

A Contabilidade na prestação de contas eleitorais: um breve panorama.

Accounting in electoral accountability: a brief overview.

Alexandre Di Pietra¹

Resumo

O presente artigo trata da aplicação dos princípios contábeis advindos da *expertise* do profissional da contabilidade que, hoje, sabe-se, deve acompanhar a escrituração desde o início das campanhas eleitorais e, ao final, apresentar o resultado da boa e fiel arrecadação e aplicação dos recursos que financiam o processo democrático. Apresentamos um breve panorama analítico, resultado de pesquisa aplicada, apoiada no método experimental, com objetivo explicativo, em que são compilados alguns pontos de convergência entre o direito positivado, como questão normativa e sua subsunção à teoria contábil, como questão fática, ambos elementos da Metodologia da Pesquisa em Direito (MPD). Como consequência, temos a sistematização e padronização que contribuem sensivelmente para a uniformização da interpretação dos ilícitos verificáveis, a possibilidade de treinamento dos órgãos técnicos de contas da justiça eleitoral, a possibilidade da capacitação dos profissionais envolvidos e, com isso, o aumento da transparência e do controle social aplicável às eleições.

Palavras-chave: Prestação de Contas Eleitorais; contabilidade eleitoral; norma técnica (accountability); transparência; controle social.

Abstract

This article addresses the application of accounting principles arising from the expertise of the accounting professional who, today, it is known, must accompany the bookkeeping since the beginning of the electoral campaigns and, at the end, present the result of good and faithful collection and application of resources that finance the democratic process. We present a brief analytical panorama in which some points of convergence are compiled between the positivized law, as a norm, and its subsumption to accounting theory, as a doctrine. As a result, we have the systematization and standardization that contribute significantly to the uniformity of the interpretation of verifiable crimes, the possibility of training the technical bodies of electoral justice accounts, the possibility of training the professionals involved and, therefore, the increase in transparency and social control applicable to elections. **Keywords:** Electoral Accountability; Alectoral accounting; Technical Standard (accountability); Transparency; Social Control.

Keywords: Electoral Accountability; Alectoral accounting; Technical Standard (accountability); Transparency; Social Control.

¹ Advogado e Profissional da Contabilidade na Área Pública; Professor, Palestrante, Membro da Comissão Técnica (CFC/TSE); Especialista em Contas Eleitorais, defesas e recursos de Partidos e Candidatos; Chefe da Contabilidade da Câmara Municipal de Santa Isabel-SP; atua em teses e defesas junto aos Tribunais de Contas, Coautor dos Livros “Contabilidade Eleitoral: da teoria à prática”, CFC: 2018. “Contabilidade Eleitoral – Aspectos Contábeis e Jurídicos das Prestações de Contas das Eleições de 2016”, Ed. CFC, 2016.

A Contabilidade na prestação de contas eleitorais: um breve panorama.

1 INTRODUÇÃO

Desde a edição da Resolução nº 20.987, (TSE, 2002), o sistema eleitoral está em constante evolução, notadamente, com a exigência legal da presença de diversos profissionais: administradores, tesoureiros, advogados e do profissional da contabilidade.

A judicialização das contas eleitorais trouxe inúmeros avanços para o sistema eleitoral e, da mesma forma, a contabilidade está modificando este contexto.

De simples assinaturas, como se referiu a Resolução² que inseriu a prerrogativa do profissional da contabilidade para a escrituração, elaboração e prestação de contas, evoluiu-se para verdadeiros gestores capazes de planejar, orientar e controlar as campanhas eleitorais.

Inerente à atuação do profissional da contabilidade, decorre a presença da própria ciência contábil, garantindo inúmeros benefícios às informações econômico-financeiras relativas ao pleito eleitoral, tais como: método, qualidade, transparência. É o próprio sistema de responsabilização eleitoral: *accountability*.

Ganha a sociedade brasileira que passa a ter o respaldo de uma categoria profissional reconhecida e mundialmente respeitada, ganha a Justiça Eleitoral que passa a contar com esse importante suporte técnico e teórico relativo à qualidade das informações e, por fim, ganha o candidato que pretende demonstrar a necessária probidade em relação às informações prestadas e suas responsabilidades.

Plenipotenciário da Contabilidade Eleitoral este artigo cumpre seu propósito em apresentar as primeiras linhas, o conceito e a base, para que haja o necessário desenvolvimento teórico.

Diante do exposto, o presente artigo tem por objetivo investigar e apresentar os pontos de convergência entre as atuais regras relativas às contas eleitorais e o possível e necessário supedâneo na teoria contábil.

Longe de se pretender esgotar o assunto, será apresentado, em apertada síntese, um breve panorama teórico do que seja a Contabilidade Eleitoral em seus pontos mais relevantes para que se possa abstrair o seu importante papel.

