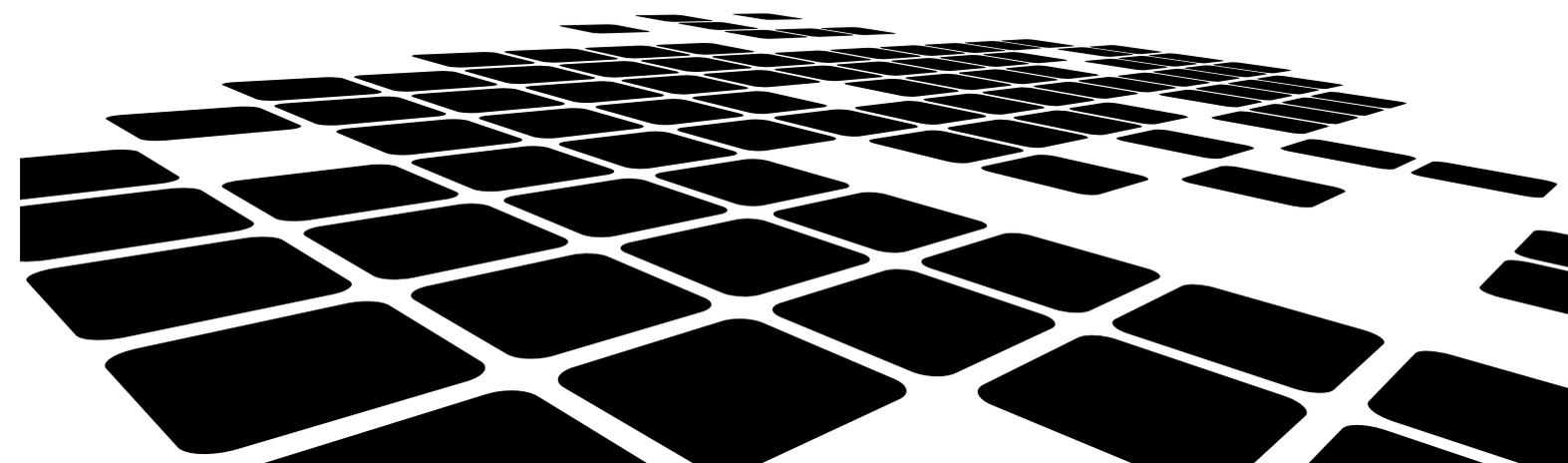


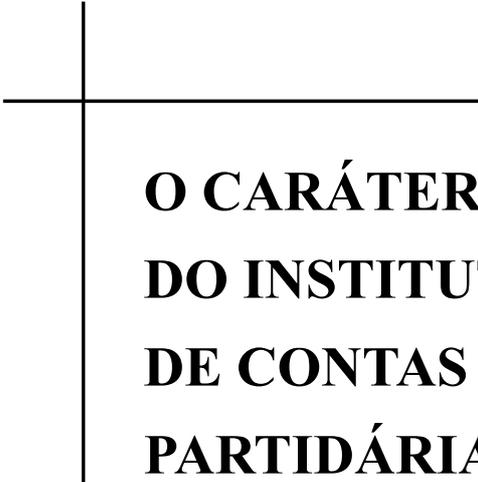


Tribunal Regional Eleitoral
do Rio Grande do Sul

Revista do **TRE-RS**

Julho/Dezembro de 2018





**O CARÁTER JURISDICIONAL
DO INSTITUTO PRESTAÇÃO
DE CONTAS ELEITORAL E
PARTIDÁRIA:
DESENVOLVIMENTO, ASPECTOS
NEGATIVOS E POSITIVOS**

Brenda de Quadros Pereira

RESUMO: O presente artigo pretende demonstrar a importância que instituto Prestação de Contas à Justiça Eleitoral tem para a democracia nacional. De início, descreve sua evolução histórica, com as alterações na legislação pertinente, traçando sua conceituação segundo suas funções e atribuições. Após, elenca pontos controvertidos das mudanças de concepção do instituto, notadamente da adoção do caráter jurisdicional, trazendo posicionamentos doutrinários e jurisprudências relevantes. Ainda, aponta os riscos que essa alteração apresentou na prática processual eleitoral, dentre eles a pluralidade de atos processuais, a eventual atuação ilícita dos profissionais da contabilidade e do direito e o risco de deslegitimação democrática. Argumentou os contrapontos para cada potencial crítica ao caráter jurisdicional para fins de promover transparência, segurança jurídica e democracia ao processo eleitoral. Ao fim, defende que por meio da prestação de contas com caráter jurisdicional é possível criar uma ponte de debate entre governantes e governados, o que, de fato, fortalece a democracia.

PALAVRAS-CHAVE: Prestação de contas. Eleição. Partidos políticos. Jurisdicionalização. Democracia.

ABSTRACT: This article intends to demonstrate the importance that Accountability to Electoral Justice has for national democracy. At the outset, it describes its historical evolution, with the changes in the pertinent legislation, tracing its conceptualization according to its functions and attributions. Afterwards, it elicits controversial points of the institute's design changes,

notably the adoption of the jurisdictional character, bringing doctrinal positions and relevant jurisprudence. It also points out the risks that this alteration has presented in the electoral process, including the plurality of procedural acts, the possible illicit performance of accounting and legal professionals, and the risk of democratic delegitimization. It argued the counterpoints for each potential criticism of the jurisdictional character in order to promote transparency, legal security and democracy in the electoral process. Finally, argues that through the provision of accounts with a jurisdictional character, it is possible to create a bridge between government and governed, which, in fact, strengthens democracy.

KEY WORDS: Accountability. Election. Political parties. Jurisdiction. Democracy.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 17, inciso III, atribuiu aos candidatos e partidos políticos o *dever* de manter sua escrituração contábil e a *obrigação* de apresentar seu balanço financeiro, de campanha e anual, à Justiça Eleitoral nos períodos indicados pelas normas eleitorais.

