

DESAPROVAÇÃO DE CONTAS ENTRE CANDIDATOS ELEITOS EM 2018 SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA DO TRE-SP

*DISAPPROVAL OF ACCOUNTS, AMONG CANDIDATES ELECTED ON 2018
BALLOT, ACCORDING TO THE CASE LAW OF THE TRE-SP (REGIONAL
ELECTORAL COURT OF SÃO PAULO)*

Telma Berretta Guimarães¹

Artigo recebido em 30/9/2021 e aprovado em 25/11/2021

RESUMO

O presente estudo trata de um tema controvertido, em razão de suas implicações jurídicas, políticas, econômicas e sociais: o financiamento eleitoral. Direccionou-se o foco para as contas de campanha dos candidatos vitoriosos nas Eleições Gerais de 2018 para a Câmara dos Deputados, no Estado de São Paulo, buscando-se analisar os principais fundamentos que conduziram o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo a desaprovar contas de campanha de Deputados Federais eleitos, comparando-os àqueles que possibilitaram a sua aprovação com ressalvas. Como técnica investigativa, foi empregada a pesquisa de campo do tipo estudo de caso, examinando-se os autos dos respectivos processos judiciais. Foram identificados três parâmetros aptos a justificar a prolação de diferentes decisões pela Corte Julgadora, bem como a preocupação em uniformizar a jurisprudência.

Palavras-chave: Direito Eleitoral; Eleições; Financiamento Eleitoral; Prestação de contas; Jurisprudência.

ABSTRACT

This study deals with a controversial issue, due to its legal, political, economic, and social implications: election financing. The focus was directed to the campaign accounts of the victorious candidates in the General Election of 2018 for the Chamber of Deputies, in the State of São Paulo, seeking to analyze the main reasons that led the Regional Electoral Court of São Paulo to disapprove campaign accounts of elected Federal Deputies, comparing them to those that allowed their approval with reservations. As an investigative technique, field research of the case study type was applied, examining the records of the respective legal proceedings. Three parameters were identified that could justify the delivery of different decisions by the Judgment Court, as well as the concern to standardize the case law.

Keywords: Electoral Law; Election; Election Financing; Rendering of accounts; Case Law.

INTRODUÇÃO

De acordo com o artigo 1º, caput da Constituição Federal, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. Declara o parágrafo único desse mesmo dispositivo que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da própria Constituição.

¹ Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Pós-Graduada em Direito e Processo Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista e em Direito Processual Civil pelas Faculdades Metropolitanas Unidas. Bacharel em Direito pelas Faculdades Metropolitanas Unidas e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo.

Assim, para que os cidadãos brasileiros possam, através do voto, eleger os seus representantes é necessário planejar, organizar e realizar eleições. Nesse contexto, o desenvolvimento das campanhas eleitorais implica a contratação de inúmeras despesas por partidos e candidatos, as quais, por sua vez, pressupõem a arrecadação de receitas suficientes para o seu custeio. Apesar do advento das redes sociais como meio de divulgação das candidaturas, a necessidade de um montante elevado de recursos ainda permanece, favorecendo aqueles que deles dispõem. (AGRA, 2019, p. 80).

Nessa seara, um dos deveres legalmente impostos é a prestação de contas de campanha eleitoral. Originário da Constituição (art. 17, inciso III), o dever de prestar contas consiste, resumidamente, na obrigatoriedade de os candidatos e partidos políticos informarem e comprovarem, perante a Justiça Eleitoral, todas as receitas arrecadadas, bem como todos os gastos contratados na realização das suas campanhas.

O presente estudo tem por objetivo geral identificar e analisar os principais fundamentos para a desaprovação, pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, das contas de campanha de Deputados Federais eleitos pelo Estado de São Paulo em 2018, comparando-os àqueles que permitiram a sua aprovação com ressalvas, no interior deste mesmo grupo. Esta matéria é regida, principalmente, pela Lei nº 9.504/97 e pela Resolução nº 23.553/2017, do Tribunal Superior Eleitoral, vigente nas eleições de 2018.