2 CONTABILIDADE ELEITORAL

Preliminarmente é preciso declarar: a contabilidade eleitoral observa o múnus público eleitoral³ como um fenômeno científico, observado desde a origem até a aplicação dos recursos dessa natureza.

Esta especificidade contábil nasce pelo exercício profissional. É, ante a necessidade de registro dos atos e fatos de campanha, que o profissional da contabilidade

² Resolução n. 23.406 de 27 de fevereiro de 2014. “Art. 33, § 4º O candidato e o profissional de contabilidade responsável deverão assinar a prestação de contas, sendo obrigatória a constituição de advogado.” Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>> Acesso em: 3 Abr. 2014.

³ “A natureza da administração pública é a de um ‘*munus publico*’ para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrativos pelo Estado”. (Meirelles, Hely Lopes; Direito Administrativo Brasileiro, 18ª edição; Malheiros Editores, 1992, pág. 81)

assume responsabilidade civil, descrita em termos normativos inerentes à profissão, independentemente da existência de uma norma técnica específica a delinearla.

Inegavelmente, a contabilidade eleitoral é marcada pela perfeita subsunção dos atos e fatos eleitorais, financeiros ou econômicos, aos princípios contábeis⁴, características essenciais da *ciência contábil*.

Diante dessa realidade operacional, estudos estão sendo entabulados para o desenvolvimento e a sistematização do pensamento contábil, tendo como produto este novo ramo da Ciência Contábil, tecnicamente: A Contabilidade aplicada ao Sistema Eleitoral.

Com o intuito de exemplificar, passamos a apresentar alguns de seus conceitos, em um breve panorama:

Recurso eleitoral - é a reunião de dinheiros marcados pelo *mínus público eleitoral*, é o que impõe a necessária segregação de quaisquer outros recursos, sejam: pessoais, doações, partidários ou públicos. É o ponto teórico mais importante e que dá suporte para todo sistema de registro da contabilidade eleitoral.

Patrimônio Eleitoral⁵ - é o conjunto de bens, direitos e obrigações eleitorais, sob a responsabilidade do candidato (gestor), segregado pela aplicação do princípio contábil da entidade. Assim, toda variação patrimonial aumentativa ou diminutiva, econômica ou financeira, que modifica o resultado eleitoral é objeto do registro contábil.

Resultado eleitoral - é o confronto entre as variações aumentativas e diminutivas, cujo resultado patrimonial pode ser superavitário (positivo: sobra de campanha) ou deficitário (negativo: dívida de campanha).

Esses conceitos basilares como o de patrimônio eleitoral, recursos eleitorais e a apuração do resultado eleitoral, cada vez mais, vão sendo adotados para expressar o que, de fato, são, marcando, assim, uma constante evolução observada desde o início da existência da presença desse profissional.

A necessária segregação dos *recursos eleitorais* é o ponto teórico mais importante. Dela exsurge a necessidade de completa separação desses recursos do patrimônio pessoal do candidato, para que com ele não se confunda. Historicamente, andou bem a Justiça Eleitoral quando determinou a segregação que pode assim ser observada: a) a obtenção de um CNPJ, por ficção jurídica, e b) a abertura de conta bancária específica para movimentação apartada.

Veja que empiricamente todas as regras que expressam tal realidade aperfeiçoam o sistema contábil eleitoral, naturalmente, alinhadas pela fenomenologia desse objeto de estudo que é a eleição.

Observe que, ao longo do tempo, as normas eleitorais de arrecadação e gasto foram se aperfeiçoando intuitivamente como fenômenos observáveis que são. Hoje, tais normas refletem a dinâmica dos atos de gestão de campanha, na verdade refletem a dinâmica da gestão de um patrimônio, no caso, o *Patrimônio Eleitoral*.

⁴ Princípios contábeis geralmente aceitos. São postulados e convenções que estavam na Resolução do CFC nº 750/1993 e 1282/2010, revogadas em outubro de 2016. Entretanto, todo o conteúdo axiomático foi transferido para as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) e permanecem revestidos de universalidade e generalidade, elementos que caracterizam o conhecimento científico, justamente com a certeza, o método e a busca das causas primeiras.

⁵ DI PIETRA, Alexandre. In Contabilidade Eleitoral. *Aspectos Contábeis e Jurídicos das Prestações de Contas das Eleições de 2016*. Brasília, CFC: 2016. Pag. 106-107.

Entretanto, esse patrimônio é composto por diferentes fontes de recursos e, essas fontes, subdivididas entre recursos públicos e privados. Outra característica é a existência de um titular detentor de direitos (ativos) e sujeito de obrigações (passivos), titularidade indelegável, porém, sujeita à transferência operacional *in eligendo* a um gestor-delegado, um tesoureiro-delegado, para a ultimate dos atos de gestão de campanha.

