



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
DE MINAS GERAIS

REVISTA DE DOUTRINA E
JURISPRUDÊNCIA

Nº 18

2008
Belo Horizonte

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA, QUITAÇÃO ELEITORAL E INELEGIBILIDADE

Adriano Denardi Júnior
Secretário de Controle Interno e Auditoria do TRE/MG

INTRODUÇÃO

A luta da Justiça Eleitoral no controle do caixa dois de campanhas é semelhante ao combate do Estado sobre a sonegação fiscal. Por melhor que seja a legislação e por mais intensa a fiscalização, sempre haverá o sonegador e aquele que encontra uma forma de burlar.

A sonegação fiscal é a irmã do caixa dois de campanha, pois, se o fornecedor se dispõe a vender produtos e serviços sem emissão de nota fiscal, ele estará permitindo o uso de recursos cuja origem pode ser extremamente perigosa para a sociedade. Vender sem nota fiscal é favorecer o abuso do poder econômico, tão nocivo para o equilíbrio nas eleições.

Os mecanismos de controle, porém, têm sido aprimorados. Sobretudo por iniciativa do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, que a cada ano fecha o cerco ao uso clandestino de recursos, incorporando procedimentos informatizados que promovem o cruzamento de informações com a Receita Federal, Banco Central, bancos de dados de fornecedores, entre outras fontes.

O uso de recursos para fins escusos como a compra de votos, que muitas vezes é feita com dinheiro em espécie, configura não apenas caixa dois como também crime eleitoral a ser processado em ação própria. Nenhum candidato declara que utilizou recursos para captação ilícita de sufrágio. A Justiça Eleitoral, portanto, não pode se contentar apenas com as informações constantes da prestação de contas. O desafio é confrontar as informações prestadas com os dados produzidos ou acessados pela Justiça Eleitoral e desse cruzamento colher os subsídios que podem levar a uma conclusão mais próxima da verdade real e, se for o caso, à desaprovação das contas. O resultado do exame está diretamente ligado à quantidade e

qualidade desses dados e à agilidade com que é feito o batimento de informações.

O monitoramento do custeio das campanhas ao longo de sua realização é também determinante na efetividade do controle. A própria sociedade é chamada a participar denunciando aquilo que estiver ao seu alcance. Fornecedores e doadores são chamados a prestar informações para confrontação com os dados constantes das prestações de contas.

Não se pode afirmar que as regras e procedimentos atuais colocarão um fim aos abusos que decorrem da má índole de candidatos que desobedecem à norma. Acredita-se, porém, que a evolução dos mecanismos de controle pode levar a um resultado mais efetivo, assegurando um julgamento mais preciso do estado das contas de campanha de candidatos e comitês financeiros.

E é justamente quanto ao julgamento das contas e seus efeitos que a Resolução do TSE nº 22.715/08, que regulamenta o financiamento das campanhas das eleições 2008, mais inovou. Pela primeira vez a desaprovação das contas vai gerar uma consequência direta e extremamente importante: o impedimento à obtenção de certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato para o qual o candidato tenha concorrido. A desaprovação das contas deixa de ser uma mera declaração formal desprovida de efetividade e passa a ser ato dotado de autonomia sancionatória.

EXAME FORMAL E EXAME MATERIAL DAS CONTAS

O exame das contas de campanha se insere em um conjunto básico de formalidades que compõe a espinha dorsal do controle que é exercido sobre a arrecadação e aplicação dos recursos. A exigência da observância estrita dessas formalidades não pode ser tida por excessiva. São elementos internos da prestação de contas. É obrigação do prestador de contas submeter-se ao padrão formal exigido, sob pena de ter suas contas desaprovadas.

Feita a verificação formal, parte-se para o exame material que poderá revelar a ocorrência de irregularidades de

maior potencial lesivo. Esse exame material é realizado com base no que podemos chamar de elementos externos à prestação de contas.