Como objetivos específicos, busca-se: a) levantar os principais dados sobre as prestações de contas em estudo, a fim de traçar um perfil do financiamento das campanhas analisadas; b) identificar, no corpo das decisões judiciais proferidas nos autos das prestações de contas, os principais fundamentos de fato e de direito que conduziram à sua desaprovação, no interior do grupo estudado, c) comparar tais fundamentos àqueles que possibilitaram a aprovação das contas com ressalvas, no interior desse mesmo grupo e d) analisar o conjunto dos resultados encontrados, à luz da doutrina e da legislação de regência.

A hipótese de pesquisa é que a complexidade do financiamento das campanhas em estudo faz com que o órgão julgador, ao se deparar com impropriedades ou irregularidades nas contas prestadas, considere não uma infração ou outra em particular, mas o conjunto dos dados constantes dos autos, com equilíbrio entre critérios quantitativos e qualitativos, para decidir, com fulcro na legislação eleitoral, pela rejeição ou aprovação das contas, ainda que com ressalvas.

Essa investigação se justifica por tratar de um tema que tem sido objeto de muitas preocupações e debates no meio acadêmico, jurídico e político do país, diante da recente descoberta, no curso de inquéritos policiais e de processos criminais, de graves violações às normas de financiamento de campanha, configurando, simultaneamente, ilícitos penais, praticados ou não em concurso com outros crimes. No âmbito eleitoral, essa interferência nefasta do poder econômico pode resultar na quebra da isonomia entre os candidatos, comprometendo a própria legitimidade do pleito. Diante desse quadro, surgiram importantes alterações legislativas e jurisprudenciais, conforme veremos adiante.

Destarte, o estudo proposto, ao abordar as contas de campanha dos Deputados Federais eleitos pelo Estado de São Paulo em 2018, busca trazer maior transparência e visibilidade a informações de interesse público, além de contribuir para o debate sobre a efetividade das normas eleitorais que regem a matéria. Serve, ainda, como instrumento de orientação aos candidatos, alertando-os para as infrações mais comumente detectadas durante a análise das contas, de forma a prevenir a incidência futura.

Quanto ao recorte realizado, optou-se pelo cargo de Deputado Federal porque o número de eleitos para esse cargo no Estado de São Paulo (setenta no total) possibilita o cotejo de um número razoável de decisões proferidas pela mesma Corte, adequando-se, simultaneamente, ao tempo disponível para a realização do estudo². Já a preferência pelo Legislativo Federal em relação ao Estadual deu-se pelo fato de competir aos congressistas legislar sobre Direito Eleitoral, dentre outras matérias de competência da União (Constituição Federal, art. 22, inciso I). Ademais, a atuação dos Deputados Federais paulistas tem impacto nacional, constituindo a maior bancada dentre as unidades federativas brasileiras.

Ante o exposto, e em razão de seu objeto, a vertente teórico-metodológica adotada pela presente pesquisa é a jurídico-sociológica, por considerar o Direito em sua relação com a realidade social. Como técnica de investigação, foi empregada a pesquisa de campo do tipo estudo de caso.

Os dados a serem analisados foram extraídos a partir do Sistema de Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais, disponível no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, o qual, por sua vez, é alimentado com os dados do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais - SPCE e dos autos dos processos judiciais eletrônicos de prestação de contas de campanha dos partidos e candidatos³.

Concomitantemente à análise das informações disponíveis acerca da contabilidade eleitoral, foram examinadas todas as decisões proferidas pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo sobre o mérito das prestações de contas em exame, extraindo-se e resumindo-se as respectivas fundamentações.

1 PERFIL DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA DOS DEPUTADOS FEDERAIS ELEITOS PELO ESTADO DE SÃO PAULO EM 2018

Para melhor compreensão da análise comparativa aqui proposta, convém, inicialmente, traçar um perfil do financiamento das campanhas eleitorais dos 70 candidatos escolhidos pelos eleitores do Estado de São Paulo para representá-los na Câmara Federal, compondo a 56ª Legislatura (2019-2022).

No tocante ao volume de recursos angariados e declarados à Justiça Eleitoral, incluindo os financeiros e estimáveis em dinheiro, verifica-se, no interior do grupo estudado, um valor médio de R\$ 1.172.428,28 (um milhão, cento e setenta e dois mil, quatrocentos e vinte e oito reais e vinte e oito centavos) por candidato, variando de R\$ 24.758,29 a R\$ 2.507.376,59.