Nessa esteira, as sobras e dívidas de campanha são fenômenos fortemente regulamentados, daí a importância da existência de técnica adequada para a apuração do *resultado eleitoral*.

Ainda, temos muito a avançar quanto à formação da pessoa jurídica do candidato denominada *patrimônio eleitoral* e sua aptidão para ser sujeito de direitos e obrigações, acrescentando, regularizando, definindo legalmente o que já é observado nas práticas de campanha.

3 DO PROFISSIONAL DA CONTABILIDADE

A atuação do profissional da contabilidade é exigida *desde o início da campanha* e não somente na entrega das contas à Justiça Eleitoral, aqui não cabendo o comparativo à atuação do advogado.

Em (TSE, 2017), parágrafo 4º, art. 48, Resolução TSE n.º 23.553/2017, transcrevemos:

A arrecadação de recursos e a realização de gastos eleitorais devem ser acompanhadas por profissional habilitado em contabilidade desde o início da campanha, o qual realizará os registros contábeis pertinentes e auxiliará o candidato e o partido na elaboração da prestação de contas, observando as normas estabelecidas pelo Conselho Federal de Contabilidade e as regras estabelecidas nesta resolução.

Não se trata de burocracia, e sim da garantia de um processo cándido e imaculado, frente às agruras do passado ainda recente, tendo em jogo a diplomação do candidato eleito.

Os primeiros preparativos para o pleito já devem estar sob o comando desse profissional, pois os atos irregulares são de difícil reparação, vez que, nessa hora o tempo corre contra o candidato. A preclusão temporal solidifica os atos, não há argumento jurídico que justifique receitas irregulares, despesas impróprias ou desvios de finalidade de recursos. Hoje, o nível de tolerância ao erro é baixíssimo.

E, não é para menos, o início da campanha concentra os maiores riscos, pois há a necessidade de se aplicar a legislação eleitoral, pondo tudo em termos práticos, tanto a arrecadação de recursos eleitorais, quanto os gastos eleitorais, sem falar na estruturação inicial, CANDEX, CNPJ, conta bancária, SPCE e, por último e não menos importante, os Recibos Eleitorais. A simples existência de direitos *créditos/doações*, bem como a assunção de obrigações civis, exigem a necessária documentação e o registro dos atos de campanha. Nessa fase os erros costumam ser capitais.

Muito além da simplicidade de meros signatários a tornarem-se, os profissionais da contabilidade, gestores capazes de planejar e controlar toda a movimentação financeira e econômica de uma campanha eleitoral, assevera Guimarães (2018), *in verbis*:

O profissional da contabilidade deve, com zelo e diligência, assegurar a adequada classificação das receitas arrecadadas e dos gastos realizados ao longo do processo eleitoral, bem como a salvaguarda quando da orientação aos candidatos sobre os riscos e as impossibilidades do uso de recursos de fontes não identificadas ou de fontes vedadas. Os

profissionais da contabilidade têm a obrigação de organizar, realizar e validar as prestações de contas do processo eleitoral. A participação do contador no processo eleitoral reforça o papel do profissional da contabilidade como agente de proteção da sociedade, contribuindo para maior controle e transparência da prestação de contas do processo eleitoral. (*in. Seminário Nacional de Qualificação de Multiplicadores - Tema: tempestividade da informação; assimetria informacional; custo de regulação x limitação de gastos; gerenciamento de resultados; auditoria no processo de prestação de contas, Guilherme Valderedo Barbosa Guimarães, 2018*)

Nesse passo, o profissional da contabilidade vai transformando uma agenda hipotética em realidade de campanha, na exata medida da capacidade de captação de novos recursos.

3.1 Aplicabilidade

Na prática, a contabilidade eleitoral nos ajuda a observar os atos e fatos de campanha através do olhar do *patrimônio eleitoral em suas aptidões como sujeito de direitos e obrigações* e, isto é o que torna possível inferirmos a vários desdobramentos, alguns deles serão aqui apresentados.

Porém, todos merecem aperfeiçoamento, seja jurídico-interpretativo, seja contábil-normativo, reafirmando-se as verdades científicas observáveis. Entretanto, é com base nessa visão que o sistema de responsabilização eleitoral pode ser ainda mais eficiente, eficaz e efetivo.