Uma prestação de contas formalmente regular pode encobrir uma campanha abusiva e pode até vir a ser aprovada se não houver elementos externos que revelem o abuso. Mas uma prestação de contas que não cumpre a formalidade fundamental estará fadada à desaprovação, ainda que abusos materiais não tenham sido comprovados.

Exemplo de formalidade fundamental incontornável é a abertura de conta bancária específica de campanha, condição objetivamente exigida pela lei. O candidato que estiver obrigado¹ a abrir a conta deverá fazê-lo ainda que não pretenda utilizar recursos financeiros. Sem conta bancária, a prestação de contas será desaprovada mesmo sob a alegação de que não houve utilização de recursos financeiros. Não é necessário que seja apurado o uso de recursos sem trânsito pela conta bancária para desaprovação das contas. Nesse sentido, já se consolidou a jurisprudência do TSE.

Desaprovadas as contas, a apuração de abuso do poder econômico será objeto de representação a ser, eventualmente, proposta pelo Ministério Público Eleitoral, fundamentada no art. 30-A da Lei das Eleições, introduzido pela Lei nº 11.300/06, com o fito de impedir a diplomação ou cassar o diploma se já houver sido outorgado.

Desaprovação da prestação de contas e constatação de abuso de poder econômico podem estar em conexão, mas não se confundem. Cada um produz seus efeitos de modo independente. No processo de análise e julgamento das contas, a formalidade tem grande importância. Por essa razão, defendemos a idéia de que o exame deve ser rigoroso nesse aspecto, pois nem tudo poderá ser investigado a fundo, diante da exiguidade do prazo para a análise e julgamento das contas. Para esse fim, como já dito, a lei prevê ação própria.

¹ A abertura de conta bancária é facultativa para os candidatos a Vereador nos municípios com menos de 20 mil eleitores e a Prefeito onde não haja agência bancária. Art. 22, § 2º, Lei nº 9.504/97.

NATUREZA JURÍDICA DO JULGAMENTO DAS CONTAS

A Resolução nº 22.715/08, do TSE, além de inovar no detalhamento de diversas exigências aperfeiçoando a metodologia de controle, trouxe, como já mencionado, dispositivo que certamente agrega enorme efetividade ao procedimento: o impedimento à obtenção de certidão de quitação eleitoral no caso de desaprovação das contas. Vale lembrar que, desde 2004, a omissão no dever de prestar contas leva ao mesmo efeito.

Os processos de prestação de contas de campanha possuem natureza administrativa, conforme remansosa jurisprudência do TSE. O que faz com que as decisões sejam **atos administrativos**. Com base nesse pressuposto, é possível desdobrar a análise da natureza dessas decisões, aplicando-se-lhe a classificação dos atos administrativos proposta por Celso Antônio Bandeira de Mello (2006)², e assim atribuir às decisões que desaprovam as contas de campanha duas características: **quanto aos efeitos**, são atos declaratórios que afirmam preexistência de uma situação de fato ou de direito; **quanto aos resultados sobre a esfera jurídica dos destinatários**, são atos restritivos que diminuem a esfera jurídica do destinatário ou lhe impõem novas obrigações, deveres ou ônus.

Tratando-se, pois, de ato administrativo (declaratório e restritivo), imperioso reconhecer que seus efeitos se operam **na esfera administrativa**, ou seja, o impedimento à obtenção de certidão de quitação eleitoral não cria inelegibilidade, pois não é fruto de decisão judicial em sede de ação específica para esse fim. Estabelece, tão-somente, restrições para a prática de determinados atos que exigem a quitação com a justiça eleitoral, entre os quais o pedido de registro de candidatura.

A atuação administrativa da Justiça Eleitoral é *sui generis*. O seu poder de polícia e suas funções consultiva e instrutiva lhe dão condição excepcional no cenário clássico em que o Judiciário é poder inerte, que só age mediante demanda. A Justiça Eleitoral se destaca por sua pró-atividade na condução do processo eleitoral.

² *Curso de Direito Administrativo*, 21ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 405.

