

C

onsiderações acerca das contas eleitorais e do art. 30-A.

Carla Cristine Karpstein

Advogada especialista em Direito Eleitoral. Vice-Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Paraná (OAB-PR). Professora da Pós-Graduação de Direito Eleitoral do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Professora da Escola da Magistratura e da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR.

Sumário

1. Princípios norteadores
2. Histórico recente
3. O restrito alcance do art. 30-A e a Lei Complementar nº 135/2010

1 Princípios norteadores

O Direito Eleitoral é um dos ramos do Direito brasileiro que mais se modificaram nos últimos anos, até mesmo pela necessidade de regulamentar, quase que anualmente, a realização de eleições alternadas nas três esferas da federação, majoritárias e proporcionais. E ninguém desconhece que, embora o exercício da democracia não se esgote no sufrágio, este é, sem dúvida, sua manifestação mais efervescente.

Nessa linha, as contas de campanha vêm sendo objeto de atenção especial da Justiça Eleitoral já há algum tempo. A própria edição da Lei nº 9.504/1997, com uma série de normas de arrecadação e gastos eleitorais, já destacava a importância de se clarificar a parte financeira das campanhas, visando coibir o abuso de poder econômico e o oferecimento de benesses ao eleitor em troca do voto.

A partir de 2004, as Resoluções que norteiam as eleições editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a cada ano foram paulatinamente reforçando a análise das contas como meio de se

garantir a lisura da eleição. Tanto que as Leis nos 11.300/2006 e 12.034/2009 encamparam algumas das inovações trazidas pelo TSE nesse seara.

Porém, deve-se destacar que não se pode restringir a atuação da Justiça Eleitoral a órgão legitimador da administração financeira das campanhas, especialmente as vencedoras. A prestação de contas deve refletir integralmente a campanha eleitoral, sem eufemismos ou interpretações.

O Princípio básico que deve nortear as contas de campanha é o da Verdade Material. Ou seja, deve refletir o que realmente foi empregado, tanto em relação aos valores arrecadados quanto aos gastos efetuados, funcionando a prestação de contas como instrumento de moralização e fiscalização das campanhas eleitorais.

Por outra vertente, é essencial ao exercício livre do sufrágio que o eleitor possua todas as informações sobre aquele candidato em quem pretende depositar o voto. Assim, o Princípio da Transparência também deve nortear as contas de campanha, especialmente no que diz respeito às fontes de financiamento, já que é indiscutível o comprometimento entre financiador e financiado.

A necessidade de controle do abuso do poder econômico nas eleições constitui-se em uma preocupação mundial, de modo a observar-se previsão de normas destinadas ao controle da movimentação econômica de partidos e candidatos em campanha e prestação de contas na legislação de diversos Estados, a exemplo do Canadá, da Espanha, França e Alemanha.

No círculo dessas ideias a serem seguidas pelo Poder Judiciário, deve preponderar o entendimento de que a carga valorativa a ser prestigiada nas relações jurídicas eleitorais, por influência das circunstâncias que estão presentes na situação em análise, deve ser a moral legitimada pelo próprio Direito, isto é, a que esteja contida na coerção de uma norma reconhecida como existente, válida, eficaz, efetiva e em harmonia com os desígnios da Constituição Federal.

A crescente conscientização da sociedade no sentido de ver obedecido o Princípio da Moralidade nas relações jurídicas de qualquer natureza motivou, em face do grave e explícito comportamento de alguns candidatos em relação à arrecadação de valores e aplicação de recursos, o estabelecimento de regras mais rigorosas acerca da administração financeira de uma campanha eleitoral.

Mórton Jacinto Reis, Juiz de Direito, em excelente artigo intitulado “Mercadores de Votos, cerca-igrejas e cacetistas”,¹ faz a seguinte explanação:

“Por mais de 500 anos, um precário Direito Eleitoral vem teimando em tentar provar aos brasileiros que democracia é assunto sério demais para que dele possam cuidar as pessoas do povo.

(...)

São daquela época as ‘eleições a bico de pena’, onde quem de fato escolhia os novos mandatários não eram os eleitores, mas os mesários que, sozinhos ou com o concurso de falsários profissionais, elaboravam as atas reveladoras do ‘resultado’ da eleição.

(...)