No Seminário Nacional de Qualificação de Multiplicadores (2018), Guimarães, em seu ensaio teórico sobre as perspectivas da contabilidade eleitoral, fala sobre a aplicação dos princípios contábeis, em destaque:

No intuito de garantir informações que melhor reflitam a realidade das empresas, bem como orientar a elaboração das informações geradas pela contabilidade, o Pronunciamento Contábil CPC 00 R1 (CPC, 2011) discorre acerca das características qualitativas da informação contábil-financeira útil, subdividindo-as em características qualitativas fundamentais (relevância, materialidade e representação fidedigna) e características qualitativas de melhoria (comparabilidade, verificabilidade, tempestividade e compreensibilidade). Nesse sentido, a contabilidade eleitoral surge como o meio de realizar o controle patrimonial da personalidade jurídica do candidato, bem como evidenciar, de forma a atender às características fundamentais e de melhoria da informação contábil, à arrecadação e à aplicação de recursos de campanha.

A aplicação imediata da norma citada opera-se em relação aos recursos privados, marcado com o *múnus público* pela intenção e vontade, porém, também está em sintonia com os objetivos da responsabilização do sistema eleitoral.

3.2 Quanto ao momento de aplicação do limite legal de doação

Recentemente, a exemplo do que aqui se afirma, registramos nossa participação no evento Diálogos para a Sistematização das Normas Eleitorais (TSE, 2019), uma iniciativa do TSE, na etapa realizada no TRESP, em 4-7-2019.

Na ocasião, nossa contribuição foi no sentido de afirmar a existência de recursos doados por filiados ao partido político em diferentes exercícios. E, sobre eles, hoje, há o

risco ou a possibilidade de incidência de um único limite de doação sobre os saldos dos recursos doados por um mesmo doador, em exercícios diferentes, hipótese que pode se constituir em um ilícito eleitoral.

Em outras palavras, se os colaboradores filiados podem doar até 10% de seus rendimentos e, anualmente, a referência comparativa é feita com o sistema de ajuste do imposto de renda (IRPF), que reconhece esta informação e, se o partido pode receber estes recursos em ano não eleitoral, tais doações são válidas.

Por consequência, a verificação do limite de doação na campanha deve considerar a existência da anualidade desse fluxo financeiro. Reconhecendo e aplicando o *princípio contábil da continuidade*, chega-se à licitude de tal operação, considerando, ainda, a possibilidade técnica de se prestar a informação através dos conceitos próprios da contabilidade eleitoral.

Entretanto, pela atual regra, poderá ocorrer *excesso de doação* se a regra for aplicada sem o olhar de continuidade, característica de todo patrimônio, inclusive o eleitoral.

3.3 Quanto às sobras de campanha

Sobra de campanha, tecnicamente, é o resultado positivo apurado na data da eleição. Conforme determina a lei nº 9.504 (BRASIL, 1997), a seguir transcrito:

Art. 31. Se, ao *final da campanha*, ocorrer sobra de recursos financeiros, esta deve ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao partido, obedecendo aos seguintes critérios.

Pela Resolução dos partidos nº 23.546 (TSE, 2017), tal apuração ocorre na data da Prestação de Contas, conforme o artigo 15. Este recurso surge nas contas eleitorais, de campanha, e é transferido para o partido.

Então, podemos afirmar que, na data da prestação de contas, os recursos superavitários existentes após a eleição, deduzidas todas as obrigações contraídas até a data da eleição, constituem-se em *sobras de campanha*.

Tais sobras guardam as características intrínsecas ao *recurso eleitoral*. Pelo princípio da continuidade, esses recursos devem permanecer segregados no partido, sendo desnecessária sua conversão em recursos ordinários, conforme prevê a lei, no parágrafo único do artigo 31, o que acarreta a perda do vínculo com o doador originário. E, para sua utilização em campanha, deverá sofrer, novamente, o procedimento de aplicação.

Os *princípios da continuidade e da segregação* – este último que faz nascer o *patrimônio eleitoral*, e, se a segregação é completa, por lógica as sobras que retornam ao partido não perdem suas características de *recurso eleitoral*, podendo permanecer no patrimônio “institucional” do partido sem com ele se confundir, sendo, contudo, administrada pelo partido até o próximo pleito.

Logo, o que se afirma é que a contabilidade eleitoral tem condições técnicas/operativas para demonstrar a origem das doações e com isto permitir que a norma eleitoral disponha nesse sentido, observando tecnicamente a data do fato e suas características.

3.4 Quanto às doações estimáveis em dinheiro

Outro ponto extremamente relevante é quanto à apuração do resultado influenciado por *doações estimáveis em dinheiro*, que, para a Contabilidade Eleitoral, são variações patrimoniais aumentativas e diminutivas que se compensam, se anulam, mas

que influenciam decisivamente na *quantidade e qualidade* dos atos de campanha, sendo objetivamente demonstradas na apuração do resultado do patrimônio eleitoral.

Somente a apuração econômica e financeira pode informar de forma completa o sistema de responsabilização eleitoral, contas eleitorais, permitindo-se a observação dos fatos extracaixa, há muito tempo autorizados pela Justiça Eleitoral.

