

REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ

TRE PARÁ

v.1,n.3, jan./abr. 2010

Mercado do Ver-o-Peso, Belém - Pará - Brasil, Foto: Fausto Jr.



Participações societárias e fontes de financiamento de campanha vedadas pela legislação eleitoral

Samuel Carvalho Marinho

Samuel Carvalho Marinho, Analista Judiciário – Área Administrativa do Tribunal Regional Eleitoral do Pará, Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Maranhão e Pós-Graduado em Gestão Estratégica do Orçamento Público pela Universidade Gama Filho.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

“A rigor, nós temos uma fraude. O espírito da lei é impedir a promiscuidade entre público e privado”. Assim comentou o então presidente do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, o ministro Marco Aurélio de Mello, em entrevista à Folha de São Paulo, sobre empresas donas de concessão que haviam feito doações vultosas para campanhas eleitorais em 2004 por meio de suas controladas.

A entrevista foi concedida em agosto de 2006, poucos meses antes da mesma matéria ser questionada pelo corpo técnico da Justiça Eleitoral com base no art. 24 da Lei das Eleições (Lei nº. 9.504/1997), quando da análise das contas eleitorais daquele ano.

O citado dispositivo elenca de forma taxativa aquelas fontes de arrecadação para campanha que podem desequilibrar a disputa eleitoral, as denominadas “fontes vedadas”, irregularidade considerada insanável na prestação de contas eleitorais.

A novidade do argumento dos analistas de contas da Justiça Eleitoral estava na associação dos termos utilizados no caput do art. 24, “direta” ou “indiretamente”, com as participações societárias, para estender a vedação às empresas controladas por outras que estão impedidas de fazer doações para campanha.

O termo “indiretamente”, se transposto para as relações de controle acionário, inclusive nas denominações utilizadas pela Lei das Sociedades por Ações (Lei 6.404/76), alcançaria assim as controladas por concessionárias de serviço público, configurando-se a doação indireta indesejada pelo legislador infraconstitucional.

Essa interpretação para fontes vedadas de forma indireta foi transmitida inicialmente a partir de parecer do corpo técnico da Justiça Eleitoral nas Eleições de 2006.



“

Essa interpretação para fontes vedadas de forma indireta foi transmitida inicialmente a partir de parecer do corpo técnico da Justiça Eleitoral nas Eleições de 2006.

”

Dessa forma, os analistas de contas opinaram pela “rejeição das contas”¹ dos candidatos a presidente, a governador, deputado federal e deputado estadual, em sua maioria eleitos, que se valeram de um grande aporte de recursos provenientes de empresas controladas por concessionárias ou permissionárias de serviço público.

A decisão do pleno do TSE, no entanto, sobre as fontes de financiamento dos candidatos à presidência, foi no sentido de não acatar a recomendação do parecer técnico pela “rejeição das contas”, essa a jurisprudência que vem sendo formada sobre o assunto.

Em fevereiro de 2010, o juízo da 1ª Zona Eleitoral de São Paulo concluiu pela cassação do mandato do Prefeito e Vice-Prefeito eleitos em 2008, com base nessa mesma interpretação para o art. 24 da Lei das Eleições.

A polêmica concepção das fontes vedadas de forma indireta a partir das participações societárias se revela como um argumento insistente a expor relações maliciosas em doações para campanhas eleitorais, talvez assim alcançando o espírito da lei proclamado no julgamento em tese feito pelo ex-presidente do TSE.

1- O termo “rejeição das contas” foi substituído por “desaprovação das contas” na nova redação dada à Lei das Eleições pela Lei 12.034/2009.

2 O PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS NO RITO DEMOCRÁTICO DA ELEIÇÃO

Visto sob a ótica da missão institucional da Justiça Eleitoral, o processo de prestação de contas deve ser entendido como validador último do rito democrático da votação direta.