Focalizando aqui a função instrutiva da Justiça Eleitoral, importante lembrar a base legal que atribui ao TSE a competência para esse mister:

No Código Eleitoral:

Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

[...]

IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

Na Lei das Eleições:

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral expedirá todas as instruções necessárias à execução desta Lei, ouvidos previamente, em audiência pública, os Delegados dos partidos participantes do pleito.

As instruções do TSE, editadas para cada pleito, não criam norma nova e não podem exceder os limites legais. As instruções têm o condão de regulamentar a execução das leis relativas ao processo eleitoral; antecipam sua interpretação e consolidam a jurisprudência.

As respostas a consultas tampouco criam norma. São igualmente a antecipação interpretativa de hipóteses trazidas à apreciação dos tribunais eleitorais. Tanto o TSE quanto os TREs têm competência para responder consultas. Essas respostas, apesar de não vincularem a decisão judicial em caso concreto, na prática, têm sido recebidas com “força normativa”; antecipam a prestação jurisdicional, gerando celeridade e economia processual, característica marcante do processo eleitoral.

QUITAÇÃO ELEITORAL – CONCEITO E EXTENSÃO

Adriano Soares da Costa (2008), em artigo recentemente publicado na RBDM³, expõe entendimento acerca do que chamou de “criatividade judicial por meio de resoluções do TSE”. Na oportunidade, Costa ataca o art. 41, § 3º, da Resolução 22.715/08, do TSE, *in verbis*:

³ Revista Brasileira de Direito Municipal - RMDM, Belo Horizonte, n. 28, p. 31-48, abr./jun. 2008.

§ 3º - Sem prejuízo do disposto no § 1º, a decisão que desaprovar as contas de candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu.

Na concepção do ilustre jurista, o TSE extrapolou seu limite de atuação na regulamentação das eleições, usurpando a competência do legislador federal. Para ele, o TSE cria, por meio de resolução, uma hipótese de inelegibilidade, uma vez que a prova de quitação com a Justiça Eleitoral é documento indispensável ao deferimento do pedido de registro de candidatura.

De fato, o art. 14, §9º, da Constituição Federal dispõe que *Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação*[...]. O legislador infraconstitucional tratou, pois, de elencar esses “outros casos”, dando ao processo eleitoral segurança na delimitação precisa das situações inelegibilidade, nascendo assim a lei complementar nº 64/90, chamada Lei das Inelegibilidades. Dessarte, as hipóteses objetivas de inelegibilidade encontram-se devidamente enumeradas pela Constituição Federal e pela LC 64/90.

A toda evidência, o TSE não pode estabelecer, de per si, casos extraordinários de inelegibilidade. Se considerarmos que o dispositivo regulamentado pelo TSE cria hipótese de inelegibilidade terá razão o eminente jurisconsulto.

Entretanto, *concessa venia*, a desaprovação de contas não cria inelegibilidade, tão-somente estende e aplica o conceito de “quitação eleitoral” na trilha aberta pelo próprio TSE, quando do julgamento do Processo Administrativo – PA 19.205/2004 – no qual se discutiu a abrangência da expressão “quitação eleitoral” e que levou ao entendimento insculpido na Resolução 21.823/2004, *in verbis*:

O conceito de quitação eleitoral reúne a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, salvo quando facultativo, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas em caráter definitivo pela Justiça Eleitoral e não remidas, excetuadas as anistias legais, **e a regular prestação de contas de campanha eleitoral, quando se tratar de candidatos.** (Destaque nosso.)

INELEGIBILIDADE *versus* CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE

O registro de candidatura depende de prestação jurisdicional específica. Ninguém será candidato sem que antes haja o regular processamento de pedido e ao final lhe seja assegurada plenitude de sua elegibilidade.

A elegibilidade, na prática, depende de processo. Esse processo denomina-se “pedido de registro de candidatura” e exige a observância de requisitos que não estão expressamente definidos na Constituição Federal ou na LC nº 64/90.

As exigências constantes do processo de registro decorrem de lei ordinária, conforme comandado pelo art. 14, § 3º, da Carta Magna: “São condições de elegibilidade, **na forma da lei**”[...] (Destaque nosso).