Aqui, o que se afirma é que a contabilidade eleitoral, ao observar fenômenos extracaixa, permite uma melhor compreensão dos efeitos das doações estimáveis em dinheiro, legalmente autorizadas.

3.5 Quanto à segregação de recursos, fontes e finalidades.

Muitas são as razões que fundamentam a segregação dos recursos eleitorais. A principal delas está alinhada com a melhor técnica de auditoria.

Na prática, a segregação é reconhecida pela existência de contas bancárias distintas para cada fonte ou finalidade. É o que ocorre com os recursos públicos do fundo eleitoral, do fundo partidário, bem como com o dinheiro das mulheres.

A contabilidade eleitoral cumpre seu importante papel permitindo o registro analítico de cada conta financeira separadamente, assim como a extração de relatórios sintéticos, independentemente da quantidade de contas existentes e movimentadas, sob uma mesma finalidade. Não há limite quantitativo, embora a prática imponha o uso restrito dessa possibilidade.

4 O “ACCOUNTABILITY” ELEITORAL

A recente Lei 13.487 (Brasil, 2017), que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), trouxe, necessariamente, um novo paradigma para o ambiente eleitoral, exatamente pelo fato de os recursos do (FEFC) serem oriundos do orçamento da União e, por essa razão, estarem sujeitos a um duplo sistema de responsabilização constitucional.

Segundo Oliveira (2015), quanto à classificação dos sistemas gerais de responsabilização: no *sistema de responsabilização eleitoral*, a obrigação de prestar contas tem origem no texto constitucional na artigo 17, III (Brasil, 1988) e a legislação infraconstitucional apenas disciplina o modo e a forma que essa obrigação deve ser cumprida. E, também no *sistema de regularidade de contas* afeto à *responsabilização* do gestor da coisa pública, previsto no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União [...]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Dessa forma, pelo uso do dinheiro público nas eleições e por estarem presentes os elementos da responsabilização dos gestores, as contas eleitorais, em seu estado atual, fazem *jus* à aplicação de norma contábil específica a ser criada pelo Conselho Federal de Contabilidade, conforme a própria estrutura conceitual determina.

Atual norma é a *NBC TSP Estrutura Conceitual*⁶ – que dispõe a respeito da geração de informações contábeis nos casos em que se pode classificar ou identificar a

⁶ BRASIL, CFC - NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, Brasília, CFC: 4-10-2016.

entidade, no caso o patrimônio eleitoral, por se tratar de uma *área identificável de atividade e objeto de um programa governamental*.

A norma aplicável – estrutura conceitual-, por sua vez deriva de norma internacional *framework* e traz para o léxico, internalizando, a expressão do idioma inglês *accountability*, no exato sentido de se tomar a responsabilidade do gestor pelas informações constantes das contas por ele prestadas.

Em razão disso, propor a imediata normatização contábil é atitude coerente.

O “fato” observado contém todas as características necessárias à aplicação da norma técnica estrutural para a criação da norma específica. E, isso, sem dúvida, trará a clareza necessária ao procedimento de obtenção e aplicação desses recursos públicos federais.

A seguir reproduzimos um recorte do escopo da norma aplicável:

Capítulo 4 – Entidade que Reporta a Informação Contábil
Introdução
4.1 A entidade do setor público que reporta a informação contábil é um ente governamental ou outra organização, <u>programa ou outra área identificável de atividade</u> (doravante referida como entidade ou entidade do setor público) que elabora os RCPGs ⁷ .
Características-chave de entidade do setor público que reporta a informação contábil:
a) ser uma entidade que <i>capta recursos da sociedade</i> ou em nome desta e/ou <i>utiliza recursos</i> para realizar atividades em benefício dela; e
b) existir usuários de serviços ou <i>provedores de recursos</i> dependentes de informações contidas nos RCPGs para fins de prestação de contas e responsabilização (<i>accountability</i>) e tomada de decisão.
4.2 O governo pode estabelecer e/ou funcionar por meio de unidades administrativas como, por exemplo, ministérios, secretarias ou departamentos. Ele pode funcionar também por meio de fundos, autoridades estatutárias, empresas estatais e outras entidades com identidade jurídica própria ou autonomia operacional para realizar, ou de outra maneira dar suporte à prestação de serviços à sociedade. Outras organizações do setor público, inclusive organizações internacionais do setor público e autoridades municipais, podem realizar também determinadas atividades por intermédio das <i>entidades com identidade jurídica própria ou autonomia operacional</i> e podem beneficiar-se e estarem sujeitas a encargo financeiro ou perda resultante das atividades.

A parte da norma técnica acima destacada informa especificamente a previsão da possibilidade de se estabelecer norma técnica de prestação de contas e assunção de responsabilidade *accountability* para os fundos federais, seja o eleitoral, seja o partidário, por semelhança às “entidades do setor público” que de fato o são. Isso porque são como um *programa ou outra área identificável* que elabora os relatórios contábeis RCPGs.