Embora seja encargo constitucional, o processo de prestação de contas eleitorais e partidárias, inicialmente, era concebido como simples procedimento formal e administrativo. A fim de minimizar esse quadro de descaso político e judicial,

determinadas reformas políticas legislativas (Leis 11.300/06, 12.034/09 e 13.165/15¹) promoveram algumas assertivas alterações no instituto, entre elas: o envio de relatórios financeiros durante a campanha, o limite de gastos para campanha, o caráter jurisdicional das contas, a obrigatoriedade de constituição de advogado, e etc.

O presente artigo busca expor a mudança legislativa mais relevante que as prestações de contas eleitorais e partidárias experimentaram, qual seja: a transformação de seu caráter administrativo em jurisdicional. Após descrever como se desenvolveu a alteração da *natureza*² administrativa para jurisdicional, apontar-se-á alguns aspectos positivos e negativos decorrentes desse fenômeno.

Ao longo da narrativa, será abordada a questão da ampliação dos atos processuais devido ao caráter jurisdicional e como reage o princípio da celeridade nesta situação. Ainda será analisada a atuação de profissionais para omitir irregularidades no balanço contábil eleitoral ou partidário, como também o uso dos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade nas teses defensivas no processo de prestações de contas. Buscar-se-á debater, outrossim, a questão da (des)legitimação democrática na jurisdicionalização das contas.

Ao fim, com este trabalho pretende-se concluir se a atribuição de caráter jurisdicional às prestações de contas de campanha e partidárias acarreta alguma violação ao sistema democrático, à celeridade e economicidade processual, ou se,

¹ Não se inclui na presente análise a minirreforma eleitoral da Lei n. 12.891/2013, pois, embora ela trate de redução de custos das campanhas eleitorais, não atinge diretamente a alteração do caráter da prestação de contas, tema deste trabalho.

² Nota de esclarecimento: não usaremos a palavra *natureza* no contexto *natureza jurídica*. Para fins literários e gramaticais, buscando fugir da repetição de palavras, seu uso será destinado como sinônimo de *caráter*.

ao contrário, efetiva a participação política e social por meio da publicidade, da transparência e do devido processo legal.

2. O INSTITUTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAL E PARTIDÁRIA: CONCEITUAÇÃO

Antes de discorrer acerca da natureza do instituto prestação de contas, é necessário conceituá-lo, mesmo que resumidamente. Assim, no caso da prestação de contas em matéria eleitoral, a conceituação se dará pela explicação de suas características de forma, momento e estrutura de apresentação à Justiça Eleitoral.

O instituto prestação de contas, no âmbito da Justiça Eleitoral, é compreendido de duas formas, quais sejam: (i) *prestação de contas de campanha ou eleitorais*, que se trata da apresentação financeira efetuada pelos candidatos³ e partidos políticos durante e logo após o período de campanha eleitoral, e (ii) prestação de contas partidária ou anual, que se refere ao balanço contábil da movimentação anual dos partidos políticos, que deve ser entregue à Justiça Eleitoral até dia 30 de abril do ano seguinte do exercício apurado⁴.

A prestação de contas de campanha, com a alteração promovida pela Lei n. 13.165/15, passou a ter dois momentos no

³ Após a vigência da Lei n. 13.165/15, conhecida minirreforma política, que alterou os parágrafos 1º e 2º do art. 28 da Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições), a apresentação das contas de campanha, tanto nas eleições majoritárias, quanto nas proporcionais, caberá ao próprio candidato. Com isto, ficou extinta a figura do comitê financeiro, órgão que possuía a função de prestar as contas pelo candidato ou partido político.

⁴ Conforme dispõe o art. 32 da Lei n. 9.096/95: “o partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte”.

período de campanha eleitoral⁵. De início, ela é enviada de forma parcial em setembro⁶, apenas pelo espaço eletrônico do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), sendo completamente entregue à Justiça Eleitoral cerca de um mês após a data da votação⁷, com peças extraídas do sistema⁸, recibos eleitorais, comprovantes de gastos – discriminando, notadamente, a destinação dos valores do Fundo Partidário⁹ –, sobras de campanha e procuração com constituição de advogado¹⁰.

Registre-se, aqui, que é obrigação dos partidos políticos e candidatos o envio de relatórios discriminando doações financeiras para campanha até 72 horas de seu recebimento. Tanto estes relatórios financeiros, quanto a prestação de contas parcial, serão disponibilizados na internet, em sítio próprio, criado pela Justiça Eleitoral, na forma do art. 28, §4º, inciso II, da Lei n. 9.504/97.

⁵ Anteriormente, tendo em vista que o período de campanha eleitoral era de 90 (noventa) dias, a prestação de contas parcial era enviada à Justiça Eleitoral em duas parcelas, sendo possível, assim, aferir a movimentação de toda campanha.

⁶ No caso do último pleito, as Eleições Municipais de 2016, a edição da Resolução n. 23.463/2015 pelo TSE fixou os dias 09 a 14 e setembro de 2016 para envio da prestação de contas parcial, conforme dispõe o § 4º de seu art. 43.

⁷ Nas Eleições Municipais de 2016 a entrega ficou estabelecida para o dia 1º de novembro de 2016 para os municípios com apenas um turno e para os candidatos da proporcional, e dia 19 de novembro de 2016 para os municípios com segundo turno.

⁸ Nos termos do art. 50, § 2º e art. 59, caput, da Resolução do TSE n. 23.463/2015.

⁹ A partir da instituição do Fundo Especial de Campanha, criado pela Lei n.º 13.487/2017, a prestação de contas de campanha também servirá para fiscalizar sua utilização e devolução de recursos, nos termos do art. 16-C, §11, da Lei n. 9.504/97.

¹⁰ A prestação de contas de campanha, para os candidatos, ainda pode ser prestada de forma simplificada, o que não exclui seu envio parcial, mas possibilita que seja entregue um número menor de peças, considerando que o candidato teve um movimento financeiro menor (R\$ 20.000,00) ou que se trata de um município com menos de 50.000 eleitores (Lei n. 9.504/97, art. 28, §§ 9, 10 e 11, incluídos pela Lei n. 13.165/15).