Se mesmo após a utilização de alguns ou de todos esses mecanismos o resultado eleitoral não fosse o esperado, restavam outras alternativas: aos da situação, cuja eleição tão esperada não sobreviera, aplicava-se o ‘esguicho’ (ou complementação fraudulenta da votação faltante); aos opositoristas mais indesejáveis restava a ‘degola’ (ou a pura e simples retirada de seus nomes da lista dos eleitos).

Não sem muitas baixas (o combate à fraude eleitoral era uma das principais bandeiras de muitos dos movimentos contestatórios da década de 1920 e da própria Revolução de 1930), surgiu o Código Eleitoral de 1932 e, com ele, a Justiça Eleitoral.

Desde então conseguimos, entre ditaduras e leis eleitorais casuísticas excludentes, trilhar

1. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5324>.

alguns passos rumo ao momento atual, em que sobrepair a possibilidade de uma melhor definição dos rumos de nossa democracia. (...)”

2 Histórico recente

A prestação de contas das campanhas eleitorais no Brasil vem se tornando mais rigorosa a cada eleição, acompanhando a alteração de pensamento dos Tribunais em relação ao abuso de poder econômico na busca do voto.

Nessa linha, tivemos a edição das Leis nºs 9.840/1999 e 11.300/2006, que estabeleceram a punição de cassação de registro e diploma nos casos de captação ilícita de sufrágio, bem como a inclusão do art. 30-A, acerca da arrecadação e dos gastos irregulares de campanha, com aplicação da mesma sanção.

O cerne de toda a questão relativa às finanças de campanha é, indiscutivelmente, a corrupção. Busca-se, com o rigor em relação às contas eleitorais, evitar-se a corrupção. E foi com esse foco que o TSE, já na Resolução que regulamentou as eleições gerais do ano de 2002, estabeleceu a possibilidade de propositura de Ação de Investigação Judicial Eleitoral, Recurso contra Expedição de Diploma e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo quando da desaprovação de contas de campanha, quando identificado o abuso de poder econômico, repetindo tal determinação na Resolução TSE nº 21.069, que atendia às eleições municipais de 2004.

Nas eleições gerais de 2006, a Resolução TSE nº 22.250, na linha de tornar mais rígidas as normas eleitorais, estabeleceu que, além da possibilidade de Investigação Judicial Eleitoral no caso de desaprovação de contas, a não apresentação de tais contas implicaria a impossibilidade de obtenção da Certidão de Quitação Eleitoral (documento indispensável para o registro de candidatura) durante o curso do mandato ao qual concorreu o candidato.

Ou seja, aquele que não apresentasse suas contas – e tal situação muito ocorria, já que não existia nenhuma forma de punição para o candidato inadimplente – não poderia registrar candidatura durante quatro anos.

As eleições municipais de 2008 foram as que mais geraram discussão, interesse e receio por parte dos candidatos no que tange à prestação de contas.

Além dessa penalização, também incluiu a vedação de os partidos políticos assumirem as dívidas de campanha não quitadas de seus candidatos, com o objetivo de tornar mais transparente a movimentação financeira.

Porém, no ano de 2006 tivemos eleições gerais no país, nas quais os principais candidatos a Presidente da República deixaram enormes dívidas eleitorais, impossíveis de ser quitadas, o que levou o TSE a relativizar a aplicação da proibição que sua própria Resolução determinou, qual seja a assunção de dívidas eleitorais pelos partidos políticos, interpretando-a no sentido de vigência apenas a partir das eleições municipais de 2008.

Então, no ano de 2008, por meio da edição da Resolução nº 22.715, tivemos o regramento mais rígido no que dizia respeito às contas eleitorais. Nessa Resolução, além da vedação de assunção de dívidas pelos partidos e da impossibilidade de obtenção de quitação eleitoral para aquele que não apresentasse suas contas, também o candidato que tivesse suas contas desaprovadas ficaria impossibilitado de obter a quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu. Nesse momento, o Direito Eleitoral brasileiro chegou o mais próximo da efetivação dos Princípios da Verdade Real e da Transparência, tendo em vista que o candidato que arriscasse maquiagem financeira em seus

números, ou tivesse ainda utilizado recursos não contabilizados – caixa dois –, ficaria inelegível por quatro anos, no mínimo.

A prestação de contas não fornece dados ou informações que possam ser analisados pelo art. 30-A.

As eleições municipais do ano de 2008 foram as que mais geraram discussão, interesse e receio por parte dos candidatos no que tange à prestação de contas. E o motivo é óbvio: a impossibilidade de reeleição por conta da ausência de quitação eleitoral.

