eleitoral: temas relevantes para as eleições de 2012. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral\\_39.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral_39.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2017.*



dois poderes<sup>9</sup>. Um desses casos parece ser o do sistema simplificado de prestação de contas.

Segundo o texto inserido pela Lei nº 13.165/2015 na Lei nº 9.504/1997:

Art. 28. [...]

§ 9º A Justiça Eleitoral adotará sistema simplificado de prestação de contas para candidatos que apresentarem movimentação financeira correspondente a, no máximo, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), atualizados monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir.

Já no § 10, a norma dispõe que esse sistema deverá conter ao menos: (i) a identificação das doações recebidas, com os nomes, o CPF ou CNPJ dos doadores e os respectivos valores recebidos; (ii) a identificação das despesas realizadas, com os nomes e o CPF ou CNPJ dos fornecedores de material e dos prestadores dos serviços realizados; (iii) o registro das eventuais sobras ou dívidas de campanha. Ainda a lei estabelece que, nas eleições para prefeito e vereador de municípios com menos de 50 mil eleitores, a prestação de contas será feita sempre pelo sistema simplificado.

A iniciativa é bastante elogiável, considerando o alto número de prestações de contas de pequeno valor e, por vezes, com nenhuma movimentação financeira<sup>10</sup>. A desburocratização é uma providência que sempre colabora para a maior eficiência na tarefa de fiscalização, permitindo que se empregue maior atenção aos casos mais complexos.

<sup>9</sup> Este diagnóstico foi bem exposto por Fernando Neisser em: NEISSER, Fernando. A Modernização das Normas e do Processo de Análise dos Processos de Prestações de Contas Eleitorais. 2016. Disponível em: <<http://oseleitoralistas.com.br/a-modernizacao-das-normas-e-do-processo-de-analise-das-prestacoes-de-contas-eleitorais-por-fernando-neisser/>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

<sup>10</sup> Não se ignora nesta análise que a ausência de movimentação financeira em uma campanha eleitoral é algo “estranho”, pois pode significar que não houve propaganda na campanha, ou que todas as regras referentes a este tema foram relativizadas devido ao seu valor reduzido. Ainda sobre essas contas reside o indício de que pode se tratar de uma candidatura “laranja” de mulheres, somente com o objetivo de cumprir a cota legal de candidaturas femininas. Contudo, há um número expressivo de prestações de contas sem movimentação.

Além disso, a própria lei deixou espaço à Corte Eleitoral para regulamentar este sistema. O TSE conhece em profundidade a realidade das prestações de contas, sendo, evidentemente, o mais indicado para elaborar normativa específica sobre o novo procedimento. Assim, a Resolução-TSE nº 23.463/2015 tratou detalhadamente do processo de prestação de contas. A partir do art. 57 estão as disposições sobre o sistema simplificado.

Segundo o texto da resolução mencionada, esse sistema simplificado estará disponível para as contas com movimentação financeira de até 20 mil reais, e nos casos de eleições para prefeito e vereador em municípios com menos de 50 mil eleitores, parafraseando a Lei nº 9.504/1997. As contribuições da resolução para a formatação desse sistema começam efetivamente a partir do § 2º do art. 57, que define o que se entende por movimentação financeira, para fins do referido cálculo. Essa movimentação consiste no total das despesas contratadas e registradas na prestação de contas, não mencionando as receitas.

Já o art. 58 da resolução determina expressamente que a prestação de contas simplificada atenderá a um procedimento informatizado, sendo utilizado nos processos o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE). Todas as informações necessárias deverão ser transmitidas à Justiça Eleitoral pelo SPCE, que também terá que contar com quatro documentos: (i) extratos da conta bancária aberta em nome do candidato e do partido político, inclusive da conta aberta para o fluxo de recursos do Fundo Partidário, quando for o caso, demonstrando a movimentação financeira ou sua ausência, em forma definitiva, contemplando todo o período de campanha, vedada a apresentação de extratos sem validade legal, adulterados, parciais ou que omitam qualquer movimentação financeira; (ii) comprovantes de recolhimento (depósitos/transferências) à respectiva direção partidária das sobras financeiras de campanha; (iii) declaração firmada pela direção partidária comprovando o recebimento das sobras de campanha constituídas por bens e/ou materiais permanentes, quando houver; e (iv) instrumento de mandato para constituição de advogado para a prestação de contas<sup>11</sup>. Neste ponto, nota-se a tentativa de desburocratizar o

<sup>11</sup> São quatro dos oito documentos obrigatórios para a apresentação de uma prestação de contas comum.

processo, amenizando a quantidade de comprovantes, bem como a manutenção da natureza processual da prestação de contas, já que a capacidade postulatória continua sendo necessária. Essa lógica não alcançou a obrigatoriedade de assinatura de um profissional de contabilidade previamente à apresentação das contas, como ocorre no procedimento comum<sup>12</sup>.

Já no § 5º do art. 59 consta outra obrigação documental: a apresentação de comprovantes dos recursos oriundos do Fundo Partidário, caso tenham sido utilizados. Entende-se que, em nome de melhor técnica legislativa, essa disposição deveria inserir-se no mesmo artigo referente aos documentos obrigatórios, o art. 59, *caput*, da resolução, favorecendo uma compreensão mais clara das disposições legais pelos candidatos mais leigos.

No que tange ao recebimento e processamento, a prestação de contas simplificada seguirá o disposto nos arts. 50 e 51 da resolução, que dispõem sobre a forma como as prestações de contas comuns são recepcionadas e conduzidas<sup>13</sup>. É a partir daqui

<sup>12</sup> Esta dispensa de assinatura de um profissional contábil já gerou até reação por parte do Conselho Federal de Contabilidade, que ressalta a ideia de que a dispensa dessa assinatura pode comprometer a qualidade dos dados fornecidos à Justiça Eleitoral. Cf. <<http://www.tre-mt.jus.br/imprensa/noticias-tre-mt/2015/Novembro/tse-encerra-serie-de-audiencias-publicas-sobre-regras-das-eleicoes-2016>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

<sup>13</sup> Assim é o texto dos arts. 50 e 51:

“Art. 50. A prestação de contas deve ser encaminhada à Justiça Eleitoral em meio eletrônico pela Internet, na forma do art. 49.