A prestação de contas partidária é apresentada à Justiça Eleitoral em 30 de abril, sendo constituída pelas peças relacionadas na resolução vigente do exercício em que foram apuradas¹¹. Sua apresentação ainda é exclusivamente física, mas a partir do Exercício de 2017, com entrega em 2018, será disponibilizado o Sistema de Prestação de Contas Anuais (SPCA), que será de uso obrigatório para todos os partidos políticos, de acordo com o art. 29 da Resolução do TSE n. 23.464/2015 e art. 29 da Resolução do TSE n. 23.546/2017. Pontuadas as questões procedimentais e conceituais, prossegue-se análise sobre o desenvolvimento do instituto.

3. DESENVOLVIMENTO DA NATUREZA JURISDICIONAL NO INSTITUTO PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAL E PARTIDÁRIA

Em suas origens, a prestação de contas era um procedimento essencialmente administrativo, com o fim único de compilar e analisar as informações financeiras apresentadas por seus prestadores. Sem desvincular-se destas funções – compilar e analisar informações –, a prestação de contas da área eleitoral passou a ser o mecanismo substancial de divulgação e análise acerca da regularidade de práticas políticas (produção de material de campanha, manutenção de sede, etc.) aos eleitores, principais atores da democracia.

Um dos marcos de mudança na concepção da prestação de contas foi a Lei n. 11.300, de 11 de maio de 2006, que criou o limite de gasto para candidatos, a obrigação de envio dos relatórios

¹¹ No exercício de 2016 foi a Resolução n. 23.464/2015 do TSE.

financeiros durante a campanha eleitoral, dentre outros regramentos. Dessa forma, os princípios da transparência, publicidade, confiança e responsabilidade fiscal ampliaram-se no feito administrativo de prestação de contas. À vista disso, o instituto tornou-se mais um instrumento de legitimação dos governantes, quando estes agem em consonância com a legislação eleitoral. Neste sentido, Edson de Resende Castro (2008, p. 452-453), afirma:

No Estado Democrático de Direito, em que o poder pertence ao povo, esse poder é exercido quase sempre por meio de representantes eleitos pelo voto direto. Daí que a informação clara e verdadeira ao eleitor se constitui em indispensável à legitimação substancial dessa representação. Se é verdade que a soma de votos em número suficiente à eleição legitima formalmente o eleito para a posse e exercício do mandato, mais certo ainda que a legitimação material só se alcança se o processo eleitoral for capaz de colher dos outorgantes dos mandatos – os eleitores – sua decisão refletida e imaculada sobre as propostas de cada candidato e principalmente sobre o compromisso que ele assume no transcorrer da disputa.

Em outro giro, os destinatários passivos da norma eleitoral, candidatos e partidos políticos, demonstravam não acompanhar a importância que o instituto vinha recebendo, tratando-o como mero formalismo da Justiça Eleitoral. Em 2009, Fausto F. de França Junior, Procurador do Estado de Alagoas à época, foi mais longe em relação à prestação de contas de campanha, ao afirmar que este instrumento de controle financeiro estava sendo desvirtuado, configurando-se como um “faz-de-contas”. Nas palavras do referido Procurador do Estado:

Historicamente, as prestações de contas de campanha, que são justamente o principal instrumento para o controle referido, sempre foram vistas e tratadas como uma mera formalidade,

desatrelada da preocupação com a realidade dos gastos, desvirtuando-as em um verdadeiro “faz-de-contas”, sem a percepção geral de que o processo de prestação de contas poderia e pode se constituir em mais um importantíssimo instrumento de coibição de ofensas às *rules of games* (regras do jogo) do processo eleitoral, de modo a permitir o combate ao abuso de poder econômico e a outras formas indevidas de interferência na vontade popular e a conseqüente deslegitimação democrática dos eleitos”. (FRANÇA JÚNIOR, 2009, on-line).

Essa concepção das prestações de contas como um procedimento meramente formal, e sem relevância para os prestadores, baseava-se na inexistência de sanções efetivas para contas não prestadas ou desaprovadas. Por consequência, uma vez que as impropriedades e irregularidades das movimentações financeiras partidárias e eleitorais não poderiam receber o repúdio devido por parte do Judiciário, o trabalho da unidade técnica responsável pela análise das contas acabava por ser desestimulado.

A inutilização do instituto viabilizava um tratamento displicente por parte do Judiciário, o que prejudicava a plena aplicação dos princípios constitucionais do devido processo legal à prestação de contas. Com o fundamento de que a prestação de contas era procedimento de caráter administrativo, o Tribunal Superior Eleitoral inadmitia a interposição de eventuais recursos em face de acórdãos dos Tribunais Regionais Eleitorais que tratavam da matéria. A título de exemplo, cumpre transcrever a íntegra da emenda do acórdão n. 8990, julgado em 02/06/2008, de relatoria do Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto:

ELEIÇÕES 2006. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO.1. O TSE assentou o não-cabimento de recurso especial ou ordinário contra acórdão de

Corte Regional que analisa prestação de contas, haja vista tratar-se de matéria puramente administrativa. Ressalvado ponto de vista contrário. 2. Agravo desprovido.(TSE - AGRAVO DE INSTRUMENTO n. 8990, Acórdão, Relator(a) Min. Carlos Augusto Ayres De Freitas Britto, Publicação: DJ - Diário de justiça, v. 1, julgado em 09/06/2008)¹².

Afora a discussão acerca da irrecurribilidade das decisões proferidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais sobre prestação de contas, travava-se outro desentendimento em relação à coisa julgada destes feitos. O posicionamento do TSE era no sentido de que, sendo de natureza administrativa, a decisão da prestação de contas partidária e eleitoral não fazia coisa julgada material. Nesse sentido:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÕES 2006. ACÓRDÃO. NOVA Apreciação. RECIBOS ELEITORAIS. AUSÊNCIA. DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS. 1. O Tribunal Superior Eleitoral, de forma assente, entende ter natureza administrativa a decisão relativa à prestação de contas. Por consequência, tal decisão não faz coisa julgada material. Assim, é cabível a juntada de documentos e apreciação das contas mesmo após o julgamento desta Corte, que, por unanimidade, julgou-as não prestadas. 2. A ausência dos recibos eleitorais não utilizados compromete a avaliação da regularidade das contas prestadas. Contas desaprovadas. (TRE-RJ - PREST: 5442 RJ, Relator: JACQUELINE LIMA MONTENEGRO, Data de Julgamento: 25/08/2008, Data de Publicação: DOERJ - Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Volume III, Tomo II, Data 01/09/2008, Página 12).