Em termos percentuais, 14,3% dessas candidaturas arrecadaram mais de 02 milhões de reais, 48,6% delas, entre 01 e 02 milhões, 12,8%, entre 500 mil e 01 milhão e 24,3%, menos de 500 mil reais.

2 Este artigo foi elaborado com base na Monografia apresentada pela autora à Escola Judiciária Eleitoral Paulista, como exigência parcial para aprovação no Curso de Pós-Graduação “Lato Sensu” – Especialização em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral.

3 BRASIL. **Eleição Geral Federal 2018. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2018]. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/>. Acesso em 16 jul. 2020.

Cumpra lembrar que o Brasil adota um modelo misto de financiamento eleitoral, permitindo-se o ingresso tanto de recursos públicos quanto privados (GOMES, 2016, p.417). Apesar de a lei não estabelecer um valor máximo permitido para a arrecadação, que sirva de parâmetro aos candidatos, o volume de receitas norteia-se pelo teto de gastos fixado e pelos limites impostos individualmente a cada doador pessoa física, quais sejam, 10% dos seus rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição para doações financeiras (artigo 23, §1º da Lei nº 9.504/97) e R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) para doações estimáveis em dinheiro (artigo 23, §7º)⁴.

Inovação importantíssima introduzida a partir das Eleições Municipais de 2016 foi a proibição, por decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF, de doações de pessoas jurídicas, trazendo como consequência uma redução substancial dos recursos destinados ao financiamento das campanhas eleitorais. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves explica que, para fazer face a essa queda abrupta na arrecadação, criou-se, por meio da Lei nº 13.487/2017, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, composto por verbas públicas (2018, p. 197). A admissão de mecanismos de financiamento coletivo também buscou propiciar alternativas aos partidos e candidatos.

Neste cenário, é interessante observar que, embora não sejam maioria, algumas das candidaturas vitoriosas contaram com volume bastante reduzido de receitas. Com efeito, quase um quarto delas angariou menos de 500 mil reais, o que, considerando o sistema eleitoral vigente nas eleições legislativas (proporcional de lista aberta) e o histórico de alto custo das campanhas eleitorais no Brasil (AGRA, 2019, p. 73), sinaliza uma mudança de paradigma, merecendo um estudo mais aprofundado. Ressalte-se ainda que tais valores incluem receitas não financeiras, ou estimáveis em dinheiro.

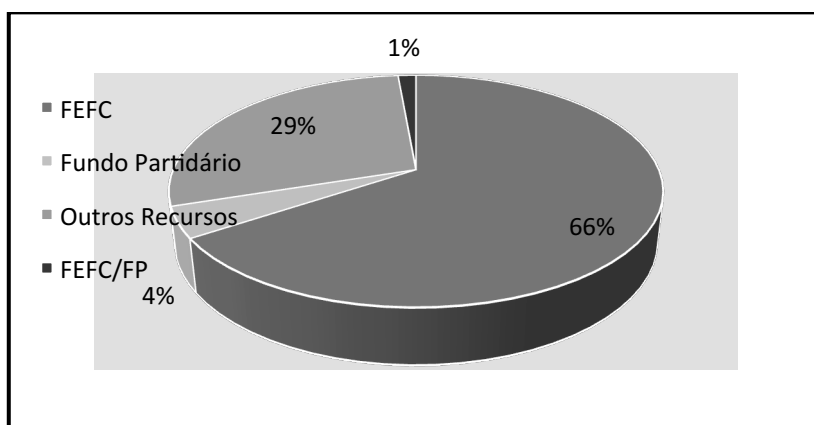
Aliás, essa forma de doação costuma ser utilizada com bastante frequência. No interior do grupo estudado, dos 70 candidatos, 66 (94,3%) utilizaram alguma espécie de recurso estimável em dinheiro em suas campanhas, o que justifica a necessidade de sua correta regulamentação pelo Tribunal Superior Eleitoral. Entretanto, em 84,3% das candidaturas, os recursos financeiros representaram mais de 90% do total das receitas auferidas.

As fontes consultadas subdividem as receitas financeiras de campanha em três espécies: a) recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, b) recursos oriundos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos – Fundo Partidário e c) recursos privados de origem diversa, tais como: doações de pessoas físicas, recursos próprios do candidato, mecanismos de financiamento coletivo e doações pela internet (Outros Recursos).