§ 1º Recebidas na base de dados da Justiça Eleitoral as informações de que trata o inciso I do *caput* do art. 48, o sistema emitirá o Extrato da Prestação de Contas, certificando a entrega eletrônica.

§ 2º O prestador de contas deve imprimir o Extrato da Prestação de Contas, assiná-lo e, juntamente com os documentos a que se refere o inciso II do *caput* do art. 48, protocolar a prestação de contas no órgão competente até o prazo fixado no art. 45.

§ 3º O recibo de entrega da prestação de contas somente será emitido após a certificação de que o número de controle do Extrato da Prestação de Contas é idêntico ao que consta na base de dados da Justiça Eleitoral.

§ 4º Ausente o número de controle no Extrato da Prestação de Contas, ou sendo divergente daquele constante na base de dados da Justiça Eleitoral, o SPCE emitirá aviso com a informação de impossibilidade técnica de sua recepção.

§ 5º Na hipótese do § 4º, é necessária a correta reapresentação da prestação de contas, sob pena de ser julgada não prestada.

§ 6º Os autos das prestações de contas dos candidatos eleitos serão encaminhados, tão logo recebidos, à unidade ou ao responsável por sua análise técnica para que seja desde logo iniciada.

§ 7º Os autos das prestações de contas dos candidatos não eleitos permanecerão no Cartório Eleitoral até o encerramento do prazo para impugnação, previsto no art. 51 desta resolução.

que se percebe a opção da Justiça Eleitoral por manter praticamente os mesmos critérios utilizados para o procedimento comum, uma vez que somente a apresentação da prestação de contas já obriga os candidatos a enfrentarem a burocracia exigida. Esperava-se que o sistema simplificado fosse algo mais simples e de maior compreensão por qualquer pessoa que desejasse manejá-lo.

Concluída a análise técnica, e na hipótese de apresentação de impugnação às contas apresentadas, bem como identificada alguma irregularidade, o prestador de contas será intimado para se manifestar no prazo de três dias, sendo-lhe dada oportunidade para juntada de documentos. Com ou sem essa manifestação, o Ministério Público Eleitoral poderá apresentar parecer no prazo de 48 horas. Essa análise técnica se centrará na detecção de (i) recursos recebidos direta ou indiretamente desde fontes vedadas; (ii) recursos recebidos de origem não identificada; (iii) descumprimento do limite de gastos; (iv) omissão de receitas e gastos eleitorais; (v) não identificação de doadores originários, nos casos de aportes recebidos de outros prestadores de contas. Ainda,

---

Art. 51. Com a apresentação das contas finais, a Justiça Eleitoral disponibilizará as informações a que se refere o inciso I do *caput* do art. 48, bem como os extratos eletrônicos encaminhados à Justiça Eleitoral, na página do TSE, na Internet, e determinará a imediata publicação de edital para que qualquer partido político, candidato ou coligação, o Ministério Público, bem como qualquer outro interessado, possa impugná-las no prazo de três dias.

§ 1º A impugnação à prestação de contas deve ser formulada em petição fundamentada dirigida ao relator ou ao Juiz Eleitoral, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias.

§ 2º As impugnações à prestação de contas dos candidatos eleitos e dos respectivos partidos políticos, inclusive dos coligados, serão autuadas em separado e o Cartório Eleitoral ou a Secretaria do Tribunal notificará imediatamente o candidato ou o órgão partidário, encaminhando-lhe a cópia da impugnação e dos documentos que a acompanham, para manifestação no prazo de três dias.

§ 3º Apresentada ou não a manifestação do impugnado, transcorrido o prazo previsto no § 2º, o Cartório Eleitoral ou a Secretaria do Tribunal encaminhará os autos da impugnação ao Ministério Público Eleitoral, para ciência.

§ 4º Decorrido o prazo previsto no § 2º e cientificado o Ministério Público Eleitoral na forma do § 3º, com ou sem manifestação deste, o Cartório Eleitoral ou a Secretaria do Tribunal solicitará os autos da prestação de contas à unidade ou ao responsável pela análise técnica, providenciando, imediatamente, o pensamento da impugnação e sua pronta devolução, para a continuidade do exame.

§ 5º Nas prestações de contas dos candidatos não eleitos e dos órgãos de seus partidos políticos, inclusive dos coligados, a impugnação será juntada aos próprios autos da prestação de contas, abrindo-se vista ao prestador de contas e ao MPE, na forma da parte final dos §§ 2º e 3º, e, em seguida, os autos serão encaminhados à unidade ou ao responsável pela análise técnica.

§ 6º A disponibilização das informações previstas no *caput*, bem como a apresentação ou não de impugnação, não impede a atuação do MPE como *custos legis* nem o exame das contas pela unidade técnica ou responsável por sua análise no Cartório Eleitoral”.

na hipótese de utilização de recursos do Fundo Partidário, haverá também a verificação dos comprovantes da correta destinação desses valores.

Logo, segundo o art. 61 da resolução, não havendo impugnação das contas e não identificada nenhuma irregularidade técnica, juntamente com um parecer favorável do Ministério Público Eleitoral, não serão determinadas diligências. Do contrário, o juiz eleitoral examinará as razões alegadas e decidirá sobre a regularidade das contas. Caso não seja possível essa decisão, ele converterá o procedimento em ordinário (em analogia entre este e o rito sumário previstos no Direito Processual) e determinará a intimação do prestador de contas para a apresentação de novo dossiê retificador. Essa decisão tem natureza interlocutória, é irrecorrível de imediato, não preclui e pode ser objeto de análise preliminar em recurso contra a decisão final da prestação de contas, na hipótese de haver recurso.

