



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
Tocantins

Revista do TRE-TO

Ano 1

Número 1

jan/jun 2007

MINIRREFORMA ELEITORAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI Nº 11.300, DE 10/05/2006, NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DAS CAMPANHAS ELEITORAIS

LÍLIA MARIA DA CUNHA FERNANDES, Analista Judiciária - Pós-graduada pela Universidade Gama Filho/RJ. Autora do Livro Direito Eleitoral - Série Primeiras Linhas, Editora Fortium.

Sempre que se avizinham as eleições, sejam presidenciais, federais, estaduais ou municipais, vêm a lume discussões acerca dos financiamentos das campanhas eleitorais, das influências de determinados grupos econômicos ou sociais sobre candidatos, partidos e órgãos do poder público. O cerne de todas essas questões é, indiscutivelmente, a corrupção. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “o fenômeno da corrupção é registrado desde a remota antigüidade. (...) Não é, porém, um fenômeno do passado, nem localizado. Em todos os tempos, lugares e culturas, ela aparece”. Descrevendo a origem da palavra, o jurista aponta que a corrupção sempre foi vista como um mal gravíssimo, que solapa os alicerces do Estado e ameaça a sociedade. Em latim, o termo *corruptio* corresponde à explosão do âmago de um fruto, em razão de sua podridão interna. (ZILVETI, p. 17).

Não há como compreender as distorções nos financiamentos das campanhas políticas sem conceber que elas se tornam cada vez mais caras, sofisticadas e elaboradas, através de modernas ferramentas de *marketing* e publicidade, visando conquistar, seduzir e obter o voto dos eleitores. Deixaram de ser intuitivas e se tornaram racionais, os palpites cederam lugar à pesquisa; os militantes foram, em grande parte, substituídos por cabos eleitorais remunerados; a propaganda política tornou-se alvo de extremo profissionalismo, podendo ser comparada a campanhas de produtos e serviços, tendo-se como alvo, em uma e outra, respectivamente, os eleitores e os consumidores.

Diante desse universo, em que se apresentam os altos custos da atividade política, Mônica Herman S. Caggiano aponta que “a verdade é que o processo de arrecadação, as dívidas e os gastos têm sido encarados com bastante reserva não só em virtude do lastro de dependência que possam originar, como também em face do iminente perigo de desfiguração da vontade popular expressa pelo sufrágio”. (ZILVETI, p. 118)

Como já era de se esperar, o período que antecedeu as eleições gerais de 2006 foi marcado por denúncias, largamente difundidas pela imprensa, acerca de sobras de campanha não contabilizadas, ou seja, sem a devida escrituração e declaração à Justiça Eleitoral e à Receita Federal, que estariam sendo desviadas e distribuídas a parlamentares, seus assessores e parentes, a fim de que fossem votados ou desembaraçados, no Congresso Nacional, projetos legislativos e medidas favoráveis ao

governo. Os escândalos dos “mensalões” e do “valerioduto”, como foram batizados, mobilizaram a opinião pública, que obteve como resposta mais um remédio de natureza legislativa, o que não corresponde, necessariamente, à redução da impunidade.

O novo pacote normativo foi lançado de forma casuística e açodada, como sói acontecer em nosso país, em momento de indignação generalizada, restando consubstanciado na promulgação da Lei nº 11.300, de 10/05/2006, sob a alcunha de *minirreforma eleitoral*, alterando-se diversos artigos da Lei das Eleições – Lei nº 9.504/97 - no tocante à propaganda eleitoral e ao financiamento de campanha, instituindo medidas visando à maior transparência da contabilidade eleitoral e inibitórias do excesso de gastos eleitorais, com o escopo de se evitar a corrupção, fraudes e abuso do poder econômico, bem como o difundido “caixa dois” das campanhas políticas.

O alerta geral implicou em uma observação mais atenta quanto às origens dos recursos das campanhas eleitorais que se aproximavam. Os imperativos da minirreforma acabaram por revelar o quanto as prestações de contas estavam distantes da realidade, haja vista os valores milionários que foram estimados para algumas campanhas em 2006, muito além declarados em anos anteriores. Segundo informações obtidas no sítio do TSE, as coligações lideradas pelo PT e pelo PSDB quase dobraram os números da campanha de 2002. A campanha do presidente Luiz Inácio Lula da Silva estimou o teto em R\$ 89 milhões e a de Geraldo Alckmin em R\$ 85 milhões, apesar das proibições legais de gastos com showmícios, outdoors e distribuição gratuita de brindes, estatuídas com vistas à redução de despesas eleitorais.