Em suma, esses são apenas alguns pontos de observação relativos ao *sistema de responsabilização eleitoral* existente que refletem a necessidade de evolução teórica com base na visão que a Contabilidade Eleitoral pode agregar.

É forçoso lembrar que o Fundo Partidário possui natureza semelhante quanto a sua origem no orçamento da União. Porém, sua finalidade é outra, ligado ao pluralismo político e a garantia fundamental da existência do próprio pleito eleitoral. Sua utilização

⁷ RCPGs são os RELATÓRIOS CONTÁBEIS DE PROPÓSITO GERAL SETOR PÚBLICO – A Estrutura Conceitual é aplicável à elaboração e à divulgação formal dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPGs).

em campanhas eleitorais, embora autorizada, deve seguir o mesmo paradigma de utilização aqui descrito, *a dupla responsabilidade*, seja por candidatos ou partidos.

4.1 O *accountability* eleitoral e controle social

O destinatário das informações advindas da Contabilidade Eleitoral não é a Justiça Eleitoral, que organiza o pleito, ou o Ministério Público Eleitoral, que o fiscaliza (custos legis), mas sim, o outro candidato, o outro partido, todos aqueles que disputam ou que perdem uma eleição pela falta de “fair play” no ambiente eleitoral. Comportamento culturalmente arraigado, cujo “tutano” é exposto nas agruras das contas eleitorais.

Não há na Justiça Eleitoral ou no Ministério Público Eleitoral servidores públicos suficientes para o desenvolvimento da árdua tarefa de acompanhamento e da garantia da lisura do pleito.

Através da contabilidade é possível à Justiça Eleitoral aumentar o nível de confiabilidade no sentido de mensurar a origem e a destinação dos recursos, bem como, através dos demonstrativos contábeis, prevalece a transparência das contas partidárias, elevando a fiscalização por parte da Justiça Eleitoral a um novo patamar. (MATTOS, MENDES E RIOS, 2014)

A sistematização possível proposta pela Contabilidade eleitoral tem como ponto de partida as características qualitativas da informação contábil: Relevância; Representação Fidedigna; Compreensibilidade; Comparabilidade; Tempestividade; Verificabilidade, que, em conjunto, permitem o surgimento de ações de controle social, temperadas pela materialidade, pela razão custo-benefício e pelo equilíbrio dessas mesmas características.

Nos registros da Contabilidade Eleitoral está em jogo o uso de recursos de origem não identificadas, a lavagem de dinheiro e o uso de caixa-dois, que viabilizam um mal ainda maior, que é o *abuso do poder econômico*, tema para um outro *paper*.

A relevância da prestação de contas é imensa para o processo eleitoral, haja vista decorrer da preservação da lisura e equilíbrio do pleito e transparência na utilização dos recursos financeiros utilizados pelos partidos e candidatos. (Telson Luís Cavalcante Ferreira, 2019)

Na contabilidade Eleitoral, o bem da vida é a lisura e a probidade do candidato, sua capacidade de respeitar as regras e demonstrar isso com transparência.

5 JUSTIÇA ELEITORAL E A CONTABILIDADE ELEITORAL

A Contabilidade Eleitoral permite a sistematização, por meio de regras contábeis, de todo o processo de tomada de contas, de forma semelhante ao que já ocorre com a contabilidade partidária e que, em ambos os casos, deve permitir que a Justiça Eleitoral cumpra seu maior *mister*: dar à sociedade brasileira o conhecimento sobre a origem lícita dos recursos utilizados nas campanhas, bem como a aplicação regular desses recursos.

Tal semelhança já seria, de *per sí*, o escopo necessário para a adoção de regras sistematizadas.

Para Simões (2016, p.130), a contabilidade cumpre sua finalidade nos objetivos da prestação de contas eleitorais,

A prestação de contas eleitoral tem claro objetivo: fornecer à Justiça Eleitoral uma posição gráfica para que ela exerça fiscalização da boa

e regular aplicação dos recursos e tão somente pelo instrumento da Contabilidade, a escrituração e dela, pela lavra das Demonstrações Contábeis se tem uma visão verdadeira e apropriada (true and fair View), informação neutra, isto é, imparcial, sem a intenção de induzir a tomada de decisão ou julgamento, visando atingir um resultado ou desfecho predeterminado, com conclusão confiável, além de apresentar resultados pautados na integridade e dentro dos limites de materialidade e custo.