¹² No mesmo sentido TSE - EMBARGOS EM AGRAVO DE INSTRUMENTO n. 8990, Acórdão, Relator(a) Min. Eros Roberto Grau, Publicação: DJ - Diário de justiça, Volume 1, Data 27/08/2008, Página 6.

Sendo assim, grande número de pedidos de reconsideração¹³, com juntada de documentos, eram protocolados. Este evento acabava por obstruir o trabalho dos servidores da Justiça Eleitoral, que ficavam reexaminando as prestações de contas que já estavam julgadas, bem como promovia a anomalia de existir duas ou mais sentenças/acórdãos dentro do mesmo processo.

Nesse cenário de descaso e desordem que se desenvolve a ideia de atribuição de natureza jurisdicional ao instituto da prestação de contas de matéria eleitoral¹⁴. Com tal alteração, estar-se-ia desconstituindo o caráter eminentemente administrativo do instituto da prestação de contas eleitoral e partidária, o que permitiria a busca pela unicidade do direito e a ampliação da segurança jurídica, por meio da coisa julgada material.

Com efeito, em 29 de setembro de 2009, é promulgada a Lei n. 12.034 que incluiu o § 6º ao artigo 37 da Lei n. 9.096/95, com o seguinte texto: “O exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional”. Desse modo, a Justiça Eleitoral passava a atuar no processo de prestação de contas em exercício da jurisdição¹⁵.

¹³ Hoje é possível propor pedido de regularização das contas não prestadas, na forma do art. 59 e seguintes da Resolução n. 23.464/2015 do TSE e art. 59 e seguintes da Resolução n. 23.546/2017 do TSE – para prestação de contas partidárias – e art. 73 da Resolução n. 23.463/2015 – para prestação de contas de campanha das Eleições Municipais de 2016 –. Mas neste caso, o requerimento será autuado sob a classe ‘Petição’, e não ‘Prestação de Contas’, desta forma não haverá duas sentenças dentro do mesmo feito.

¹⁴ O principal interesse político para essa alteração legislativa era a necessidade de viabilizar o manejo de recurso para a instância superior, permitindo, em tese, a análise da decisão recorrida por outro órgão integrante da estrutura da Justiça Eleitoral.

¹⁵ Conceitua-se “jurisdição”, segundo Fredie Didier Jr. (2015, p. 192) como a “[...] atividade exercida pelos juízes (órgão investidos nesta função), que aplicam o direito objetivo em última instância, dão a última palavra sobre a questão, proferindo decisão que não pode ser controlada por nenhuma outra função estatal.”

Consequentemente, com o afastamento da natureza administrativa, ampliou-se o exercício do contraditório, da ampla defesa, do livre convencimento do juiz, dentre outros princípios processuais constitucionais, no processo de prestação de contas. Percebe-se também que o § 6º do artigo 37 da Lei dos Partidos Políticos adotou, pela sua literalidade, o caráter jurisdicional somente para a prestação de contas partidárias. No entanto, buscando uma interpretação sistemática e extensiva, a doutrina e jurisprudência aplicam o caráter jurisdicional à prestação de contas eleitorais também:

Da redação se extrai que a jurisdicionalização se refere aos processos de prestação de contas de partidos, entretanto, como as prestações de contas de campanha dos candidatos nada mais são que uma extensão daquilo que o partido deve ter como recurso para a eleição de maneira geral, outro não pode ser o raciocínio senão pela aplicação do dispositivo, de forma analógica, aos recursos dos candidatos”. (RIBEIRO JÚNIOR, 2012, on-line).

Na jurisprudência:

RECURSO - PRESTAÇÃO DE CONTAS - ELEIÇÕES 2008 - CANDIDATO A VEREADOR - PEÇA RECURSAL SUBSCRITA PELO PRÓPRIO CANDIDATO - CARÁTER JUDICIAL DO PROCEDIMENTO - NECESSIDADE DE REPRESENTAÇÃO POR ADVOGADO - RECURSO NÃO CONHECIDO. - “A Lei n. 12.034, de 29.9.2009, ao acrescentar os parágrafos 5º e 6º ao art. 30 da Lei n. 9.504/1997, passou a prever a possibilidade de interposição de recurso às instâncias superiores em face das decisões proferidas pelos Tribunais Regionais em sede de prestação de contas. Resta superado, portanto, o entendimento anterior do Tribunal Superior Eleitoral de que tais feitos possuiriam caráter administrativo e dispensavam a representação por advogado, passando a ter

caráter judicial”(TRESC. Acórdão n. 24.314, de 25.01.2010, Juiz Rafael de Assis Horn, e Acórdão n. 24.202, de 30.11.2009, Juiz Heitor Wensing Júnior) Vale dizer, o caráter jurisdicional do procedimento de prestação de contas torna indispensável que o recurso interposto contra a decisão nele proferida esteja subscrito por advogado.(TRE-SC - RPREST: 999847216 SC, Relator: SÉRGIO TORRES PALADINO, Data de Julgamento: 20/10/2010, Data de Publicação: DJE - Diário de JE, Tomo 196, Data 26/10/2010, Página 4).

No mesmo sentido:

Prestação de contas de campanha. Caráter jurisdicional. Art. 2º da Res. TRE/RS n. 239/2013. Eleições 2012. Não se conhece das contas quando ausente a capacidade postulatória do partido interessado. Prestação desacompanhada do instrumento de mandato a advogado. Suspensão das cotas do Fundo Partidário no patamar mínimo. Contas não prestadas. (TRE-RS - PC: 29274 RS, Relator: INGO WOLFGANG SARLET, Data de Julgamento: 23/09/2014, Data de Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 172, Data 25/09/2014, Página 2).

Percebe-se, portanto, que a natureza jurisdicional emprega-se nas duas formas de prestação de contas de matéria eleitoral, difundindo, assim, a aplicação dos princípios processuais constitucionais. Nesse passo, cumpre estudar os desdobramentos dessa alteração para fins de conceber o fenômeno em sua amplitude, o que se fará nas linhas que seguem.