Percebe-se que a análise técnica continua atendendo a uma lógica formal adotada já para os procedimentos comuns, mesmo prevendo alguma possibilidade de averiguação material do que contém a prestação de contas simplificada<sup>14</sup>. Aqui se pode apontar o fato de que tanto as contas comuns quanto as simplificadas se submetem ao mesmo “estilo” de verificação de dados, compondo, provavelmente, o mesmo rito, porém descrito de forma distinta. A essência do procedimento, em si, não foi desburocratizada, mas, sim, foi moldada a partir de uma roupagem nova, que na prática pode significar o mesmo período de tempo para a sua verificação, a mesma complexidade para a preparação do dossiê, excetuando a diminuição dos documentos iniciais, a desnecessidade de contador e a sua eventual realização por via exclusivamente informatizada.

Diante disso, parece que a tese da queda de braço entre Legislativo e Justiça Eleitoral se confirma, colocando em pauta alguns tópicos a ser objeto de reflexão para os pleitos seguintes. Se realmente o desejo é o de adotar um sistema *simplificado* de prestação de

<sup>14</sup> Sobre os problemas desta lógica meramente formal e contábil adotada para as prestações de contas comuns, cf. HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi et al. Redes de financiamento eleitoral nas Eleições de 2008 no Litoral do Paraná. *Paraná Eleitoral*, v. 3, n. 1, p. 103-131, 2014.

contas, algumas disposições da Resolução-TSE nº 23.463/2015 deverão sofrer mudanças para as eleições que virão após 2016.

### 3 Em busca de um modelo verdadeiramente simplificado de prestação de contas

Mesmo quando o legislador introduziu na Lei nº 9.504/1997 um sistema mais simples de cumprir a obrigação de prestar contas, ele não buscou reduzir a sua importância ou amenizar a sua rigidez em nome de uma eficiência que somente visasse a uma verificação formal desses dados. A concepção de que o ato de prestar contas das finanças movimentadas durante a campanha eleitoral é importante para a democracia não se alterou. Contudo, cabe também à Justiça Eleitoral ao menos tentar interpretar e captar a intenção da letra da lei, adequando-a a uma realidade possível.

Além disso, segundo as regras para a prestação de contas simplificada, candidatos de cerca de 5.153 municípios brasileiros<sup>15</sup> deveriam utilizar esse procedimento nas eleições de 2016. Trata-se de número bastante representativo do universo de contas apresentadas.

É com base nessa premissa que diversos ajustes devem ser feitos ao procedimento contido na Resolução-TSE nº 23.463/2015, se o objetivo for a desburocratização do procedimento e a eficiência no resultado, uma vez que se tornou a regra da prestação de contas, e não a exceção.

**a)** Pensar em um novo sistema informático para a prestação de contas

O SPCE surgiu nas eleições de 2002, instituído pela Justiça Eleitoral para auxiliar candidatos e comitês na prestação de contas. Desde o seu início, esse sistema dispõe de dois modelos, um destinado aos candidatos e outro aos comitês (que não existem mais após a Lei nº 13.165/2015), porém sempre mantendo a obrigação da

<sup>15</sup> Do total de 5.571. Cálculo realizado a partir dos dados constantes na Resolução-TSE nº 23.459/2015. Disponível em: <<http://chimera.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234592015.html>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

entrega posterior dos dados ali constantes e documentos correlatos à Justiça Eleitoral<sup>16</sup>. A separação entre os programas continua até os dias atuais, com poucas diferenças entre eles. Com o passar dos anos, a Justiça Eleitoral aprimorou o SPCE, principalmente atendendo às modificações legislativas, inserindo campos específicos para informações antes não coletadas, especificando melhor transferências de recursos entre candidatos, entre outros detalhes.

Esse programa foi pensado para ser instrumento de transmissão dos dados de candidatos e comitês para a Justiça Eleitoral, possibilitado pelas facilidades virtuais oferecidas pela Internet que, por sua vez, garantem rapidez e segurança para ambas as partes, baseando-se na mesma lógica que a declaração de imposto de renda. Contudo, as mudanças realizadas no *software* em si não atendem a diversas necessidades atuais de prestações de contas em quantidade massiva, isso porque ele não parece acompanhado de outras medidas que poderiam maximizar a sua eficiência.

É certo que, a cada versão do *software*, é possível comportar mais informações sobre a movimentação financeira dos candidatos, o que permite uma transferência de dados mais detalhada para os setores de Prestação de Contas e uma melhor execução da circularização<sup>17</sup> dos dados<sup>18</sup>. Isso possibilita o aumento da probabilidade de se encontrar alguma irregularidade durante esse cruzamento, o que, conseqüentemente, melhora a eficácia da fiscalização, ao menos em teoria.

Porém, como já dito, o SPCE foi idealizado somente para ser “ponte” entre o candidato e a Justiça Eleitoral para o fornecimento

<sup>16</sup> Dados constantes na página Web do Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>17</sup> Trata-se de um termo do campo da contabilidade, que significa “A circularização, ou confirmação externa, é uma prova de auditoria obtida como resposta directa [sic] que o revisor/auditor recolhe de uma terceira entidade (a entidade que confirma os dados), sob forma de papel, sob forma electrónica [sic] ou por qualquer outro meio.”. (Cf. Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria - CNSA. Circularização. Disponível em: < <http://www.cnsa.pt/comunicados/Circularizacao.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2017. p. 1).