Criado em 2017, o FEFC foi utilizado pela primeira vez no pleito de 2018, com impacto significativo nas eleições legislativas. Das campanhas aqui estudadas, 77% receberam recursos do Fundo. Em 65,7% delas, esta foi a principal fonte de financiamento, dentre as três espécies de receitas financeiras consideradas, e em quatro delas (5,7%), foi a única fonte. A distribuição das candidaturas conforme a principal fonte de financiamento pode ser conferida no Gráfico 01.

4 Nos termos do art. 23, §7º da Lei nº 9.504/97, entende-se por recurso estimável em dinheiro a cessão de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador para uso do candidato durante a campanha, ou a prestação de serviços próprios que integrem a sua atividade econômica, ou seja, são contribuições que, embora tenham valor econômico, não são feitas em moeda corrente.

Gráfico 01. Principal fonte de receitas



Fonte: Elaboração própria (Banco de Dados: Sistema DivulgaCandContas/TSE)

Já a participação de verbas do Fundo Partidário foi menos expressiva: apenas 37,1% das campanhas receberam receitas dessa natureza, e somente 4,3% delas as tiveram como principal fonte de recursos. Conforme lembram Agra e Velloso (2018, p. 426), embora também seja composto essencialmente por recursos públicos, o Fundo Partidário apresenta finalidade diversa do FEFC, destinando-se a custear as atividades partidárias como um todo, e não somente as campanhas eleitorais.

Nesse contexto, em apenas uma das campanhas estudadas (1,4%), houve predominância de recursos do FEFC e do Fundo Partidário, em igual proporção, sobre outras fontes de financiamento.

Por fim, em que pesem todas as vedações e limites impostos à sua utilização, os recursos financeiros de origem privada, denominados em conjunto de “Outros Recursos”, estiveram presentes em 81,4% das campanhas em análise, representando a principal fonte de custeio para 28,6% delas. E quatorze dentre os setenta Deputados Federais eleitos pelo Estado de São Paulo em 2018 tiveram sua candidatura financiada apenas por verbas dessa natureza (20% do total).

Conforme demonstraram Silva e Cervi, dentre todos os candidatos eleitos para a Câmara dos Deputados em 2010 e 2014, as principais fontes de receitas foram, respectivamente, as pessoas jurídicas e os partidos políticos, verificando-se uma importante diferença entre os dois pleitos, no sentido de que, no primeiro, predominaram as doações diretas aos candidatos e, no segundo, as pessoas jurídicas preferiram fazê-las por intermédio dos partidos políticos (2017, p. 99).

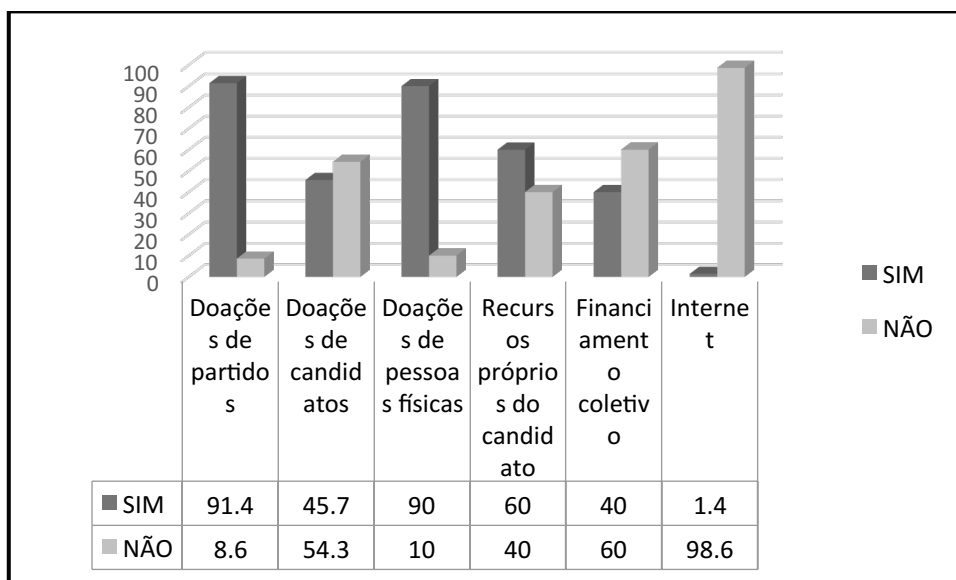
Diante disso, e por todo o exposto, os dados aqui coletados apontam para uma mudança no padrão de financiamento das campanhas eleitorais para a Câmara Federal, com o aumento da participação de verbas públicas, notadamente do novo Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, e diminuição dos recursos privados, tendo em vista a vedação de doações por pessoas jurídicas. Contudo, tal afirmativa depende da realização de novas pesquisas, de abrangência nacional, que estabeleçam uma análise comparativa entre os três últimos pleitos.