Os novos parâmetros, contudo, aliados à obrigatoriedade de prestação de contas pela Internet, através dos portais da Justiça Eleitoral, viabilizaram a fiscalização por eleitores, partidos adversários, Ministério Público e quaisquer interessados, trazendo, assim, pontos positivos, assim, a moralidade para o exercício dos mandatos políticos passou a ser aferida com maior desvelo pela sociedade em geral, a partir do comportamento dos candidatos na captação e manejo dos recursos eleitorais. A Justiça Eleitoral, a seu turno, também buscou o aperfeiçoamento dos instrumentos de fiscalização, adotando medidas importantes como as parcerias firmadas com a Receita Federal.

Com efeito, instituiu-se a obrigatoriedade de que todos os recursos de campanha transitem por conta bancária específica, através de cheques cruzados e nominais, transferência eletrônica de valores ou depósitos devidamente identificados, vedando-se, portanto, as doações em espécie. Instaurou-se a responsabilidade solidária entre o candidato e a pessoa designada pela administração financeira da campanha (a regra anterior previa responsabilidade exclusiva do candidato), dentre outras medidas. Vejamos.

No tocante à responsabilidade solidária entre o candidato e a pessoa por ele designada para a administração financeira de sua campanha ou tesoureiro, o art. 21 da Lei das Eleições estabelecia que o candidato era o único responsável pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo assinar a respectiva prestação de contas sozinho ou, se fosse o caso, em conjunto com a pessoa designada para essa tarefa. Com a vigência da Lei nº 11.300/2006, a norma passou a determinar a responsabilidade solidária entre o candidato e o tesoureiro de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas.

O novo dispositivo traz à memória o trágico episódio que envolveu Paulo César Farias, tesoureiro da campanha do então candidato à Presidência da República nas eleições de 1989, Fernando Collor de Mello. Segundo investigações realizadas à época, sobretudo por órgãos da imprensa, foram reunidas provas na Itália, na Suíça, nos Estados Unidos, na Argentina, no Uruguai e também em Alagoas, que revelavam que os negócios do ex-tesoureiro de Collor, custeados com os milhões de dólares arrecadados em campanha, iam muito além de corrupção. Havia fortes indícios de que PC Farias mantinha conexões com o crime organizado internacional e parceiros ligados a uma das maiores redes internacionais de narcotráfico. São transações frenéticas, feitas em quase uma dezena de países espalhados por três continentes.

O *impeachment* de Collor, em 1992, após o resultado de uma CPI que o condenara, bem como o assassinato do ex-tesoureiro, em junho de 1996, demonstram a importância que se deve dar aos aspectos financeiros das campanhas eleitorais. Os responsáveis pelas finanças devem, sim, ser responsabilizados, juntamente com os candidatos, por todos os desvios perpetrados, seja em proveito próprio, seja pelo simples respeito à finalidade de tais recursos, provenientes, em parte, de receitas públicas, oriundas do fundo partidário.

Outra inovação diz respeito à abertura de conta bancária específica para movimentação dos recursos de campanha. O art. 22 da referida Lei teve o acréscimo de dois parágrafos, estatuídos nos seguintes termos:

Art. 22. [...] § 3º O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o caput deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.

§ 4º Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

O *caput* do art. 22 dispõe sobre a obrigatoriedade da abertura da conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha, exceto quanto aos candidatos aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador, em municípios onde não haja agência bancária, bem como nas candidaturas à vereança em municípios com menos de vinte mil eleitores. Os bancos são obrigados a acatar o pedido de abertura de conta de qualquer partido ou candidato escolhido em convenção, destinada à movimentação financeira da campanha, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo.

O tema fora objeto da Súmula nº 16 do Tribunal Superior Eleitoral, com o seguinte enunciado: “A falta de abertura de conta bancária específica não é fundamento suficiente para a rejeição de contas de campanha eleitoral, desde que, por outros meios, se possa demonstrar sua regularidade”. Publicada em 2000, o posicionamento emanado da mais alta Corte Eleitoral já havia sido superado, através de iterativa jurisprudência em sentido contrário, que culminou com o cancelamento da referida súmula, em questão de ordem, sem processo, no dia 05 de outubro de 2002.

Além das regras acima definidas, os parágrafos 3º e 4º acrescentados pela Lei nº 11.300/2006 determinam que as contas sejam desaprovadas caso os recursos financeiros não transitem pela conta específica, com a remessa automática dos autos ao Ministério Público. Tal procedimento foi de importante significado para a Justiça Eleitoral, pois fixou critério objetivo para a rejeição das contas eleitorais, enquanto, em se tratando de outros vícios, a lei não estabelece tais parâmetros, ficando ao crivo discricionário da Justiça Eleitoral declarar a rejeição, a aprovação ou aprovação, com ressalvas, da prestação de contas.