É uma espécie de auditoria “a posteriori”, que precede a diplomação, cujo auditado é o candidato, e que dará uma certificação de que os meios pelos quais ocorreram os gastos de campanha foram os consagrados pela lei como idôneos.

Na visão de França (2009):

*“Historicamente, as prestações de contas de campanha, (...), 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 consecutória deslegitimação democrática dos eleitos.”*²

É necessário compreender que há uma distinção fundamental nessa dinâmica de verificação das “regras do jogo”.

A partir dessa premissa, devemos fazer a clara distinção de que existe um corpo técnico na justiça especializada dedicado a analisar as contas dos candidatos, logo após a realização do pleito, o qual tem a finalidade de emitir um parecer que dará subsídios à corte eleitoral para o julgamento do processo.

De uma maneira geral, tem sido um desafio para os tribunais eleitorais criar um juízo equilibrado entre a representatividade consagrada pelo ultimato popular nas urnas e os argumentos técnicos que questionam a validade dos meios pelos quais essa mesma vontade foi conseguida. Geralmente tem prevalecido a primeira.

Realçar a importância do processo de prestação de contas de campanha, no entanto, é reforçar o pensamento salutar de que o futuro agente político deve estar habilitado, de forma prévia, a lidar com os ritos de prestação de contas da coisa pública, se assim lograr êxito no pleito.

Essa relevância está afinada com o papel institucional da Justiça Eleitoral que segue agora para uma tendência de valorização da efetividade na gestão dos seus processos, assim como explicitado em sua missão³ e visão⁴ recentemente reformuladas.

Sabemos que cabe fundamentalmente à Justiça Eleitoral o papel de zelar pela transparência e pela confiabilidade dos resultados proclamados nas urnas - a vontade popular.

Segundo Amorim (2002):

“A Justiça Eleitoral, a quem cumpre a missão de coordenar as eleições, a partir de 1996 teve incorporada às suas atribuições,

*também, a responsabilidade de aprovar as contas dos partidos políticos e dos candidatos.”*⁵

Percebemos que esse seu papel institucional alcança não só a complexidade que já é elaborar a logística de uma eleição com lisura e transparência, mas também avança para o sentido de não negligenciar o processo de verificação da sanidade das contas daqueles que pretendem ao cargo público.

Vale reforçar que, localizado na linha do tempo, o surgimento do instituto da prestação de contas eleitorais é reflexo da reconstrução democrática do Brasil, fenômeno que se observa desde meados da década de oitenta.

A Carta Magna de 1988 trouxe consigo a necessidade de formatação de novos ditames para as eleições, acertados agora com a proposta da redemocratização.

Assim foi elaborada a Lei 9.540/1997, a chamada Lei das Eleições, que inicialmente serviria para regulamentar apenas o pleito de 1998, mas que ingressou no ordenamento jurídico como diploma oficial dos pleitos que se seguiram a partir de então, conferindo àquele conjunto delineado de regras uma maior segurança jurídica.

Foi essa Lei, com objetivo de estabelecer normas para as eleições, que também traçou, em capítulo próprio, as linhas gerais para a prestação de contas de campanha, o que demonstra a intenção do legislador de enquadrá-la no encadernamento lógico, porquanto indissociável, de todo o processo eleitoral.

3 FONTES VEDADAS: IRREGULARIDADE INSANÁVEL NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA

Dos vários aspectos verificados pelo corpo técnico da Justiça Eleitoral na análise de prestação de contas eleitorais, a detecção de fontes vedadas constitui um dos itens mais relevantes, posto que é claro sinalizador do desequilíbrio na disputa do pleito.

As fontes vedadas estão elencadas nos incisos do art. 24 da Lei das Eleições. São elas:

- I - entidade ou governo estrangeiro;
- II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- III - concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV - entidade de direito privado que receba, na condição

“

O surgimento do instituto da prestação de contas eleitorais é reflexo da reconstrução democrática do Brasil, fenômeno que se observa desde meados da década de oitenta.