Assim, as condições de **elegibilidade** são previstas em lei ordinária, como é o caso da Lei das Eleições, e os casos de **inelegibilidade** são matéria de lei complementar, a Lei das Inelegibilidades.

A forma prevista pela Lei das Eleições para a plenitude da elegibilidade passa pelo registro de candidatura. Esse procedimento exige um rol de documentos a serem apresentados pelo pretendo candidato. Entre esses documentos está a certidão de quitação eleitoral. Art. 11, § 1º:

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - cópia da ata a que se refere o artigo 8º;

II - autorização do candidato, por escrito;

III - prova de filiação partidária;

IV - declaração de bens, assinada pelo candidato;

V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no artigo 9º;

VI - certidão de quitação eleitoral;

VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;

VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do artigo 59. (Destaque nosso.)

Pode-se afirmar que a lei estabelece aqui um rol de condições de “registrabilidade” da candidatura, detalhando a forma de alcance da plena elegibilidade, de acordo com a previsão constitucional.

Mesmo antes da Lei das Eleições, a quitação com a Justiça Eleitoral, já era condição de registrabilidade. A Lei nº 8.713/93, que regeu as eleições de 1994, continha expressamente essa exigência. A Lei nº 9.100/95, das eleições de 1996, não o fez, no que foi suprida pela Resolução nº 19.509/96, do TSE.

Estar quite com a Justiça Eleitoral tem sido ao longo dos anos uma condição juridicamente inatacável. Inconcebível que assim não seja. Com a Lei das Eleições, a quitação eleitoral consagra-se definitivamente como condição de registrabilidade intrínseca ao processo. Sob a égide dessa lei, já foram realizadas seis eleições.

A distinção entre “inelegibilidade” e “condição de elegibilidade” permite a clara compreensão de que o TSE não está a criar hipótese de inelegibilidade quando cassa a quitação eleitoral daqueles que têm suas contas desaprovadas ou julgadas não prestadas, nos termos da Resolução nº 22.715/08.

Importa ressaltar que, entre as condições de registrabilidade impostas pela lei, a quitação eleitoral merece especial atenção por uma peculiaridade que a distingue das demais: trata-se de condição cuja conceituação e “gestão” pertencem à própria Justiça Eleitoral. Apenas o TSE está apto a dizer o que é quitação eleitoral e quem a possui. Sua primeira razão de ser advém da obrigatoriedade do voto e do serviço eleitoral. É controle do Estado sobre o cumprimento da obrigação constitucional de votar e servir imposta ao cidadão. A abrangência do conceito de quitação está diretamente ligada à evolução da jurisprudência daquela Corte Superior.

A lei exige a quitação eleitoral para a concessão do registro e a Justiça Eleitoral assim procede. Se o legislador amanhã entender que o candidato não mais carece de quitação

eleitoral para obter seu registro de candidatura, tal exigência deixará de ser feita e os registros de candidatura passarão a ser concedidos aos que não têm quitação eleitoral. Porém o conceito de quitação eleitoral continuará a existir e a evoluir, pois não se presta apenas a filtrar os registros de candidatura.

Recentemente, no julgamento do PA 19.899/08⁴, o TSE estabeleceu que a desaprovação das contas não alcança pleitos passados, tão-somente as prestações de contas a partir de 2008. Ato contínuo estabeleceu que a obrigação de prestar contas não se extingue com o final do pleito para o qual se concorreu, mas permanece enquanto perdurar a inadimplência, ficando o omissor sem quitação eleitoral enquanto não prestar suas contas de campanha à Justiça Eleitoral.

É o Tribunal Superior Eleitoral gerindo e interpretando o conceito de quitação eleitoral, jurisdicionando também no âmbito administrativo do direito eleitoral.

⁴ O Processo Administrativo PA 19.899/08, originário do TRE/GO, foi julgado no dia 30/09/08. A publicação da respectiva resolução estava ainda pendente até o dia 03/11/08.