Ela permite ao candidato, ainda, atingir seu objetivo: ser diplomado, dando total transparência de seus atos. Leciona, ainda, Simões (2016, p.129) “*Os votos são os meios, a diplomação o fim.*”

Tal sistematização permite, também, a multiplicação de um conhecimento específico no trato da informação de campanha, permite o treinamento prévio de profissionais e suas equipes, permite, ainda, a elaboração de sistemas de informação totalmente abertos – alimentados por outros sistemas, e, principalmente, permite a estruturação do conhecimento para a análise das contas e os necessários cruzamentos.

Além disso, a norma atual já prevê o reflexo dessas mesmas informações de campanha nas contas anuais dos partidos, informações que já estão submetidas ao processo contábil. A essa técnica denominamos “espelhamento”.

Simões (2016, p.130), ao dissertar sobre a prestação de contas eleitorais dos partidos políticos e seus aspectos contábeis, traz à luz que a contabilidade possui a matriz e os determinantes necessários para demonstrar de forma inequívoca a origem e aplicação de recursos, bem como o resultado dessas operações, destacando que,

a cada pleito converge-se para os objetivos do CFC que é o de trazer o processo de prestação de contas à razão das Ciências Contábeis, única e capaz de demonstrar de forma eficiente e eficaz a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e seus reflexos sobre o Patrimônio e, sobre o custo através da maior expressão da vontade do povo, do acesso ao poder.

Logo, hoje, nesse aspecto, existe um duplo trabalho, o de campanha, que é jurídico/administrativo, e o partidário, que é essencialmente contábil.

Porém, na prática, houve o esvaziamento do chamado “espelhamento” - pela fuga dos partidos em não adaptar suas contas às eleições -, contrariando, inclusive, a vontade da minirreforma *mens legis* que prevê forte atuação do partido inclusive na pré-campanha, o que não ocorreu.

De outra face, a Justiça Eleitoral exerce o dever constitucional e legal de fiscalização do qual exsurge a imposição de multas e sanções como reprimenda aos ilícitos eleitorais de natureza financeira, que tem consequências patrimoniais para os candidatos e partidos. É o sistema constitucional de responsabilização eleitoral.

Nessa toada, a Justiça Eleitoral deve respeito aos princípios constitucionais *do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório*, como ingredientes de um processo judicial já aprimorado.

Abandona-se a visão simplista da mera juntada de documentos, característica do antigo procedimento administrativo para admitir-se a ideia de um verdadeiro processo, marcado pela pretensão resistida. Assim, temos, de um lado, o desejo de se obter a aprovação das contas como bem jurídico a ser tutelado, bem-da-vida; de outro, o direito constitucional à preservação do patrimônio, como dispõe a Constituição Federal (Brasil, 1988): “*Art. 5º Todos são iguais perante a lei [...] LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;*”

Com isso, valoriza-se exponencialmente a atuação do Ministério Público Eleitoral, não mais como custos legis, mas sim como parte na defesa dos interesses pecuniários da União, resistidos pela outra parte, os jurisdicionados da Justiça Eleitoral: partidos ou candidatos.

Daí depreende-se o conceito de aprovação ou desaprovação das contas eleitorais e seus efeitos, que podem ser terminativos ou extintivos ou, tão somente declaratórios de cunho moral.

O bem juridicamente tutelado é a probidade eleitoral, hoje elevada pela utilização de recursos públicos adstritos à finalidade específica que é o pleito, considerada ainda a proporcionalidade de gêneros.

6. CONCLUSÃO

Somente a partir de estudos e da observação da fenomenologia ligada aos recursos financeiros e econômicos existentes no pleito eleitoral que poderemos fazer avançar esta parte da ciência contábil. Entretanto, o que já se fez até aqui, é, como visto, um importante marco, uma pedra fundamental da Contabilidade aplicada ao Sistema Eleitoral.

O papel de trabalho é independente da criação de uma norma específica. A norma contábil já impõe a responsabilização ao profissional, o que garante os benefícios da presença da ciência contábil nos feitos.

O ponto alto é qualidade da informação como garantia de transparência, que permite o exercício do controle social como um filtro para dar suporte ao controle jurídico a ser exercido pelos atores sociais legitimados, Ministério Público Eleitoral (MPE), entre outros.

A aplicabilidade imediata já produziu resultados analíticos, interferindo na edição das próximas normas regulamentadoras, aumentando, assim, a sinergia entre os postulados jurídico-contábeis. Um exemplo é o que se vê na relação tributária fisco-contribuinte, que necessariamente passa pela ferramenta contábil.

A sugestão de edição de uma norma específica é em razão da utilização do dinheiro público e se faz em sintonia com a norma de Estrutura Conceitual que segue ao modelo internacional, internalizando o conceito de *accountability eleitoral*.

Como resultado, a atuação do profissional da contabilidade permite, ainda, a sistematização da análise das contas, estabelecendo uma visão técnica para o conjunto de informações. E, nisso, inclui-se a capacitação do pessoal envolvido e o desenvolvimento de técnicas de auditoria, inclusive por amostragens.