4. ASPECTOS NEGATIVOS E POSITIVOS DA ALTERAÇÃO DE CARÁTER ADMINISTRATIVO PARA JURISDICIONAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAL E PARTIDÁRIA

Exposta a transição de caráter administrativo à jurisdicional da prestação de contas partidárias, a partir da vigência da Lei n. 12.034/09, e eleitorais, com a interpretação extensiva e sistemática da doutrina e jurisprudência, a análise, a seguir, buscará identificar alguns aspectos positivos e negativos dessa alteração.

4.1 Maior número de atos processuais em face do princípio basilar da celeridade no processo eleitoral

O princípio da celeridade no processo eleitoral indica que as decisões eleitorais – considerando a propositura da ação, a tramitação, até a decisão terminativa – devem ocorrer de maneira ágil. Segundo Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira (2012, p. 66), “o princípio da celeridade é muito utilizado no âmbito do Direito Eleitoral. Diferentemente do que estamos acostumados a lidar na Justiça Comum, na Justiça Eleitoral as ações são mais céleres e ‘econômicas’ processualmente falando”. Tal preceito é extraído do artigo 257 do Código Eleitoral, para os processos que não correm em período de campanha, e artigo 94 da Lei n. 9.504/97, para os feitos que correm no período eleitoral.

Todavia, alteração da natureza do instituto prestação de contas possibilitou um número maior de atos processuais durante a tramitação do processo, estendendo o tempo de vida do feito. Por exemplo, pela Resolução n. 21.841/2004 do TSE, a qual exprimia o caráter essencialmente administrativo da fiscalização das contas, havia dois momentos de manifestação dos órgãos partidários, sendo o primeiro o relatório para expedição de diligências e o segundo o parecer conclusivo. Entretanto, pelas Resoluções n. 23.432/2014,

23.464/2015 e 23.546/2017, editadas após a Lei n. 12.034/2009, depreendem-se três momentos: o exame preliminar, o exame das contas e o parecer conclusivo. Além destes atos, também é possível apresentação de defesa no caso de impugnação pendente de análise ou irregularidade constatada no parecer conclusivo¹⁶.

No que tange à prestação de contas da campanha, além dos procedimentos técnicos de análise preliminar e parecer conclusivo, é possível a concessão de mais uma oportunidade de manifestação, no prazo de 72 horas, para o caso de novas irregularidades e/ou impropriedades, na forma do art. 66 da Resolução TSE n. 23.463/2015¹⁷.

Vale lembrar, ainda, que nas Eleições Municipais de 2016, o TSE disponibilizou um sistema que verificava indícios de irregularidade ocorridos durante a campanha eleitoral (Instrução Normativa do TSE n. 18, de 16.8.2016). O sistema comparava as informações apresentadas pelos candidatos por meio de seus relatórios financeiros com quase todas as bases de dados no país (Receita Federal, CAGED - Cadastro Geral de Pessoas Empregadas e Desempregadas, e outros). Com isso, concedeu-se a oportunidade aos candidatos, doadores e fornecedores de esclarecerem as possíveis irregularidades em procedimento exclusivo, antes da efetiva apresentação das contas.

¹⁶ Irregularidades constatadas tanto o parecer emitido pela Unidade Técnica, quanto o parecer do Ministério Público Eleitoral, nos termos do art. 38 da Resolução do TSE n.s. 23.432/2014, 23.464/2015 e 23.546/2017.

¹⁷ Tal hipótese aplica-se para as prestações de contas de rito ordinário, de acordo com os artigos 63 e 64 da Resolução do TSE n. 23.463/2015. Para o rito simplificado das contas procede-se a análise simplificada da movimentação financeira (art. 60 da resolução mencionada), e o prazo para manifestação será concedido apenas quando for constatada irregularidade, conforme dispõe o art. 59, §3º, da Resolução do TSE n. 23.463/2015.

Como corolário, o número de manifestações no processo de prestação de contas, de fato, teve um considerável acréscimo. Ademais, a pluralidade de possibilidades de manifestações da parte no processo é a maior expressão do princípio processual constitucional do contraditório, exposto no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988.

Ressalte-se, por oportuno, que o princípio do contraditório, como bem observa Vanessa Kerpel Chincoli Mitidiero (2012, p. 477), no Estado Constitucional assumiu uma importância fundamental, pois, ao passo que garante a participação no processo, assegura a democracia processual. Da mesma forma, defendendo que o contraditório é a efetivação da democracia, Fredie Didier Jr. (2015, p. 78) afirma:

O princípio do contraditório é reflexo do princípio democrático na estruturação do processo. Democracia é participação, e participação no processo opera-se pela efetivação da garantia do contraditório. O princípio do contraditório deve ser visto como exigência para o exercício democrático de um poder.

Destarte, se por um lado esse acréscimo de atos pode lesionar o princípio da celeridade - pois aumenta as diligências para os interessados e, por decorrência, provoca uma extensão temporal e física no processo -, por outro aspecto, amplia o contraditório¹⁸.

¹⁸ Pela obrigatoriedade de constituição de advogado, as intimações são efetuadas pelos diários oficiais da Justiça Eleitoral. Isto é, o Diário da Justiça Eletrônico do TSE e de alguns TREs, o Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do Rio Grande do Sul (DEJERS), bem como o Mural Eletrônico instituído durante a campanha eleitoral, nos termos do art. 94, §5º, da Lei 9.504/97. O TRE/RS instituiu esta última plataforma pela Portaria P 259/2016 nas Eleições Municipais de 2016. Vale lembrar que, anteriormente, os cartórios dependiam da disponibilidade e interesse dos diligentes partidários e candidatos para proceder as intimações, o que, em verdade, dificultava o andamento processual.

Desta forma, o caráter jurisdicional está garantindo a democracia por meio da participação processual efetiva e capaz¹⁹.