”

2 - FRANÇA JR., Fausto F. Dos princípios norteadores das prestações de contas eleitorais. Jus Navigandi, mai/2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/DOCTRINA/texto.asp?id=14084>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

3 - Missão da Justiça Eleitoral: Assegurar os meios efetivos que garantam à sociedade a plena manifestação de sua vontade, pelo exercício do direito de votar e ser votado.

4 - Visão da Justiça Eleitoral: Ser referência mundial na gestão de processos eleitorais que possibilitem a expressão da vontade popular e contribuam para o fortalecimento da democracia.

5 - AMORIM, Gínia Lene de. Cidadania no contexto das prestações de contas eleitorais. Universo Jurídico. Disponível em <<http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas>>. Acesso em 04 mar 2010.

de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V - entidade de utilidade pública;

VI - entidade de classe ou sindical;

VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

VIII - entidades beneficentes e religiosas;

IX - entidades esportivas;

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI - organizações da sociedade civil de interesse público.⁶

A constatação da utilização de recursos oriundos desse tipo de fonte por candidatos e comitês financeiros tem sido consagrada como irremediável nas Resoluções do TSE que detalham, em todo ano eleitoral, os procedimentos para arrecadação e gastos de recursos para campanha.

Dessa forma, a Resolução TSE 23.217/2010⁷ em seu art. 15, § 1º dispõe que: “O uso de recursos recebidos de fontes vedadas constitui irregularidade insanável e causa para desaprovação das contas”.

Essas falhas detectadas pelo corpo técnico da Justiça Eleitoral podem ser divididas em dois grupos⁸: impropriedades e irregularidades.

Impropriedades são erros menores que não comprometem as contas, mas que podem, no conjunto analisado, resultar em uma aprovação com ressalvas.

Já as irregularidades se revestem de uma maior relevância no julgamento da lisura das contas, podendo gerar aprovação com ressalvas ou mesmo a sua desaprovação.

As irregularidades podem ainda ser consideradas como sanáveis, o que deve ser convertido em diligência para que o candidato se manifeste e preste esclarecimentos⁹, ou insanáveis, a exemplo da utilização de recursos oriundos de fontes vedadas. Em qualquer dos casos, deve sempre ser assegurada a ampla defesa prevista constitucionalmente ao candidato ou comitê financeiro.

A preocupação do legislador em determinar as fontes vedadas tem também estreita relação com o conceito juridicamente indeterminado de abuso do poder econômico referenciado no art. 14 da Constituição Federal¹⁰.

Na visão de Pires (2009):

“De maneira genérica, pode-se dizer que o abuso de poder econômico nas eleições caracteriza-se pela desarrazoada utilização de recursos materiais (financeiros) da iniciativa privada para fins, principalmente, de propaganda eleitoral que atenta contra a isonomia dos candidatos, o que acaba por desvirtuar a essência do certamente eleitoral.

Ao invés de ser disputada a confiança do eleitorado, creditada por precedentes realizações na vida pública, pelo vigor da autêntica liderança política, por um trabalho de persuasão por afinidades de convicções, por solidariedades impregnadas, transformam-se em negócios com contrapresta-

“

A preocupação do legislador em determinar as fontes vedadas tem também estreita relação com o conceito juridicamente indeterminado de abuso do poder econômico referenciado no art. 14 da Constituição Federal.

”

*ção pecuniária.*¹¹

O abuso do poder econômico, em sede de prestação de contas eleitorais, tem sido comumente relacionado à prática perniciosa do “caixa 2”, mas observamos ultimamente uma tendência de relacioná-lo também à constatação de fontes vedadas de financiamento.

Nesse sentido, foi o julgamento do juízo da 1ª Zona Eleitoral de São Paulo em fevereiro de 2010, ao concluir pela cassação do prefeito e vice-prefeito eleitos em 2008¹².

Pelo mesmo motivo, no final de 2009, esse mesmo juízo já havia decidido pela cassação do mandato de 16 (dezesseis) dos 55 (cinquenta e cinco) vereadores eleitos no último pleito.