Por outro lado, em um contexto em que muito se questionou a sobrevivência das campanhas eleitorais diante do corte do financiamento empresarial, o surgimento de campanhas vitoriosas custeadas apenas por doações de pessoas físicas ou recursos próprios

do candidato é digno de nota, sugerindo a busca por soluções alternativas e novas formas de custeio.

No tocante aos doadores, partindo-se da classificação adotada pela própria fonte de dados consultada, foi possível verificar o percentual de candidatos que utilizou, em maior ou menor grau, cada uma das modalidades de arrecadação de receitas (SIM), versus os que não as utilizaram (NÃO). Aqui, foram consideradas tanto as doações financeiras quanto as estimáveis em dinheiro. É o que mostra o Gráfico 02.

Gráfico 02. Percentual de utilização das modalidades de arrecadação



Fonte: Elaboração própria (Banco de Dados: Sistema DivulgaCandContas/TSE)

Destarte, tem-se que 91,4% das candidaturas em exame receberam receitas oriundas dos seus próprios partidos (pelo diretório nacional e/ou estadual) e 45,7% obtiveram doações de outros concorrentes. A princípio, não é possível conhecer a natureza ou a origem indireta desses recursos, o que permitiria a ocultação de doações ilegais. Por isso, a legislação eleitoral passou a exigir a identificação, nas prestações de contas, do doador originário ou indireto (artigo 17, inciso V da Resolução TSE nº 23.553/2017).

Por outro lado, 90% das candidaturas em tela receberam alguma contribuição direta de pessoas físicas, seja em doações financeiras ou estimáveis em dinheiro (daí o percentual maior em relação às candidaturas que receberam verbas classificadas como “Outros Recursos” [81,4%], citadas anteriormente, em que se consideraram somente as receitas financeiras). E, em 60% delas, houve a utilização de recursos próprios do candidato.

Além disso, 40% dos candidatos analisados contaram, em maior ou menor grau, com algum mecanismo de financiamento coletivo por meio de sites ou aplicativos eletrônicos, o chamado *crowdfunding*, modalidade nova de arrecadação introduzida pela Lei nº 13.488/2017 e que possibilita o recebimento de recursos anteriormente ao registro das candidaturas, mais precisamente, a partir de 15 de maio do ano eleitoral, ficando o seu uso condicionado às exigências legais. Já as doações individuais pela internet tiveram baixa adesão (1,4%). Nesse aspecto, nota-se que, embora de forma bem tímida, boa parte das

candidaturas vitoriosas optou por experimentar o financiamento coletivo como nova alternativa para a captação de receitas, em detrimento dos mecanismos de doação individual pela internet, que não tiveram a mesma atratividade.

Buscou-se identificar, também, qual dessas modalidades de arrecadação predominou em cada uma das campanhas em estudo. Assim, em 72,9% delas, as doações de partidos representaram o maior percentual em relação ao total de receitas arrecadadas, quando comparadas às demais fontes; em 17,2%, predominou a contribuição direta de pessoas físicas; em 7,1%, os recursos próprios do candidato; em 1,4%, as doações feitas por outros candidatos; em outros 1,4%, predominaram os mecanismos de financiamento coletivo; e, finalmente, em nenhuma candidatura houve prevalência das doações individuais pela internet.

Os dados encontrados reforçam a necessidade de fiscalização atenta, pela Justiça Eleitoral, acerca da origem indireta das verbas transferidas aos candidatos pelos seus partidos políticos, dada a sua ampla utilização. Com efeito, já nas eleições legislativas de 2014, verificou-se que, ao contrário do que ocorreu em 2010, as doações empresariais, ainda permitidas, foram destinadas aos candidatos por intermédio dos partidos (SILVA; CERVI, 2017, p. 99).