4.2 Auxílio de profissionais para omitir irregularidades na prestação de contas

A elaboração técnica das contas é uma tarefa conferida ao profissional de contabilidade regularmente registrado no Conselho Federal de Contabilidade, de acordo com o art. 41, § 4, da Resolução do TSE n. 23.463/2015, art. 3º, inciso IV, e 29, inciso XXI, da Resolução do TSE n. 23.464/2015 e art. 4º, inciso IV, e 29, inciso XXI, da Resolução do TSE n. 23.546/2017. Em que pese seja essencial o auxílio técnico contábil para elaborar as contas anuais ou de campanha, Edson Resende Castro (2008, p. 449) avalia que tal suporte pode ajudar a omitir fontes ilícitas e gastos proibidos da movimentação financeira eleitoral ou partidária.

Compreendendo desse modo, a atividade de um advogado seria mais um meio de encobrir irregularidades, burlando a apresentação das contas. Os profissionais da advocacia poderiam usar de “artimanhas”, agindo de má-fé, para livrarem os partidos e candidatos de eventuais sanções devido a fraudes contábeis. Contudo, isso não pode ser visto como um problema que macule o caráter jurisdicional da prestação de contas eleitoral e partidária, afinal, as relações processuais são embasadas na boa-fé objetiva, além do que os advogados que porventura cometam ilícitos no exercício da profissão, respondem por seus atos²⁰. Logo, o exercício

¹⁹ A capacidade postulatória é necessária para apresentação das contas, de acordo com art. 41, §6º, da Resolução TSE n. 23.463/2015, art. 43 da Resolução TSE n. 23.464/2015 e art. 43 da Resolução TSE n. 23.546/2017.

²⁰ Art. 6º, Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB (Resolução n. 02/2015): “*é defeso ao advogado expor os fatos em Juízo ou na via administrativa falseando deliberadamente a verdade e utilizando de má-fé*”.

da advocacia na prestação de contas não é prejudicial à análise das contas, até porque se assim for, é possível tomar diligências para punir o prestador e seus auxiliares²¹.

Cumprе destacar que, pelo § 13 do artigo 37 da Lei n. 9.096/85, incluído pela Lei n. 13.165/2015, os dirigentes partidários responderão civil e criminalmente pela desaprovacão das contas partidárias e pelos ilícitos atribuídos aos partidos políticos, quando dolosos. Além disso, desde a Resolução do TSE n. 23.432/2014²², os dirigentes partidários são litisconsortes necessários dos partidos políticos no processo da prestação de contas anuais, podendo, em determinados casos, sofrerem sanções pela não apresentação das contas ou sua desaprovacão²³.

Ademais, como observa Resende Castro (2008, p. 449), é possível detectar as irregularidades nas prestações de contas a partir de diligências a serem requeridas pelo Ministério Público Eleitoral ou determinadas pelo Magistrado. Assim sendo, havendo mais oportunidade de exames pela Unidade Técnica, conforme prevê as normas eleitorais que estão em consonância com o atual caráter jurisdicional, será ainda mais viável apontar as irregularidades nas contas, isto é, verificar a existência de caixa dois, fontes vedadas²⁴ e fontes de origem não identificada²⁵ nas contas em análise.

²¹ Art. 34, incisos VI e XVII, do Estatuto da Advocacia e da OAB (Lei n. 8.906/94); art. 41, §2º, da Resolução TSE n. 23.463/2015; art. 28, §3º, II, art. 51, da Resolução TSE n. 23.464/2015 e art. 51, da Resolução TSE n. 23.546/2017; art. 15-A e art. 37, §13, da Lei n. 9.096/95; e art. 21 da Lei n. 9.504/97.

²² A Resolução do TSE n. 23.464/2015 manteve o litisconsórcio necessário entre dirigentes e partidos políticos, mas restringiu o rol de sanções que os dirigentes partidários estavam sujeitos na resolução anterior.

²³ Conforme arts. 47 a 51 da Resolução do TSE n. 23.464/2015 e da Resolução do TSE n. 23.546/2017.

²⁴ Fontes vedadas são recursos recebidos de pessoas (físicas ou jurídicas) que, por vedação legal, não podem efetuar doações a partidos políticos ou candidatos. Considera-se fontes vedadas, na prestação de contas partidária, as doações efetuadas de origem estrangeira,

Saliente-se, ainda, que eventuais erros materiais ou impropriedades de pequena relevância poderão ser melhor esclarecidos pelo advogado, haja vista que não é raro existir candidatos e/ou dirigentes partidários sem conhecimento na matéria e que não conseguem transformar suas alegações em textos formais. À vista disto, a obrigatoriedade de constituição de advogado²⁶ é um elemento positivo, pois todos os partidos e candidatos são assistidos da mesma forma, o que promove a isonomia nos feitos eleitorais.

4.3 O uso dos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade nas teses defensivas no processo da prestação de contas

Para a boa compreensão dos postulados da proporcionalidade²⁷ e da razoabilidade²⁸ é de grande valia a teoria de Humberto Ávila. Segundo o autor, a proporcionalidade e a razoabilidade são postulados normativos aplicativos que estruturam a aplicação de regras, princípios e atos administrativos:

pessoa jurídica, pessoa física que exerça atividade comercial decorrente de concessão ou permissão, ou autoridades públicas, nos termos do art. 12 da Resolução do TSE n. 23.464/2015 e art. 12 da Resolução do TSE n. 23.546/2017. Para prestação de contas eleitoral é vedadas as receitas procedentes de pessoas jurídicas, origem estrangeira e pessoa física que exerça atividade comercial decorrente de concessão ou permissão, com base no art. 25 da Resolução TSE n. 23.463/2015.

²⁵ Fonte de origem não identificada é o recurso que não é possível conhecer a origem por falta de dados ou informações equivocadas apresentadas pelo prestador, impossibilitando a verificação da regularidade da doação. Nas prestações de contas partidárias são fontes não identificadas as situações expostas no art. 13 da Resolução do TSE n. 23.464/2015 e art. 13 da Resolução do TSE n. 23.546/2017. E nas prestações de contas de campanha, as hipóteses estão descritas no art. 26 da Resolução do TSE n. 23.463/2015.

²⁶ Extraí-se a obrigatoriedade de representação processual pelo art. 41, §6º da Resolução do TSE n. 23.463/2015, art. 29, inciso XX, §1º, e art. 44 da Resolução do TSE n. 23.464/2015 e art. 29, inciso XX, §1º, e art. 44 da Resolução do TSE n. 23.546/2017.