Espera-se, ainda, o consequente engajamento da comunidade jurídica e da própria Justiça Eleitoral, pois isso permitirá a adoção de uma linguagem tecnicamente correta para expressar a fenomenologia observada, o que trará inevitável avanço.

Soma-se a isso a necessidade de desenvolvimento de sistemas operativos, que, em comparação às outras áreas do setor público⁸, a linguagem técnica permitirá a concentração de esforços na estruturação dos dados, no *layout*, deixando a tarefa de geração e transmissão de informações a cargo da iniciativa privada.

Assim como a lei da gravidade, a contabilidade eleitoral não se revoga por nenhum ato normativo, legislativo ou jurisprudencial, isso porque o que se observa é a expressão da verdade real dos fatos. E é exatamente por esse mesmo motivo que a norma cogente existente nesse sentido é o fundamento jurídico da realidade da Contabilidade Eleitoral.

Por fim, a própria edição dos sucessivos atos normativos necessários ao regramento dos atos e fatos constantes das contas eleitorais fez nascer a Contabilidade Eleitoral.

⁸ Projeto SPED, expertise da RFB quanto aos sistemas de declaração de tributos IRPF, IRPJ, Projeto AUDESP do TCESP, Projeto MSC da STN, entre outros.

7. REFERÊNCIAS

- BRASIL, Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____, Lei nº 9.504, de 30 de setembro 1997. Lei das Eleições. Brasília, DF: Presidência da República.
- _____, Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera a lei das Eleições. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/leis-ordinarias/lei-no-13-487-de-6-de-outubro-de-2017>> Acesso em: 30set2019.
- _____, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.406 de 27 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>> Acesso em: 30Abr2015.
- _____, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.546 de 18 de dez de 2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235462017.html>> Acesso em: 30set2019.
- _____, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.553 de 18 de dez de 2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>> Acesso em: 30set2019.
- _____, Tribunal Superior Eleitoral. DIÁLOGOS PARA A SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS, 2019. TRESP: São Paulo, em 4 JUL 2019.
- _____, CFC – CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. NORMAS CONTÁBEIS. NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, Brasília, CFC: 4-10-2016.
- CAETANO DOS SANTOS, João A. coord., Cardin, Décio V. G., Di Pietra, Alexandre, Guimarães, Guilherme V. B., Pessoa, Eron Jr. V., Silva Oliveira, Irene, Simões, Elson A., & Kich, Rodrigo. *Contabilidade Eleitoral: Da Teoria à Prática*. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2018. Acessado em 10 de abril de 2017. <https://cresp.org.br/portal/publicacoes/livros/contabilidade-eleitoral.pdf>
- DI PIETRA, Alexandre. In *Contabilidade Eleitoral - Aspectos Contábeis e Jurídicos das Prestações de Contas das Eleições de 2016*: Conselho Federal de Contabilidade, 2016. Pag. 106-107. Acesso em: 30set2019. Disponível em <https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Contabilidade_Eleitoral_web.pdf>
- FERREIRA, T. L. C. Candidato que não prestar contas à Justiça Eleitoral deverá devolver recursos públicos. Revista Consultor Jurídico, 11 fev. 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-11/telson-ferreira-prestacao-contas-recursos-publicos-eleitorais#author>> Acesso em: 20fev2019.
- GUIMARÃES, Guilherme V. B.. Teoria da Contabilidade eleitoral. Tema: Tempestividade da informação; assimetria informacional; custo de regulação x limitação de gastos; gerenciamento de resultados; auditoria no processo de prestação de contas. In. SEMINÁRIO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DE MULTIPLICADORES, 2018, Brasília. Financiamento de Campanhas e Prestação de Contas Eleições de 2018. Brasília: CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 20jun2018. Disponível em <<https://cfc.org.br/noticias/seminario-de-prestacoes-de-contas-eleitorais-reune-mais-de-200-profissionais-da-contabilidade/>> Acesso em: 30set2019.
- MATTOS, José João Appel; MENDES, Bruno; RIOS, Davi de Oliveira. Partidas Dobradas: eleições 2014: contabilidade necessária. 3. Ed. Brasília: CFC; OAB, 2014. 180 p.
- MEIRELLES, Hely Lopes; Direito Administrativo Brasileiro, 18. Ed.; São Paulo, Malheiros, 1993, 701p.
- SIMÕES Elson Amorim. In, *Aspectos Contábeis e Jurídicos das Prestações de Contas das Eleições de 2016*, Brasília, CFC: 2016. Pag. 129-131. Disponível em

<https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Contabilidade_Eleitoral_web.pdf>

Acesso em: 30set2019.