O Poder Legislativo e o TSE, a partir da discussão sobre a verticalização de coligações, vêm estabelecendo uma espécie de competição acerca da elaboração e da interpretação das normas eleitorais. A Lei nº 12.034/2009 é uma prova disso. Em que pese ter incorporado a maioria das disposições previstas nas Resoluções do TSE das últimas três eleições, eliminou justamente aquelas que davam força à prestação de contas da campanha eleitoral.

Além do abrandamento das regras relativas à prestação de contas partidária, não incorporou ao seu texto a grande inovação da impossibilidade de obtenção de quitação eleitoral para aqueles candidatos que tivessem contas desaprovadas, bem como liberou a possibilidade de o partido político assumir as dívidas de campanha de seu candidato.

Assim sendo, qual é a razão que levará o candidato a tratar sua prestação de contas com a seriedade e o rigor que ela necessita, se não existe nenhuma sanção àquele que possui suas contas desaprovadas? Na prática, a aprovação e desaprovacão são equivalentes no texto da Lei nº 12.034, que alterou o regramento da Lei nº 9.504/1997. Assim, temos grande retrocesso na transparência tão necessária aos valores recebidos e aos gastos realizados pelos candidatos e pelos partidos nas

eleições, condição essencial ao exercício livre da cidadania.

Estabeleceu-se grande celeuma acerca da impossibilidade de se obter a quitação eleitoral por desaprovacão de contas, tendo em vista entenderem alguns doutrinadores que tal sanção seria nova forma de inelegibilidade. Ocorre que tal tese não se sustenta, pois a impossibilidade de se obter a quitação eleitoral não é sanção de inelegibilidade, mas sim ausência de condição de elegibilidade, entendimento esse pacificado pelo TSE.

3 O restrito alcance do art. 30-A e a Lei Complementar nº 135/2010

Além das grandes discussões acerca da efetividade da prestação de contas, a Lei nº 11.300/2006 (posteriormente alterada pela Lei nº 12.034) incluiu na Lei das Eleições o art. 30-A, que prevê expressamente a cassação do registro ou do diploma do candidato que praticar condutas em desacordo às normas relativas à arrecadação de campanha e aos gastos eleitorais.

Acerca do alcance do art. 30-A, nos cabem algumas considerações. Quando de sua inclusão na Lei, baseado em projeto de iniciativa popular, tinha como objetivo ser rápido e efetivo em extirpar do cenário eleitoral aquele candidato que cometeu qualquer tipo de abuso ou falsidade na administração financeira de sua campanha. Tanto assim era que sua sanção é a cassação do registro e do diploma, sem imposição de inelegibilidade, o que por si só afastaria a necessidade de se aferir potencialidade à conduta irregular, capaz de alterar a igualdade de oportunidades entre os candidatos em uma eleição.

Inicialmente, ressalte-se que o alcance do art. 30-A é absolutamente restrito; a prestação de contas, ato meramente formal, não fornece dados ou informações que possam ser analisados pelo art. 30-A. Por primeiro, porque as informações ali incluídas são de responsabilidade do próprio

candidato, que certamente não incluirá um eventual caixa dois de campanha ou qualquer gasto em desacordo com a legislação eleitoral, em que pese o Princípio da Boa-Fé.

Por segundo, qualquer irregularidade financeira que possa embasar a Representação do art. 30-A apenas chegará ao conhecimento dos legitimados ativos por denúncia ou peculiaridades do caso concreto. O caso do ex-Deputado Federal Juvenil Alves é pedagógico para entendimento das dificuldades de delineamento do art. 30-A.

No citado precedente,² o então Deputado teve um de seus escritórios alcançado por um mandado de busca e apreensão, resultante de operação específica da Polícia Federal que não tinha vinculação com a campanha eleitoral na qual ele havia concorrido, no qual foram apreendidos computadores e documentos que demonstraram a existência de caixa dois, recursos recebidos de fontes vedadas, bem como gastos irregulares de campanha. Apenas dessa forma chegaram ao conhecimento do Ministério Público Eleitoral as impropriedades perpetradas pelo citado candidato, que só assim pôde ser Representado e cassado.

Da mesma forma, grande parte dos casos de Representação do art. 30-A tiveram como fonte de provas denúncias acerca de caixa dois ou gastos irregulares, em sua maioria de ex-colaboradores das próprias campanhas e já passado tempo razoável da eleição.