²⁷ A utilização do postulado normativo aplicativo da proporcionalidade depende do estabelecimento de uma relação de meio e fim, após a verificação das normas em

As normas de segundo grau, redefinidas como postulados normativos aplicativos, diferenciam-se das regras e dos princípios quanto ao nível e quanto à função. Enquanto os princípios e as regras são o objeto da aplicação, os postulados estabelecem os critérios de aplicação dos princípios e das regras. E enquanto os princípios e as regras servem de comandos para determinar condutas obrigatórias, permitidas e proibidas, ou condutas cuja adoção seja necessária para atingir fins, os postulados servem como parâmetros para a realização de outras normas (ÁVILA, 2006, p. 124-125).

Nas razões de defesa nas oportunidades de manifestação no processo de prestação de contas, os advogados vêm utilizando os postulados para justificar vícios e irregularidades pela má apresentação das contas. Geralmente, associando a proporcionalidade e a razoabilidade ao princípio da insignificância, as partes passivas do processo eleitoral requerem a reapreciação das contas, na busca pela justiça da decisão, isto é, almejando uma aprovação, mesmo que com ressalvas.

Por tais razões, a jurisprudência, quando adere à aplicação dos postulados e do princípio da insignificância na prestação de

colisão. Estabelecido o meio e o fim, deve se passar por três fases, sendo estas a adequação (o meio escolhido atinge o fim almejado?), a necessidade (existem outros meios menos gravosos para atingir o fim?) e a proporcionalidade em sentido estrito (o grau de importância da promoção do fim justifica o grau de restrição causada aos direitos fundamentais?) (ÁVILA, 2006, p. 160).

²⁸ O postulado normativo aplicativo da razoabilidade pode ser utilizado de três formas. A primeira é a razoabilidade como equidade que requer uma harmonização da norma geral com o caso individual. Segunda, é a razoabilidade como congruência que estabelece uma relação entre a regra e as condições fáticas. Última é a razoabilidade como equivalência exige uma relação entre a medida adotada e o critério que a dimensiona (ÁVILA, 2006, p. 160).

contas, termina por criar uma margem de “bagatela” para gastos e receitas ilícitas. Nesse sentido:

ELEIÇÕES 2012. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. VEREADOR. IRREGULARIDADES. VALOR ABSOLUTO DIMINUTO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. POSSIBILIDADE. 1. Voto da minoria no sentido de aplicar ao caso as súmulas 211 e 7 do STJ e 282 do STF. 2. Maioria formada no sentido de que os valores absolutos das irregularidades registradas no acórdão regional, R\$ 50,00, R\$ 51,10 e R\$ 225,00 permitem a análise do recurso especial e justificam, no caso, a aprovação das contas, com ressalvas, em face da aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade que têm sido admitidos pelo Tribunal Superior Eleitoral nos processos de prestação de contas. (TSE-Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 1026-63. 2012.6.26.0201, Itapeverica da Serra/SP, Relatora originária: Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Redator para o acórdão: Ministro Henrique Neves da Silva, julgamento em 29/09/2015 e publicação no DJE/TSE 216 em 16/11/2015, págs. 126/127).

Da mesma forma, sob relatoria do Ministro Dias Toffoli:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. VALOR IRRISÓRIO. MÁ-FÉ. AUSÊNCIA. PRÍNCIPIO DA PROPORCIONALIDADE. APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVA. DESPROVIMENTO. 1. Se as falhas, em seu conjunto não comprometem a análise da regularidade da prestação de contas e atingem percentual diminuto (1,25 %) em relação aos recursos movimentados na campanha, é possível a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a ensejar a aprovação das contas com ressalva. 2. Agravo regimental desprovido. (TSE - Agravo Regimental no Recurso Especial

Eleitoral n. 6159- 63.2010.6.05.0000, Salvador/BA, relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 5.12.2013, publicado no DJE 029, em 11.2.2014, pág. 38).

A criação de margens interpretativas acaba por banalizar as regras de finanças partidárias e de campanha, enfraquecendo sua aplicação a fim de deslegitimá-las no plano jurídico e social. Em outras linhas, banaliza-se o direito quando se encontra meios de sucumbi-lo.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), já estabeleceu critérios para aplicação dos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade: (i) falhas que não comprometem a lisura do balanço contábil; (ii) irrelevância do percentual dos valores envolvidos em relação ao total arrecadado; e (iii) ausência de comprovada má-fé²⁹.

Nessa perspectiva, a natureza jurisdicional do instituto prestação de contas viabiliza a aplicação desses flexíveis conceitos sobre os postulados, bem como oportuniza o elenco destas jurisprudências desde o primeiro grau, devido à técnica profissional da argumentação jurídica. Com efeito, o aproveitamento dos postulados e da insignificância nas teses defensivas é exercício do direito de manifestação e do direito de ver seus argumentos considerados, o que, em maior dimensão, trata-se da efetivação dos direitos à ampla defesa e ao contraditório³⁰.

²⁹ Nesse sentido: TSE - AgR-AI: 54039 RJ, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 14/05/2015, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 30/09/2015, p. 7.

³⁰ Sobre o direito de manifestação e de ver seus argumentos considerados derivarem do direito à ampla defesa e ao contraditório, conferir MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 546-547.

Em suma, é uma linha tênue a aplicação dos postulados cumulada com a natureza jurisdicional, considerando o risco de banalização da legislação eleitoral. Por outro lado, o elenco de argumentos destinados à defesa, buscando o convencimento do juiz, é um direito da parte constitucionalmente previsto³¹. Portanto, cada caso deve ser exposto a uma avaliação criteriosa do magistrado, para se obter o equilíbrio da balança, sem lesionar a legislação eleitoral e garantindo o direito fundamental à defesa.

4.4 A deslegitimação democrática e o caráter jurisdicional da prestação de contas eleitoral e partidária

Democracia, nas suas origens gregas, significa ‘governo do povo’. Abraham Lincoln, no discurso Gettysburg, em 1863, conclui este conceito com a famosa frase: “*governo do povo, pelo povo, e para o povo*” (LINCOLN, 1863). Partindo dessa ideia, Antonio José Miguel Feu Rosa, (1998, p. 523) elenca como princípios da democracia a liberdade, o respeito à vontade da maioria e o direito de manifestação conferido à minoria.