<sup>18</sup> Isso é possibilitado pelos diversos convênios celebrados pelos tribunais eleitorais com outros órgãos ou entidades, como a Receita Federal, o Banco Central do Brasil, bem como com prestadoras de serviços corriqueiros em uma campanha, como gráficas. No entanto, no que tange aos convênios com entes privados, em alguns casos a sua abrangência fica comprometida, o que pode, por conseguinte, prejudicar o resultado da circularização.

desses dados, não para outras funções que poderiam ser extraídas dele, como o fomento do controle cidadão sobre as contas. A obrigação de o candidato apresentar fisicamente os documentos que comprovam o que consta em seus registros após alimentar os arquivos do SPCE permanece mesmo após tantos anos demonstrando que pode ser somente um procedimento burocrático a mais, já que as novas versões do programa poderiam conter campos específicos de anexação de documentos comprobatórios. Seria mais adequado se esse protocolo posterior fosse suprimido e os documentos fossem anexados diretamente nos arquivos do SPCE, como já ocorre em outros sistemas de prestação de contas utilizados pelo governo federal<sup>19</sup>. Isso evitaria acúmulo de papéis, diminuiria a necessidade de espaço físico de armazenamento, auxiliaria na velocidade da análise e permitiria um cruzamento de dados mais arrojado, principalmente com a possibilidade de confrontar notas fiscais, comprovantes, etc. pelos auditores da Justiça Eleitoral, como também a própria cidadania, com base nas informações obtidas de entes externos e já contidas no sistema. Aqui, cabe a ressalva que não se ignora o problema da falsificação de documentos, de assinaturas, de faturas “frias” que “justificam” despesas, entre outros problemas de veracidade das informações prestadas. Entretanto, mesmo com a apresentação desses documentos, a lógica seguida pelo modelo de prestação de contas limita-se à formalidade das informações, não havendo maneiras – dentro do molde atual – de buscar a verdade real dos dados. Essa condição independe da apresentação posterior de documentos físicos<sup>20</sup>.

A exigência de protocolo posterior dos documentos que embasam as contas não condiz com a agilidade que o processo deveria gerar, nem com o real propósito de uma verdadeira prestação de contas, muito mais quando na entrega outros problemas de ordem formal podem incidir, como a divergência entre o número de controle no Extrato da Prestação de Contas e o constante na base de dados da Justiça Eleitoral. No formato atual, o SPCE não colabora para uma fluidez maior de informações, embora cumpra o seu papel de transmissão dos dados.

<sup>19</sup> Cite-se como exemplo o SIPREC, sistema de prestação de contas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do governo federal.

<sup>20</sup> Além disso, o que deve ser tomado como regra é a veracidade dos documentos, e não a sua falsidade.



Essas reflexões são sobre o SPCE em geral, aplicado para a prestação de contas comum. Quando se trata do sistema simplificado de prestação de contas, talvez fosse mais adequado desenvolver um novo *software*, específico para contas menos complexas. Deve-se lembrar que, nas prestações de contas simplificadas, é dispensável a assinatura de contador, algo que nas contas comuns a partir do SPCE é uma obrigação e – pode-se dizer – uma necessidade. A não contratação de contador já alivia de encargo econômico campanhas mais modestas, o que pode ser bom do ponto de vista financeiro. Porém, em sendo assim, o sistema de transmissão de dados deveria acompanhar essa dispensa, por meio de programa mais inteligível, mais intuitivo e de menor complexidade, para que realmente não se fizesse necessário esse acompanhamento contábil.

Além disso, o programa deveria ser pensado para o público que vai utilizá-lo. Grande parte das contas com baixos valores e pouca movimentação financeira corresponde a campanhas menos espetaculosas, mais regionais e que atendem a outra lógica de se fazer política, principalmente em âmbito municipal<sup>21</sup>. A dinâmica das campanhas para o cargo de vereador em municípios pequenos e com reduzido número de eleitores é bastante distinta daquelas para deputado, por exemplo, o que faz com que essas vicissitudes também devam ser observadas pela Justiça Eleitoral no momento de regulamentar o sistema simplificado de prestação de contas<sup>22</sup>. Além disso, os candidatos que respondem por essas contas de menor valor também representam parte da população que não tem grau de instrução escolar elevado. Com base em dados das eleições de 2012, tem-se que a relação candidato/grau de instrução era na seguinte proporção<sup>23</sup>:

<sup>21</sup> Muitos atuantes na área afirmam que o SPCE é funcional e autoexplicativo, mas admitem que ainda é um sistema complexo diante da realidade dos candidatos, que, em sua maioria, possuem problemas de déficit educacional.

<sup>22</sup> Aqui também se menciona a própria dificuldade que os candidatos mais idosos ou mais interioranos têm com as novas tecnologias, além dos problemas de acesso à Internet que ainda há no país. Porém, retirar da esfera virtual esse procedimento não é uma opção.

<sup>23</sup> Tabela extraída do sítio do TSE: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>>. Acesso em: 29 mar. 2017. Dados referentes aos candidatos aptos.

<b>Abrangência</b>	<b>Grau de Instrução</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Brasil	Analfabeto	80	0,018
	Lê e escreve	13.758	3,094
	Ensino Fundamental incompleto	75.699	17,022
	Ensino Fundamental completo	62.964	14,158
	Ensino Médio incompleto	22.747	5,115
	Ensino Médio completo	158.031	35,535
	Superior incompleto	21.110	4,747
	Superior completo	90.336	20,313
<b>Total</b>		<b>444.725</b>	

Com esse panorama, pode ser que o SPCE<sup>24</sup> esteja prejudicando os candidatos mais humildes, mas que formam a verdadeira massa das campanhas modestas e das prestações de contas de pequeno valor. As desigualdades e dificuldades proporcionadas pelo sistema atual vão continuar no simplificado, apenando - injustamente - esses candidatos, que já contam com menos carga intelectual e tecnológica, e favorecendo aqueles que possuem melhores condições econômicas e que podem delegar essa tarefa a algum profissional e prestar suas contas devidamente. Na prática, o SPCE não possibilita real simplificação da prestação de contas, e a sua adoção para as contas de baixo valor impede qualquer diferenciação entre o sistema pretendido pelo legislador e o existente.

Em sendo assim, o mais adequado seria que a Justiça Eleitoral elaborasse *software* específico para o público com contas de valores baixos e pouca movimentação financeira, facilitando o envio de dados, simplificando procedimentos e possibilitando que o próprio candidato pudesse alimentar o sistema com seus registros, sem depender da contratação posterior de profissional contábil para isso, mesmo quando a norma legal o desobrigue<sup>25</sup>. Para tanto, sugere-se, como inspiração para a criação do programa, o FíliWeb<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Sem considerar a complexidade das disposições sobre prestação de contas, que por si só já são de difícil compreensão pelo público leigo.