A conclusão do juiz, em ambos os casos, abordou o abuso do poder econômico no contexto de um determinado percentual considerado relevante de utilização de recursos de origem vedada, inclusive na forma indireta.

Também os analistas de contas da Justiça Eleitoral do Pará já o haviam feito nas Eleições de 2006, ao considerar no parecer técnico a materialidade e a relevância de valores captados indiretamente de grandes corporações detentoras de concessão de serviço público que realizaram doações por meio de suas controladas.

Decerto, o processo de prestação de contas eleitorais acaba sendo o principal instrumento para essa apuração de abuso do poder econômico, o que ficou ainda mais explícito com a alteração da Lei das Eleições pela Lei 11.300/2006, a chamada “Minirreforma Eleitoral”

Com os novos dispositivos, o art. 22 em seu §3º passou a dispor:

“Art. 22. É obrigatório para o partido e para os candidatos abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha. (...) § 3º O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o caput deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado¹³”.

6 - BRASIL. Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997. “Lei das Eleições”. Estabelece normas para as Eleições.

7 - Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2010.

8 - Essa divisão guarda simetria com os termos consagrados na atividade de Auditoria Externa e é a normatizada pelo TSE nos procedimentos técnicos de análise.

9 - Art. 30, § 4º da Lei 9.504/97.

10 - Art. 14 da CF-88: “§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”

11 - PIRES, Márcio R. C. Manifestação do abuso do poder econômico nos pleitos eleitorais brasileiros. Jus Navigandi, jul. 2009. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=14334&p=2>. Acesso 14 mar 2010.

12 - Recurso com efeito suspensivo aguarda julgamento pelo TRE-SP que, nesse processo, atua como segunda instância.

13 - BRASIL. Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997. “Lei das Eleições”. Estabelece normas para as Eleições.

Na campanha eleitoral, se os fins determinam os meios, é preciso valorizar o senso de que os meios que desequilibram o resultado final das eleições, quer seja a prática do “caixa 2” ou a utilização de fontes vedadas, devem ser coibidos de acordo com o que prevê a legislação, sob pena de ilegitimidade do resultado alcançado nas urnas.

4 FONTES VEDADAS: FORMAS DIRETA E INDIRETA

O caput do art. 24 da Lei das Eleições dispõe que:

“Art. 24 É vedado a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de [elencas as fontes vedadas]” (grifo nosso)

A doutrina existente sobre formas de fontes vedadas indiretas costuma aliar a captação desse tipo de recurso aos conceitos de “interposta pessoa” ou “interposta entidade”.

Segundo Coneglian (2008, p.157) ao comentar o dispositivo em análise:

*“A vedação contempla recebimento direto ou indireto. Por recebimento indireto se entende aquele cuja entrega é feita por interposta pessoa ou por interposta entidade. Exemplo: a embaixada do País da Fantasia entrega o dinheiro ao Clube dos Pitadores de Cachimbo, e estes dão o dinheiro ao candidato.”*¹⁴

Um entendimento anacrônico do dispositivo nos levaria à interpretação de que, para se configurar a doação por interposta pessoa ou interposta entidade, haveria de restar evidências do repasse físico dos recursos de uma entidade proibida de doar para outra, permitida, e desta para o candidato.

Porém, na fase atual do capitalismo, onde as organizações são formadas por estruturas cada vez mais complexas e fluidas, não se pode ignorar a influência da participação acionária nas relações de poder que as empresas controladoras exercem sobre suas controladas. Fosse assim estaríamos ignorando os significados óbvios dos termos que as denominam.

A Lei das Sociedades por Ações, em seu art. 243 assim define empresa controlada:

“§ 2º Considera-se controlada a sociedade na qual a controladora, diretamente ou através de outras controladas, é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores (grifos nossos)”¹⁵.