O regime de doações às campanhas também sofreu modificações, a fim de se aprimorar o controle acerca de suas fontes de financiamento, buscando-se evitar, simultaneamente, os famosos recursos não-contabilizados, a influência indevida do poder econômico e as mais diversas formas de corrupção daí advindas. Assim, toda doação a candidato específico ou a partido deve fazer-se mediante recibo, em formulário impresso, segundo modelo constante do anexo da lei. Nesse particular a Lei nº 11.300/06 também trouxe novas restrições, ao estabelecer:

Art. 23. [...] § 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de:

I – cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos;

II – depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 5º Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.

Foram proibidas as doações em dinheiro, favorecendo-se, destarte, a identificação dos financiadores das campanhas eleitorais, permitindo-se que o cidadão possa identificar, *a posteriori*, se o político eleito está trabalhando a favor de valores sociais e comuns ou, ao contrário, em benefício dos doadores que propiciaram a sua vitória nas urnas, muito ligada, atualmente, ao *marketing* e a recursos publicitários de inuidosa influência sobre os eleitores.

Apuraram-se, igualmente, os meios para aferição da legalidade das origens dos recursos financeiros. Nesse aspecto, a Lei nº 9.504/97 proíbe aos partidos e candidatos receberem, direta ou indiretamente, doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedentes de entidade ou governo estrangeiro, órgão da Administração Pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos públicos, concessionário ou permissionário de serviço público, entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal, entidade de utilidade pública, entidade de classe ou sindical, pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior e, ainda, com a inclusão pela Lei nº 11.300/06, de entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas que recebam recursos públicos, organizações não-governamentais que recebam recursos públicos e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Joel J. Cândido salienta a gravidade do recebimento de recursos de fontes ilícitas, lecionando, a respeito, o seguinte: "Para se ter uma idéia das razões que levaram o legislador a proibir estas fontes de captação de recursos, basta atentar que os incisos I e VII, v.g., dizem inclusive, com a segurança e soberania nacionais; o II e o III, porque são dinheiros públicos dos contribuintes, com outra destinação social e jurídica, relacionando-se com os princípios que norteiam a administração pública (CF, art. 37); e, finalmente, porque, se oriundos os valores das entidades constantes dos demais incisos, haveria um desvirtuamento absoluto das finalidades dessas mesmas instituições, o que não é seriamente, possível". (CÂNDIDO, p. 423/424)

As alterações no sistema de gastos eleitorais dizem respeito, sobretudo, ao seu barateamento, favorecendo também a redução dos recursos obtidos por vias escusas ou ilegítimas. Pode-se notar que a reforma buscou atingir vários aspectos que convergem para os mesmos propósitos: eliminar ou reduzir a corrupção, o abuso de poder econômico e todas as formas de desvio dos recursos financeiros eleitorais.

As principais considerações que temos a fazer, no particular, são as seguintes: suprimiram-se os gastos com espetáculos ou eventos promocionais de candidatura, os chamados *showmícios*, o que veio a coibir que partidos e candidatos com forte poderio econômico possam alavancar

suas campanhas através da atuação de artistas famosos, com forte influência sobre a população. Nessa esteira, foi revogada a norma que permitia gastos com o pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos relacionados a campanha eleitoral. Foram mantidos os comícios, sem a participação de artistas e shows promocionais. Acrescentou a Lei nº 11.300/2006 o seguinte gasto: produção de *jingles*, vinhetas e *slogans* para propaganda eleitoral.

Ressalte-se, também, a supressão de gastos com a produção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha, evitando-se, assim, que a vontade do eleitor seja subjugada à ilusão trazida pelo prazer transitório proporcionado por tais brindes, sobretudo no tocante às pessoas mais humildes, que compõem a grande maioria do eleitorado.

A transparência das contas eleitorais ganhou importante reforço com a obrigatoriedade da prestação de contas pela Internet. Em que pese o caráter positivo da norma, deve-se refletir sobre a inexigibilidade, nesses dois momentos em que as contas serão parcialmente declaradas, de se identificarem os doadores da campanha, o que compromete a eficácia do novo comando legal. Seguem as regras introduzidas pela Lei nº 11.300/2006, em relação à prestação de contas:

Art. 28. [...] § 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores (Internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final de que tratam os incisos III e IV do art. 29 desta Lei. [...]

No âmbito processual, o destaque normativo consiste na introdução da investigação judicial estatuída pelo art. 30-A da Lei das Eleições, diga-se, por oportuno, importante inovação trazida pela Lei nº 11.300/2006, nos seguintes termos:

“Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral relatando fatos e indicando provas e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. § 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber. § 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.