<sup>25</sup> Sabe-se que a rigidez do controle do financiamento é muito recomendada, porém indiretamente apenas as campanhas mais modestas, os partidos minoritários e os candidatos menos abastados. O controle do financiamento das campanhas não pode ser utilizado como forma de estrangulamento econômico de minorias ou dos menos favorecidos (cf. SANTANO, Ana Claudia. *O financiamento da política*. Curitiba: Íthala, 2014. p. 174). É devido a isso que se advoga pela adequação de todo o sistema para que a intenção do legislador seja efetivamente alcançada.

<sup>26</sup> Proposta apresentada pelo Grupo de Trabalho sobre o Financiamento de Campanhas, formado por membros da ABRADep, no Seminário Reforma Política e Eleitoral no Brasil, realizado nos dias 23 e 24 de março de 2017.

Outra alternativa seria realizar a prestação de contas diretamente dos extratos bancários eletrônicos da conta aberta para o financiamento da campanha de cada candidato. Isso tornaria possível identificar as entradas e saídas no decorrer da campanha, de modo visível e transparente, em tempo integral, diretamente na Internet<sup>27</sup>.

**b)** Pensar em um novo procedimento para a prestação simplificada de contas

Mesmo adotando um novo programa simplificado para as prestações de contas de baixo valor, o processamento desses dossiês também deve ser repensado.

Com base na Resolução-TSE nº 23.463/2015, a Justiça Eleitoral dispôs sobre um procedimento a ser seguido, deixando em aberto a possibilidade de converter o feito para o rito ordinário, nos termos do art. 62. Assim, com base na letra da norma, pode-se deduzir que há um rito ordinário – utilizado para a prestação de contas comuns – e outro análogo ao sumário, embora não adote esta nomenclatura.

Se essa for a intenção da Justiça Eleitoral, poder-se-ia analisar o procedimento simplificado sob a perspectiva do Direito Processual comum, ou seja, assumindo-o como o representante do rito sumário. Esse tipo de procedimento responde a um desenvolvimento mais ágil, com atos mais concentrados e imediatos. Segundo o art. 275, incisos I e II, do já revogado Código de Processo Civil, o procedimento sumário é aquele utilizado nos casos descritos nesse dispositivo em razão do valor da causa ou em razão da matéria<sup>28</sup>. Na situação presente, a prestação simplificada de contas também depende do valor das contas, bem como do tipo de eleições a que se refere e do número de eleitores.

Na lógica do Código de Processo Civil aprovado em 2015, atualmente em vigor, há dispensa de advogado para causas de

---

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> No novo Código de Processo Civil (2015), esse procedimento não existe mais, passando os feitos constantes no anterior art. 275, II, para a competência dos juizados especiais cíveis.

até 20 salários mínimos<sup>29</sup>, há simplificação de atos praticados em audiência, não há intervenção de terceiros, entre outras informalidades que caracterizam os processos nos juizados especiais e que deixam visíveis suas diferenças com o rito ordinário. Se for aplicada a analogia, a prestação de contas simplificada em nada se assemelha a um rito sumário. Ao contrário, o único sinal de sumarização desse rito adotado pela Justiça Eleitoral ocorre em dois pontos: no da supressão da fase de diligências (que também ocorre na prestação de contas comum) e no volume de informações que é enviado para análise, com base na lista mais reduzida de documentos necessários. Excetuando esses dois momentos, os procedimentos de prestação de contas comum e simplificado são praticamente os mesmos, ainda que o art. 58 da Resolução-TSE nº 23.463/2015 disponha que a análise das contas simplificadas será informatizada, levando a crer que não haverá verificação manual pelos analistas dessa Justiça especializada.

Se há realmente a intenção de simplificar o processamento de prestações de contas de pequena monta e atender à pretensão do legislador, deverá haver diferenças entre esses procedimentos. Caso contrário, será algo meramente formal<sup>30</sup>.

A primeira questão que deve estar aqui consignada é que, por força do já citado art. 58 da Resolução-TSE nº 23.463/2015, a análise das contas simplificadas será informatizada. Parece que não haverá verificação manual dos dados, mas, sim, a exemplo do que ocorre com o registro de candidatura, se não há impugnação e não falta nenhum documento, as contas passarão somente por esse canal informatizado<sup>31</sup>.

No entanto, há quatro casos dispostos claramente na norma em que essa análise informatizada se torna manual: (i) Recursos

<sup>29</sup> Em 2016, o valor do salário mínimo era R\$880,00 (oitocentos e oitenta) reais. Se multiplicado por 20, perfaz R\$17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais), quase o mesmo valor disposto para a prestação de contas simplificada.

<sup>30</sup> Embora exista previsão normativa para a regulamentação do sistema simplificado de prestação de contas, podem surgir dúvidas sobre a competência da Justiça Eleitoral para criar um verdadeiro rito sumário, o que não se ignora nesta análise, mas que não será aqui abordado.

<sup>31</sup> Interpretação extraída dos arts. 60 e 61 da Resolução-TSE nº 23.463/2015.

do Fundo Partidário (art. 60, parágrafo único); (ii) existência de impugnação; (iii) detecção de irregularidades pelo sistema; (iv) parecer desfavorável do Ministério Público (art. 61). Em todos esses casos, a análise deixa de ser informatizada para ser manual, conversão que, por si só, já descaracteriza a simplificação do procedimento<sup>32</sup>.

Ocorre que, com base em uma análise mais detida da resolução do TSE, há outras duas hipóteses nas quais a análise deixa de ser totalmente informatizada, mesmo sendo simplificada: em casos de contas parciais e quando há prévia circularização de dados pelo cartório eleitoral, durante o período eleitoral. Explica-se: no primeiro caso, os §§ 1º e 2º do art. 43 não discriminam quem deve enviar as contas parciais, não fazendo distinção entre contas comuns e simplificadas. Nesse sentido, todos deverão entregar os dados nos prazos estipulados. A partir disso, nos termos do art. 44, § 1º, o relator ou o juiz eleitoral pode determinar o imediato início da análise das contas com base nos dados das parciais e nos que estiverem disponíveis. Essa análise é manual, não informatizada, descaracterizando o procedimento simplificado. Logo, e já indo ao segundo caso, quando os analistas procedem à circularização do que já foi disponibilizado, trata-se, também, de ato manual e não informatizado.