Pela leitura desse dispositivo, percebemos que uma empresa controlada está completamente sujeita ao conselho deliberativo de sua controladora.

Quando uma empresa controlada faz doações vultosas para campanha eleitoral, age como interposta pessoa de sua controladora, tendo em vista que deliberações de cunho financeiro são realizadas pela empresa investidora, no exercício dos direitos decorrentes do controle acionário que possui sobre a empresa investida. Na essência está configurada a fonte vedada de forma indireta.

“O juízo da 1ª Zona Eleitoral de São Paulo considerou que 33,87% dos recursos arrecadados pelo prefeito eleito em 2008 eram provenientes de fontes vedadas de forma indireta.”

Contudo, os julgamentos têm decidido, não por unanimidade, que as doações para fins eleitorais se revestem de caráter personalíssimo, entendendo como interpretação extensiva a argumentação levantada no parecer técnico pelos analistas de contas¹⁶.

No caso mais recente, o juízo da 1ª Zona Eleitoral de São Paulo considerou que 33,87% dos recursos arrecadados pelo prefeito eleito em 2008¹⁷, eram provenientes de fontes vedadas de forma indireta. Segundo a sentença proferida seria esse o caso de empresas que integravam um determinado grupo detentor de concessões de rodovias em São Paulo.

A linha de argumentação defendida pelo juiz foi a de que a legislação não proíbe apenas o grupo detentor de concessão de fazer doações, mas também empresas com participação acionária nesse grupo - beneficiário direto da concessão.

Nas eleições de 2006, quando a tese foi defendida pela primeira vez pelos analistas de contas da Justiça Eleitoral, esse argumento foi ao final vencido em julgamentos no TSE, sendo, no entanto, defendido por alguns ministros da Corte.

Naquela ocasião, ao discorrer sobre a fonte vedada de forma indireta, o então Ministro Cezar Peluzo assim o fez:

“Ora, a inteligência do alcance dessas chamadas fontes vedadas tem de ser extraída também da própria norma do art. 24, III, que se refere a duas formas possíveis de comportamento vedado, a percepção direta ou a indireta. (...) em relação à vedação do art. 24, III, ele quer proibir, também, na via indireta, a fraude à lei. Ou seja, quer impedir que a empresa que não pode, diretamente, fazer a doação, que o faça através de interposta pessoa que seja sua controladora.(...)”¹⁸

Próximo das Eleições de 2010, fica a expectativa se haverá alguma modificação no entendimento dos tribunais eleitorais no julgamento das contas de candidatos que se valerem de doações de controladas por concessionárias de serviço público, o que também o ministro Cezar Peluzo expôs em 2006 como sendo uma “fraude à lei”.

Com uma história ainda recente, o instituto da prestação de contas eleitorais dá sinais de alguma evolução, que tem se revelado mais no detalhamento técnico proposto que propriamente na efetividade das decisões decorrentes dos processos de contas.

14 - CONEGLIAN, Olivar. *Lei das Eleições Comentada – Lei 9.504/1997*. 5ª ed. Curitiba: Juruá, 2008. 448p.

15 - BRASIL. Lei 6.404 de 15 de dezembro de 1976. Lei das S/A. Dispõe sobre as Sociedades por Ações.

16 - TSE. Resolução nº 22.500. Petição. nº 2.595/DF; “1. Sociedade não concessionária ou permissionária de serviço público, que participa de capital de outra sociedade, legalmente constituída e que seja concessionária ou permissionária de serviço público, não está abrangida só por isto, pela vedação constante do art. 24, III, da Lei nº 9.504/1997”.

17 - Dados divulgados no sítio do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo <www.tre-sp.gov.br>

18 - Justiça Eleitoral do Estado de São Paulo. Juízo da 1ª Zona Eleitoral de São Paulo. Processo nº. 77/2009. Disponível em: <http://www.tre-sp.gov.br/noticias/textos2009/Eliseu_gabriel.pdf> p. 5-6. Acesso em 28 mar 2010.