Neste particular, pode-se destacar sensível avanço ao sistema repressivo das infrações às normas contábeis da campanha eleitoral, no sentido de permitir a grave penalidade de cassação do diploma do candidato que não tenha atendido às regras que têm por escopo a extinção do conhecido “caixa dois” e de todas as formas de corrupção e abusos que o poder econômico pode propiciar, em detrimento do equilíbrio da disputa.

Ainda não há jurisprudência firmada, por parte do Tribunal Superior Eleitoral, que permita discorrer sobre a aplicabilidade do dispositivo nas eleições de 2006, mas o que se espera é que, cada vez mais, a exemplo do que ocorreu com as representações fundadas no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, a Justiça Eleitoral disponha de instrumentos processuais que garantam o fim da impunidade e a efetividade das sanções a serem impostas aos que subvertem as regras do jogo eleitoral, maculando, de antemão, os mandatos representativos outorgados pelos titulares do poder político, os cidadãos brasileiros.

No exercício de seu poder regulamentar, o TSE editou a Resolução nº 22.205 de 23/05/2006, analisando, sob a ótica do art. 16 da Constituição da República, quais os dispositivos incidiriam já sobre o pleito vizinho. Não obstante a proximidade das eleições de 2006, a maioria dos dispositivos foi considerada aplicável, por não vulnerar o princípio da anualidade. A constitucionalidade da minirreforma eleitoral foi contestada perante o Supremo Tribunal Federal, através das Ações Diretas de Inconstitucionalidade de números 3.742 e 3.743, julgadas parcialmente procedentes, apenas para declarar inconstitucional o artigo 35-A, relativo à publicação de pesquisas eleitorais, de acordo com a redação que lhe deu a Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, e improcedente no mais, nos termos do voto do Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, em 06.09.2006.

A propósito, vale salientar que o artigo 16 da Constituição da República, com a redação imprimida pela Emenda Constitucional nº 4/93, estabelece o princípio da anualidade ou anterioridade, de forma a evitar surpresas e garantir segurança jurídica em relação às regras aplicáveis ao processo eleitoral, assim enunciando: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

A finalidade da regra, consoante entendimento do Pretório Excelso, se orienta no sentido de que “foi enunciada pelo constituinte com o declarado propósito de impedir a deformação do processo eleitoral mediante alterações casuisticamente nele introduzidas, aptas a romper a igualdade de participação dos que nele atuem como protagonistas principais: as agremiações partidárias e os próprios candidatos”. (STF – Pleno – ADIN nº 353/DF – Medida Cautelar – Relator: Min. Celso de Mello – DJU – 12/02/93). Não obstante o objetivo moralizador das novas

medidas, não se pode desprezar a instabilidade que tais reformas produziram junto aos personagens do processo eleitoral, às vésperas das eleições, causando tumultos e fundadas dúvidas sobre o alcance e abrangência dos novos dispositivos legais.

Para finalizar o presente estudo, transcrevemos ilustrada passagem extraída de lições do eminente Professor Ives Gandra da Silva Martins, nas quais descortina os perniciosos vínculos entre a natureza humana no poder, a corrupção e o financiamento das campanhas eleitorais:

“O certo é que a luta pelo poder está na essência da natureza humana, tendo todos os sociólogos, historiadores, políticos, juristas, economistas, em algum momento da sua reflexão acadêmica, que se defrontar com o mistério do poder. Norberto Bobbio, quando procura compreender as formas de governo, enfrenta a excitante questão, a partir de realidade que impressiona, qual seja, a de que, se todas as ciências evoluíram, a ciência vinculada à anatomia do poder tem permanecido estática, sem grandes alternativas, ofertando pálido e mediano quadro evolutivo aos estudiosos, visto que a práxis humana de seu exercício acarreta repetições monótonas e fracassos permanentes”. (ZILVETI, p. 104)

Mesmo diante das aberrações históricas do comportamento humano e das patologias psíquicas que permeiam a busca e o exercício do poder, acreditamos que o objeto da presente reflexão deve ser encarado de forma otimista, como um objetivo a ser constantemente perseguido, devendo-se preparar a Justiça Eleitoral, as agremiações partidárias, os futuros candidatos e eleitores para, em conjunto, atuarem no combate da corrupção eleitoral, em suas múltiplas faces, preservando-se, em última instância, a integridade do regime democrático.

REFERÊNCIAS

- CÂNDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral Brasileiro*. Bauru: Edipro, 2005.
ZILVETI, Aurélio e outros. *O regime Democrático e a Questão da Corrupção Política*. São Paulo: Jurídico Atlas; 2004.