Dessa forma, parece que a análise informatizada determinada aos procedimentos de contas simplificadas pode ser facilmente convertida em manual. Devido a isso, entende-se que, se o objetivo é realmente simplificar o rito, ele deve ser pensado singularmente, não somente inserido dentro do comum, exigindo ainda mais interpretação por parte do prestador de contas e dos servidores analistas. Com base em algo separado do já existente será possível alcançar os objetivos do legislador.

Outra das providências que poderiam ser de grande valia é a dispensa do advogado, da mesma forma que ocorreu com o

<sup>32</sup> Ainda mais se for pensar qual será a postura da Justiça Eleitoral e do Ministério Público diante no massivo número de contas que serão apresentadas dessa forma. As hipóteses de conversão à análise manual são amplas e, dependendo, pode funcionar como um “pente fino”, afunilando as contas que poderiam ser analisada somente via informatizada.

contador. Ao menos em um primeiro momento, o advogado pode ser considerado peça desnecessária, já que o candidato está apresentando prestação de contas de baixa complexidade e valor. Tendo em vista que a análise dos dados prevista na Resolução-TSE nº 23.463/2015 é realizada basicamente pela via virtual, parece que a necessidade de apresentar advogado já no início do procedimento corresponde a um ato burocrático ou formalista, algo que pode ser sanado – caso a situação exija – em um segundo momento.

Essa dispensa impactaria favoravelmente nos gastos dos candidatos, uma vez que, nessa fase, o advogado não exerce propriamente a defesa do prestador das contas, mas limita-se a apresentar-se como o seu representante. Se a lógica for a de adotar rito de menor complexidade e mais informalidade, como ocorre com êxito nos juizados especiais, a representação por advogado poderia ser restrita somente aos casos em que se encontrem irregularidades e que realmente o candidato pode precisar de conhecimentos técnicos para a sua defesa ou justificação. Nas contas aprovadas, o advogado termina exercendo papel artificial e pouco relevante, somente acarretando o ônus de sua contratação pelo já desfavorecido candidato com contas modestas.

Além disso, a dispensa de advogado não descaracteriza a natureza jurídica jurisdicional do processo de prestação de contas, tão debatido outrora<sup>33</sup>. Os feitos em andamento nos juizados não deixam de ser jurisdicionais para se tornarem administrativos, eles simplesmente atendem a uma lógica mais dinâmica que permite a sua resolução mais rapidamente. Parece possível extrair essa intenção do legislador quando ele inseriu na Lei nº 9.504/1997 o sistema simplificado de prestação de contas.

<sup>33</sup> Esse debate foi travado intensamente pela doutrina, com importantes argumentos para ambos os lados. No sentido de que o processo de prestação de contas tem natureza jurídica administrativa, cf. COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 9. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 283 e ss.; GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 10. ed., São Paulo: Atlas, 2014. p. 356. Já no sentido de que o processo tem natureza jurisdicional, cf. ALVIM, Frederico Franco. A Natureza Jurídica do Exame da Prestação de Contas. *Verba Legis: Revista Jurídica de Direito Eleitoral*. n. 5, p. 22-28, 2010. Essa discussão foi bastante impactada pela aprovação da Lei nº 12.034/2009, que modificou a Lei nº 9.096/1995, ao também incluir o § 6º ao art. 37, que dispõe que “o exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional”.

Não se ignora que a introdução da obrigatoriedade do advogado na apresentação da prestação de contas atenda a uma necessidade de que candidatos e partidos não possam alegar desconhecimento da lei ou do sistema. Para esse argumento, novamente levanta-se a problemática da complexidade do próprio modelo adotado para prestar contas, já abordado na análise do SPCE. A estrutura de controle deve ser pensada para o público que a utilizará, e não adotar complexidades para forçar, indiretamente, a contratação de advogados e/ou contadores. Não se deve olvidar que a própria reforma política capitaneada pela Lei nº 13.165/2015 busca o barateamento das campanhas. Em tempos de baixíssimos limites de gastos, com contas modestas, essas despesas poderiam ser excluídas<sup>34</sup>.

Outra providência que colaboraria para a sumarização do sistema simplificado de prestação de contas é permitir eventuais impugnações de outros candidatos, partidos e coligações somente após o término da análise técnica, e não com a apresentação das contas finais, nos termos do art. 51, da Resolução-TSE nº 23.463/2015. Não há razões que justifiquem, dentro de um procedimento que busca a agilidade e a simplificação, a possibilidade de apresentação de impugnações já no começo do trâmite. Isso porque é também conhecido o fato de que nem sempre tais intervenções são amparadas por causas materiais que realmente justifiquem a sua existência. Com a alta competitividade do sistema eleitoral brasileiro, não é raro que adversários políticos – ainda mais em âmbito municipal – tentem por diversos canais barrar a diplomação dos eleitos, sendo este um deles que pode ser explorado pelos mais mal intencionados. Eventuais impugnações somente deveriam ser possíveis após a análise das contas, com fundamentos técnicos capazes de justificar a movimentação da Justiça Eleitoral na apuração do que está sendo alegado<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Mesmo com o entendimento firmado pelo TSE de que gastos com advogados por atuação contenciosa não se incluem no limite de gastos de campanha (AgR-REspe nº 773-55, Aracaju/SE, rel. Min. Henrique Neves, em 1.3.2016), ainda se desconhece se o processo de prestação de contas se encaixa no conceito de atividade contenciosa ou de consultoria, uma vez que não há lide, por exemplo.