É bem verdade que, em 2018, o cenário era diverso. No mais das vezes, o repasse foi de recursos públicos, principalmente do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – o FEFC. Entretanto, isso não é motivo para diminuir o controle, muito pelo contrário. Em se tratando de verbas públicas, a transparência e o zelo quanto à sua distribuição e utilização devem ser ainda maiores.

No que concerne aos gastos eleitorais, primeiramente, insta salientar que, nos termos do art. 7º, inciso I da Lei nº 13.488/2017 e do artigo 6º, inciso I da Resolução TSE nº 23.553/2017 o teto de gastos fixado para as campanhas dos candidatos ao cargo de Deputado Federal, para todo o país, no pleito de 2018 foi de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), independentemente do eleitorado ou da dimensão territorial de cada unidade federativa.

Tomando por base as despesas financeiras efetivamente contratadas, ainda que não pagas, pelas candidaturas em estudo, tem-se um valor médio de gastos de campanha igual a R\$ 1.128.378,10 (um milhão, cento e vinte e oito mil, trezentos e setenta e oito reais e dez centavos), variando de R\$ 15.882,27 a R\$ 2.463.236,42. Não houve, assim, extrapolação do limite de gastos estipulado.

Classificando-se em faixas de despesas, verifica-se que 14,3% das candidaturas custaram mais de 02 milhões de reais; 45,7% delas, entre 01 e 02 milhões; 12,9%, entre 500 mil e 01 milhão e 27,1%, menos de 500 mil reais.

Percebe-se que 40% das campanhas contraíram gastos inferiores a um milhão de reais, valor bem aquém do teto estabelecido para o cargo. Com efeito, as recentes reformas da legislação eleitoral tiveram como um de seus objetivos a redução do custo das campanhas.

Nesse contexto, pode ter contribuído para a redução das despesas a difusão de novas formas de divulgação das candidaturas, como a internet e as redes sociais, de alcance mais amplo e menor custo. De fato, foi bastante frequente, nos casos em estudo, a contratação de serviços de impulsionamento de conteúdo. Porém, são necessárias mais pesquisas para a adequada compreensão deste fenômeno.

2 PRINCIPAIS FUNDAMENTOS PARA A DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS

O processo e julgamento das prestações de contas de campanha dos candidatos ao cargo de Deputado Federal é de competência originária dos Tribunais Regionais Eleitorais, conforme disposto no artigo 31, inciso II da Lei nº 9.504/97, em analogia ao artigo 29, inciso I, alínea “a” do Código Eleitoral. Desse modo, este estudo trata da apreciação das contas em instância originária.

Isso posto, convém, primeiramente, situar os acórdãos que rejeitaram as contas no interior do universo de decisões em exame, para melhor compreensão do seu impacto.

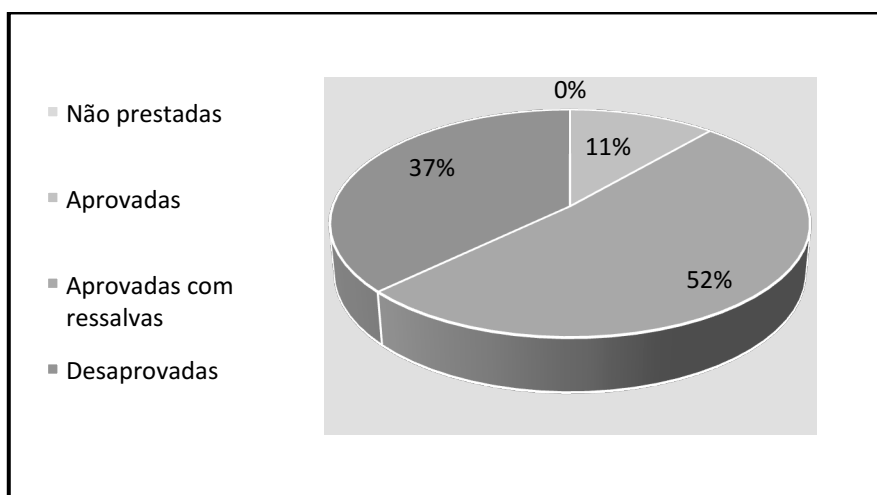
2.1 REPRESENTATIVIDADE DA DESAPROVAÇÃO NO INTERIOR DO GRUPO ESTUDADO

Em atendimento ao disposto no artigo 30, §1º da Lei nº 9.504/97, todas as decisões que julgaram as contas dos candidatos eleitos em 2018 foram publicadas em sessão, nos meses de novembro e dezembro do mesmo ano e em até três dias antes de sua diplomação, realizada em 18/12/2018.