Vivemos em um Estado Democrático de Direito, no qual todo poder emana da soberania popular, que o exerce por meio do voto em seus representantes e da participação popular. As pessoas que exercem a soberania popular são os cidadãos. Então, são os eleitores, expressando sua vontade pelo voto, que legitimam os eleitos. Logo, qualquer meio de inviabilizar o exercício do mandato, é deslegitimar o poder consentido pelos governados ao governante, lesando a democracia.

³¹ Art. 5º, inciso LV, CF/88: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”.

A deslegitimação da democracia, nesse passo, desenvolve-se quando eventuais adversários políticos usam atos praticados em campanha (antes ou até após) por outros candidatos, para ajuizarem ações que têm como resultado a cassação do registro de candidatura, da diplomação ou do mandato. Retirando do poder quem, pela soberania popular, foi escolhido para exercê-lo. Por esse viés, não há falar em deslegitimação democrática na prestação de contas, notadamente porque o caráter jurisdicional das contas instrumentalizou as manifestações defensivas, possibilitando uma maior análise e ponderação do julgador.

Ademais, uma efetiva participação no processo é a garantia da democracia processual, o que, pelo âmbito jurisdicional, fortalece o Estado Democrático de Direito. A esse respeito, a lição de Gisele Mazzoni Welsch (2016, p. 84):

Não existe Estado constitucional, que é o Estado de Direito caracterizado pela forma constitucional e pelos direitos fundamentais, sem segurança jurídica e sem equidade diante do Direito, e também não existe Estado constitucional, que é Estado Democrático sem direito à participação no processo.

Cumprе ressaltar, outrossim, que o voto, que legitima os governantes, deve ser depositado de forma livre e consciente pelos eleitores. Quando um candidato se utiliza de ilicitudes para promover sua campanha, está, na verdade, enganando o eleitor. Por certo, pessoas enganadas não têm consciência plena sob seus atos, assim não podem legitimar ninguém quando estão incorrendo em erro. No ponto, Edson de Resende Castro (2008, p. 453) ensina que:

De fato, o voto depositado nas urnas, quando sem a indispensável informação e consciência, não é manifestação livre da vontade a compor os governos. Não é sem razão que o ordenamento jurídico eleitoral abomina, e até tipifica como crime, condutas que tendem a retirar do eleitor a sua liberdade de escolha.

Dessa forma, haverá vício no contrato celebrado entre o povo e os governantes, merecendo sua anulação por meio da negação ou cassação do diploma outorgado (art. 30-A, §2º, da Lei n. 9.504/97). Logo, não existe deslegitimação democrática no processo de prestação de contas devido ao caráter jurisdicional, pois o candidato que pratica condutas ilícitas não é legítimo, tendo em vista que lesionou a consciência do eleitor. E, de mais a mais, a natureza jurisdicional da prestação de contas vem a fortalecer a democracia, pois possibilita uma participação efetiva e capaz dos entes passivos (candidatos e partidos políticos) no processo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho é possível perceber que a alteração da natureza do instituto prestação de contas promoveu sua transição de mero processo formal e administrativo, para procedimento indispensável à regularidade das eleições e da administração partidária.

A atribuição de caráter jurisdicional, dentre as alterações promovidas pelas reformas eleitorais, recebeu holofotes porque impulsionou uma série de outras transformações nas prestações de contas eleitorais e partidárias. Por efeito da jurisdicionalização das contas tem-se a ampliação de princípios constitucionais e a difusão do instituto à ciência da sociedade, afinal, nada mais comum que ver candidatos e partidos políticos usando como argumento de defesa a aprovação das contas junto à Justiça Eleitoral e, por outro lado, a população questionando a regularidade das movimentações financeiras apuradas.

À vista disso, atualmente, concebe-se o instituto como o instrumento capaz de averiguar a retidão da conduta do próprio candidato. A aproximação entre os atores sociais, isso é, os cidadãos,

e a Justiça Eleitoral promove a democracia participativa e requer a ampliação da transparência nos procedimentos eleitoralistas. Assim, torna-se necessário fortalecer, sob as bases democráticas e constitucionais, o Direito Eleitoral.

Por todo exposto, conclui-se que não há desletigimação democrática na natureza jurisdicional das contas partidárias e eleitorais, bem como o trâmite processual não sofre graves prejuízos nos quesitos celeridade e economia, uma vez que discutir e analisar os gastos e as receitas partidárias e eleitorais é debater com os governados e governantes a democracia. Em outras linhas, quando se expõe as finanças partidárias e de campanha às questões e etapas jurisdicionais, coloca-se a democracia em destaque.

BIBLIOGRAFIA

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 5ª Ed., revista e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2006.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 4ª Ed., ver., atual. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.

CERQUEIRA, Thales Tácito & CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito eleitoral esquematizado**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 17ª Ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015.

FRANÇA JÚNIOR, Fausto F. de. Dos princípios norteadores das prestações de contas eleitorais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 14,n. 2371, 28 dez. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14084>>. Acesso em: 1 fev. 2017.

LINCOLN, Abraham. **Discurso da cerimônia de inauguração do Cemitério Militar de Gettysburg, de 19 de Novembro de 1863.** [on-line] Disponível em: <<http://www.arqnet.pt/portal/discursos/novembro01.html>>. Acesso em 11 fev. 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocência Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 2ª Ed., rev., e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MITIDIERO, Vanessa KerpelChincoli. O direito fundamental ao contraditório no processo civil. Conceito e possíveis aplicações. *In:* MITIDIERO, Daniel (Coord.). **O processo civil no Estado Constitucional.** Salvador: Editora Jus Podivm, 2012.

RIBEIRO JÚNIOR, Orlando de Carvalho. **A responsabilidade solidária entre partidos e candidatos nas prestações de contas de eleição.** 2012. [on-line] Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11284>. Acesso em: 2 fev. 2017.

ROSA, Antonio José Miguel Feu. **Direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 1998.

WELSCH, Gisele Mazzoni. **Legitimação democrática do poder judiciário no novo Código de Processo Civil.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.