<sup>35</sup> Obviamente que aqui cabe o argumento de que nada impede que exista outro parecer posterior a essa impugnação após a análise das contas. Contudo, dentro da perspectiva de simplificação do procedimento que aqui se persegue, a elaboração de diversos pareceres por parte dos analistas não colabora para essa tarefa, embora – isso deve ser reconhecido – possa refinar a fiscalização.

Além disso, o próprio escopo da verificação das contas simplificadas permite essa modificação, uma vez que a análise técnica foca, basicamente, no rastreamento de recebimento direto ou indireto de fontes vedadas; no recebimento de recursos de origem não identificada; na extrapolação de limite de gastos; na omissão de receitas e gastos eleitorais; e na não identificação de doadores originários, nas doações recebidas de outros prestadores de contas. Devido à objetividade dos tópicos de análise, a oportunidade de impugnação deve seguir a mesma lógica, com uma fundamentação também objetiva e dirigida a esses pontos, posteriormente a essa análise.

Outro ponto de importante observação são os prazos previstos para a manifestação do prestador de contas caso exista alguma impugnação ou detectada alguma irregularidade, de três dias (art. 59, § 3º, da Resolução-TSE nº 23.463/2015), bem como para a intervenção do Ministério Público, em havendo manifestação do prestador ou não, de 48 horas (§ 4º, também do art. 59). No caso do responsável pela apresentação das contas, o prazo é o mesmo que o para as contas comuns, e que, desde o prisma da ampla defesa, opta-se aqui por não se criticar. Já no caso do Ministério Público, o prazo é bastante exíguo, tendo em vista a quantidade de prestações de contas simplificadas que haverá. Essa crítica, obviamente, cabe também para as contas comuns, porém não há como se exigir um bom desempenho do *Parquet* quando a própria estrutura da prestação de contas simplificada não possibilita esse avanço. Sabe-se que o Ministério Público realiza razoavelmente a sua função nos processos de prestação de contas, geralmente cumprindo os prazos legais e observando as irregularidades identificadas. No entanto, questiona-se se isso ocorre com todos os processos, ou somente quando são contas de candidatos diplomados, uma vez que é importante que se verifiquem bem todas as contas apresentadas, ainda mais em tempos de ficha limpa. Mesmo não vencendo nas urnas, todos os candidatos devem submeter-se ao mesmo tratamento de fiscalização, até porque não há nenhuma justificativa para que a análise de contas seja distinta somente pelo fato de ser diplomado ou não.



Ainda nessa linha, diante da própria estrutura da Justiça Eleitoral, a despeito de contar com servidores qualificados em seus departamentos de verificação de prestação de contas, claro está que os prazos continuam sendo insuficientes para a massiva quantidade de contas a analisar<sup>36</sup>. Dessa forma, há gargalos de processos, principalmente de candidatos não diplomados, que por vezes não são julgados nem no prazo de contas comum de 180 dias<sup>37</sup>. Se ocorre isso já no procedimento anterior, inexistem razões para não se crer que isso não ocorrerá com as contas simplificadas, já que ambas atendem a mesma lógica processual<sup>38</sup>.

Outro fator também importante é a diplomação dos suplentes, que aumentam exponencialmente a carga de trabalho dos servidores encarregados de analisar as prestações de contas, para além da já expressiva fila de processos dos candidatos eleitos nas urnas. É usual que, devido à política da boa vizinhança, os três primeiros suplentes sejam contemplados com diploma, já determinando a ordem de colocação dos candidatos. Esse entendimento é reflexo de uma resolução do TSE fruto de consulta realizada pelo TRE/RJ em

<sup>36</sup> Aqui se menciona a polêmica sobre a aplicação do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) sobre o processo eleitoral, regra esta disposta no art. 15, que prevê que “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”, bem como sobre a eventual incidência do art. 219, também no novo CPC, que dispõe: “Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis”. Caso se entenda que os prazos eleitorais somente correrão em dias úteis, quiçá o prazo agora exíguo se torne, ainda que levemente, mais adequado para atender às necessidades de melhor análise das contas. Contudo, por não ser objeto deste estudo, somente se constará aqui a polêmica, sem o seu devido aprofundamento. Sobre o tema, cf. PEREIRA, Rodrigo; LOBATO, Rafael. A Contagem de Prazo no Novo CPC e o Processo Eleitoral. *Consultor Jurídico*, 1º abr. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-abr-01/contagem-prazo-cpc-processo-eleitoral#author>>. Acesso em: 5 abr. 2017; GOMES, José Jairo. *Recursos eleitorais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

<sup>37</sup> Alguns entendem que as contas dos candidatos que não foram eleitos tampouco devem ser analisadas detalhadamente, uma vez que, mesmo contidas de irregularidades – formais e materiais –, o candidato não conseguiu o objetivo, que é o de vencer as eleições. Refuta-se esse pensamento, ainda mais em tempo de altos níveis de cassação de candidatos pela Justiça Eleitoral. Todos merecem igual tratamento em direitos e deveres, não havendo justificativa que ampare essa diferenciação.

<sup>38</sup> Obviamente, não se ignora o fato de o Tribunal Superior, cada tribunal regional eleitoral e zona eleitoral responderem a uma realidade específica, com diferença entre o número de candidaturas apresentadas, estrutura, condição econômica do entorno, etc. No entanto, seria ingênuo pensar que os gargalos ocorrem atendendo a fatores regionais ou algo do gênero. Acredita-se que a própria burocracia aliada – isso sim – com elementos que caracterizam cada órgão desses são responsáveis pelo menos parcialmente pelo não cumprimento dos prazos, juntamente com o modelo adotado pela lei.

que se questionava o número de suplentes a serem diplomados<sup>39</sup>, já que a lei eleitoral não dispunha sobre o tema<sup>40</sup>. Desta feita, o número de contas a serem analisadas é, geralmente, multiplicado por três, somente considerando os diplomados, sobrecarregando o trabalho de verificação dos servidores e, bastante provavelmente, comprometendo a qualidade da atenção destinada a esses processos.