Entretanto, nem todas elas foram definitivas. Finda a fase de coleta de dados, treze dos setenta processos aqui examinados ainda aguardavam o julgamento de recursos pelas instâncias superiores. Contudo, isso não prejudica a análise proposta, pois se pretende examinar apenas a jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo.

Pois bem. Conforme demonstra o Gráfico 03, e levando-se em conta apenas as decisões da instância inaugural, não houve, no interior do grupo estudado, nenhum julgamento pela não prestação das contas (art. 30, inciso IV da Lei nº 9.504/97)⁵. Em oito casos (11,4%), os Juízes decidiram, monocraticamente ou de forma colegiada, pela aprovação das contas pura e simples (art. 30, inciso I), operando-se em seguida o trânsito em julgado.

Gráfico 03. Resultado do julgamento (%)



Fonte: Elaboração própria (Banco de Dados: Sistema DivulgaCandContas/TSE)

⁵ Lei 9.504/97.

Art. 30. A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas de campanha, decidindo:

I – pela aprovação, quando estiverem regulares;

II – pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade;

III – pela desaprovação, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade;

IV – pela não prestação, quando não apresentadas as contas após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral, na qual constará a obrigação expressa de prestar as suas contas, no prazo de setenta e duas horas.

Em outros 36 casos (51,5%), a Corte Eleitoral Paulista decidiu, sempre pelo Pleno, pela aprovação das contas com ressalvas (artigo 30, inciso II). Entretanto, apenas um terço dessas decisões foi unânime.

Conforme veremos adiante, nos termos do artigo 82, caput e parágrafo 1º da Resolução TSE nº 23.553/2017, a aprovação das contas com ressalvas não obsta a imposição, ao candidato, da obrigatoriedade de recolhimento de valores envolvidos em impropriedades ao respectivo partido ou ao Tesouro Nacional. Foi o que ocorreu na grande maioria dos casos (69,4%).

Por fim, foram 26 as decisões da Corte pela rejeição das contas (37,1%), sempre pelo Pleno, e, quase sempre, por unanimidade (92,3%), e com determinação de recolhimento (88,5%). Aqui, os embargos de declaração, embora frequentemente opostos, não tiveram o condão de alterar as decisões prolatadas. Contudo, em 50% do total de desaprovações, o recurso foi útil para reduzir ou afastar a sanção pecuniária.

Mesmo assim, a quase totalidade desses prestadores (96,2%) irresignou-se pela via do recurso especial, no mais das vezes sem sucesso, em razão da sua inadmissibilidade.

De todo o exposto, destaca-se, primeiramente, o fato de apenas uma pequena parcela das contas em estudo terem sido aprovadas pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo sem qualquer ressalva (11,4%). Assim, *a contrario sensu*, em 88,6% delas foi constatada alguma irregularidade, ainda que meramente formal ou inapta a comprometer a higidez ou a confiabilidade das contas.

Nesse cenário, o percentual de rejeição da contabilidade eleitoral, embora não seja o mais alto de todos, também não é irrelevante, representando mais de um terço dos julgamentos proferidos no interior do grupo estudado, ao menos no que concerne à instância judicial originária. E, conforme visto, quase sempre a votação foi unânime, em contraponto às decisões pela aprovação das contas com ressalvas, em que houve divergência em dois terços dos casos, pois alguns magistrados entendiam por desaprová-las.

Por outro lado, acertou o legislador ao impor a apresentação das contas como condição *sine qua non* para a diplomação dos eleitos (artigo 29, §2º da Lei nº 9.504/97). Afinal, trata-se de um dever fundado na própria Constituição e, também, de um direito do eleitorado. Como explica José Jairo Gomes, “[...] Nessa seara, impõe-se a transparência absoluta, pois em jogo encontra-se o legítimo exercício de mandatos e consequentemente do poder estatal” [...] (2016, p. 438).