Em terceiro, a exigência de proporcionalidade entre o ato ilícito praticado e sua importância no conjunto da administração financeira da campanha torna a efetivação do art. 30-A de difícil realização. Os próprios Tribunais Regionais Eleitorais têm dificuldade em delimitar o alcance e as formas de comprovação da previsão do referido artigo.

A Lei Complementar nº 135/2010 – chamada de Lei da Ficha Limpa – só tornou a situação ainda

mais grave ao estabelecer, além da perda de registro ou diploma já prevista em Lei, inelegibilidade de oito anos para aqueles que forem condenados por arrecadação e gastos irregulares de campanha.

A delimitação do prazo de 15 dias após a diplomação para proposição da Representação do art. 30-A o tornou praticamente inaplicável.

No Direito Eleitoral, as situações de abuso de poder podem implicar cassação de registro ou diploma e imposição de inelegibilidade, mas sempre exigiram do ato abusivo praticado potencialidade suficiente para alterar a igualdade de oportunidade nas eleições. Sua caracterização é mais complexa, e, por tal razão, sua sanção é mais grave.

Com a inclusão dos ilícitos relativos à administração financeira das campanhas eleitorais no rol gravíssimo estabelecido pela Lei Complementar nº 135/2010, a tendência doutrinária e jurisprudencial é estabelecer a necessidade de potencialidade – que a Lei chama de “gravidade do ato” – para aplicação da sanção, o que desvirtua o objetivo inicial da inclusão do art. 30-A (e também do art. 41-A), que era a subtração rápida e eficaz do candidato infrator.

Por derradeiro, a delimitação do prazo de 15 dias após a diplomação para proposição da Representação do art. 30-A o tornou praticamente inaplicável. E tal fato não está vinculado à prestação de contas propriamente dita, já que para a fundamentação dos ilícitos do 30-A sequer necessitamos de desaprovação das contas, mas sim à dificuldade de comprovação das práticas ilícitas previstas no artigo.

Assim, o entendimento do TSE quanto à inexistência de prazo decadencial para propositura

2. TSE - Recurso Ordinário nº 1.596-MG - Rel. Min. Joaquim Barbosa.

da citada Representação – o prazo seria o fim do mandato – nos parece a tese mais correta, como se aplicava até a edição da Lei nº 12.034. Mesmo porque o transcurso de prazo entre a eleição e o aparecimento de indícios e provas acerca do 30-A é sempre bem mais dilatado que os míseros 15 dias de prazo previstos na Lei.

Tendo em vista tal quadro, a importância da existência de sanção para aqueles que tiverem contas de campanha desaprovadas é essencial; o receio da punição – ausência de quitação eleitoral durante o mandato ao qual concorreu – restabeleceria a relevância da prestação de contas como forma eficaz de combate ao abuso nas eleições.

No que diz respeito às finanças de campanha, a Lei Complementar nº 135/2010 traz, ainda, mais uma novidade aterradora: a sanção de inelegibilidade, também por oito anos, para as pessoas físicas e para os administradores de pessoas jurídicas que doarem ilegalmente para as campanhas eleitorais, independentemente da aplicação das punições previstas no art. 81 da Lei nº 9.504/1997.

Inicialmente, cabe ressaltar que a Lei não define o que seria doação ilegal. Seria aquela proveniente de caixa dois? Ou aquela que excedeu os limites

previstos na legislação? Ou, ainda, recebida de alguma das entidades proibidas de doar, ainda que em valor irrisório?

Não nos parece essencial a definição do que seria a doação ilegal, posto que qualquer forma que contrarie as disposições da legislação assim se enquadrará. Mas indiscutível é a necessidade de incorporação dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade na análise do caso concreto para que se aplique a sanção de inelegibilidade, que deverá ficar restrita aos casos de abuso com potencial gravoso suficiente para alterar a igualdade de oportunidades na eleição.

E nesse ponto vemos o que uma “colcha de retalhos” legal acaba ocasionando: para que se possa cassar o registro ou o diploma do candidato que arrecadou ou gastou ilegalmente na campanha eleitoral, o prazo é de 15 dias a contar da diplomação. Já para os doadores de campanha – pessoas físicas e jurídicas que doarem acima do limite previsto em lei –, o prazo para a Representação do art. 81 da Lei nº 9.504/1997 (que aplica multa pecuniária e proíbe as pessoas jurídicas de contratarem com o Poder Público) é o fim do mandato. Caberá ao TSE aparar as injustas arestas. ■