Todos esses elementos considerados em conjunto têm o condão de afetar o resultado da fiscalização que a Justiça Eleitoral pretende realizar sobre as contas. Parece não haver dúvidas quanto à necessidade de se rever o procedimento simplificado como um todo, pela ausência de enfrentamento de questões de ordem básica quando o assunto é simplificar: desburocratizar o rito sem alterar a eficácia e qualidade do resultado.

#### 4 Considerações finais: formalismos desnecessários para afrontar uma realidade já conhecida

Com base no que foi aqui exposto, e também diante da intenção do legislador em oferecer um instrumento mais simplificado para a prestação de contas mais modestas e bem menos complexas – como é o caso das contas de campanhas de municípios pequenos –, não parece que esse objetivo possa cumprir-se na prática do modo como foi previsto e aplicado nas eleições de 2016. Houve, de fato, aumento na quantidade de prestações de contas, mas não em sua qualidade, o que não colabora para a função de fiscalização a ser exercida pela Justiça Eleitoral.

Há o entendimento de que a expressão “prestação de contas” representa um elemento que possui a relevante finalidade de aportar transparência às campanhas eleitorais por meio da apresentação de dados, informações, do modo descrito na normativa eleitoral, indicando valores, origem dos recursos e seu destino e, assim,

<sup>39</sup> PA nº 19.175, rel. Min. Ricardo Lewandowski, TSE, 6 de agosto de 2009.

<sup>40</sup> O curioso é que essa decisão, fruto do poder consultivo, não é vinculativa. Porém, assumiu-se ser na prática.

possibilitando a identificação de situações que podem vincular-se a alguma irregularidade eleitoral, como o abuso de poder econômico, além de fundamentar a eventual aplicação de sanções aos responsáveis<sup>41</sup>. Por isso, deve-se efetivamente buscar esse fim sem sacrificar direitos pela eficiência, porém, por outro lado, tampouco renunciar à eficiência em nome de um procedimento desmedidamente burocrático e que foge da intenção do que consta na lei.

A inserção de melhorias no atual sistema de prestação de contas simplificada deve ser fomentada. É obvio que a Justiça Eleitoral procura realizar essa árdua tarefa de fiscalização das contas eleitorais com a menor margem de equívocos possível, bem como da maneira mais adequada para que possa realmente coibir as más práticas dentro das campanhas. Contudo, manter o nível de burocracia desse procedimento simplificado à revelia do legislador não parece a postura mais correta. O Poder Legislativo e a Justiça Eleitoral devem caminhar lado a lado na direção do aperfeiçoamento das leis eleitorais, e não travar silenciosas quedas de braço que, na verdade, não favorecem ninguém.

Tanto a norma quanto a atuação da Justiça Eleitoral devem buscar reafirmar os valores democráticos, principalmente no que tange à transparência e publicidade dos dados, possibilitando uma verdadeira *accountability* por parte dos eleitores. São eles os reais destinatários dos resultados dos processos de análise de prestação de contas. Os cidadãos têm o direito de saber o que ocorre nas finanças das campanhas, até mesmo como forma de decisão de voto, para que exista a opção de premiar o bom candidato – aquele que cumpriu as regras durante a corrida eleitoral – e castigar o que não se portou da mesma forma. Isso é fundamental para elevar o nível do debate público e a qualidade da democracia.

Resgatar o poder das urnas traduzido em prêmios e castigos é essencial, ainda mais em tempos tão desfavoráveis à política aos olhos da sociedade.

---

<sup>41</sup> Cf. LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais*. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009. p. 90.

## Referências

ALBERTO CORDERO, Luís. La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica. Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Congreso Internacional de Derecho Electoral, 3. *Memoria...* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999. T.2, p. 381-403.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique. Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos. La financiación de los partidos políticos. *Cuadernos y Debates*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, n. 47, p. 13-37, 1994.

ALVIM, Frederico Franco. A natureza jurídica do exame da prestação de contas. *Verba Legis: Revista Jurídica de Direito Eleitoral*, n. 5, p. 22-28, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SUPERVISÃO DE AUDITORIA - CNSA. *Circularização*. Disponível em: < <http://www.cnsa.pt/comunicados/Circularizacao.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 9. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GARCÍA VIÑUELA, Enrique. Un tigre de papel: ¿deben prohibirse la donaciones anónimas a los partidos políticos?. *El País*, 18 dic. 2005.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 10. ed., São Paulo: Atlas, 2014.

\_\_\_\_\_. *Recursos eleitorais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi et al. Redes de financiamento eleitoral nas eleições de 2008 no litoral do Paraná. *Paraná Eleitoral*, v. 3, n. 1, p. 103-131. 2014.

LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais*. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009.

NASSMACHER, Karl-Heinz. Monitoring, control and enforcement of political finance regulation. AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (Ed.). Funding of political parties and election campaigns. *International IDEA*, Stockholm, 2003. p. 139-155.

NEISSER, Fernando. *A modernização das normas e do processo de análise dos processos de prestações de contas eleitorais*. 2016. Disponível em: <<http://oseleitoralistas.com.br/a-modernizacao-das-normas-e-do-processo-de-analise-das-prestacoes-de-contas-eleitorais-por-fernando-neisser/>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

PEREIRA, Rodrigo; LOBATO, Rafael. A contagem de prazo no novo CPC e o processo eleitoral. *Consultor Jurídico*, 1 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-abr-01/contagem-prazo-cpc-processo-eleitoral#author>>. Acesso em: 5 abr. 2017.

SANTANO, Ana Claudia. *O financiamento da política*. Curitiba: Íthala, 2014.

VASCONCELLOS, Aylton Cardoso. Prestação de contas de campanha e quitação eleitoral: uma reflexão sobre a constitucionalidade da redação determinada pela Lei nº 12.034, de 2009, ao § 7º do Artigo 11 da Lei nº 9.504, de 1997. *Série Aperfeiçoamento de magistrados 7*. Curso “1º Seminário de Direito Eleitoral: temas relevantes para as eleições de 2012”. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral\\_39.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral_39.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2017.