2.2 PRINCIPAIS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS

Antes de falar sobre as principais infrações às normas de direito material que conduziram à rejeição das contas, cabe ressaltar um importante elemento que, embora tenha natureza processual, influenciou substancialmente o julgamento do mérito na grande maioria dos casos analisados, quando presente em conjunto com outras irregularidades. Trata-se da entrega intempestiva de documentos solicitados pela Justiça Eleitoral.

Ocorre que, no curso do processo, o artigo 72, §1º da Resolução TSE nº 23.553/2017, vigente naquele pleito, conferia aos interessados o prazo de três dias, contados da respectiva intimação, para responder às diligências propostas pelo órgão técnico da Justiça Eleitoral encarregado do exame preliminar das contas. Desrespeitado

esse prazo de maneira injustificada, o conteúdo das manifestações e documentos juntados intempestivamente não seria considerado na análise.

A par desta questão preliminar, a primeira das infrações detectada foi encontrada em quase todas as contas desaprovadas pela Corte, e consistiu na não apresentação ou na entrega intempestiva dos relatórios financeiros de campanha. Com fulcro na Lei nº 9.504/97, o artigo 50, inciso I e §2º da Resolução TSE nº 23.553/2017 impunha aos candidatos e partidos o dever de informar à Justiça Eleitoral todas as receitas financeiras recebidas por suas campanhas, no prazo de 72 horas contado do efetivo recebimento, por meio de relatórios inseridos em sistema próprio (SPCE). Caso contrário, nos termos do §7º, poderia haver a rejeição das contas, dependendo da quantidade de relatórios ocultados e dos valores envolvidos.

Diante disso, entendeu o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo por relevar, como irregularidade formal, o atraso de até dez dias na apresentação dos relatórios, devido à sua inaptidão para macular o conjunto das contas. Por outro lado, a ausência de tais documentos não foi tolerada, assim como o atraso superior a dez dias, ainda que o percentual envolvido fosse baixo.

Também com vistas a tornar o processo eleitoral mais transparente, impôs-se aos candidatos o dever de apresentar, entre os dias 9 e 13 de setembro, uma prestação de contas parcial, abrangendo as receitas recebidas e os gastos realizados até aquele momento, considerando-se, para esse fim, a data de contratação, e não de pagamento da despesa (Resolução TSE nº 23.553/2017, artigo 50, inciso II, §1º e §§4º a 6º).

No entanto, foi frequente a inobservância desse dispositivo pelos prestadores de contas em estudo, principalmente no tocante à ocultação, nas prestações de contas parciais, de gastos contratados em data anterior àquela fixada para a sua apresentação.

Assim, em regra, a Corte Eleitoral Paulista considerou esta impropriedade como erro formal quando pequena a sua extensão, comparativamente ao total de gastos, e quando comprovada a respectiva movimentação financeira nas contas finais, combinando, assim, critérios quantitativos e qualitativos.

Outro apontamento frequente foi a não comprovação adequada das despesas contraídas. Aqui, o candidato declarou o gasto mas, instado a exibir a documentação comprobatória, não o fez, ou o fez de forma insuficiente, contrariando a legislação de regência.

Conforme visto, muitas vezes, os documentos juntados aos autos não foram apreciados pelos julgadores, em decorrência da preclusão temporal. Por conseguinte, tornaram-se inaptos a sanar essa impropriedade. Em outras situações, houve a inércia pura e simples, ou as provas apresentadas não foram aceitas, em razão do seu conteúdo.

Outra grave infração frequente nas prestações de contas em exame foi a omissão de informações sobre receitas e gastos, detectada por meio de procedimentos de circularização com notas fiscais eletrônicas ou, ainda, no confronto com os extratos eletrônicos das contas de campanha.

Walber de Moura Agra chama a atenção para o fato de que tais condutas inviabilizam a fiscalização das contas pela Justiça Eleitoral e ferem a isonomia entre os concorrentes ao pleito, possibilitando inclusive a extrapolação do limite de gastos. Ademais, a receita omitida pode ser oriunda de outros crimes, como corrupção ou tráfico de drogas, ou ainda ter destinação criminosa, servindo, por exemplo, para a compra de votos (AGRA, 2019, p. 204-207).

Uma dificuldade comumente enfrentada pela administração financeira das campanhas foi discernir quando o serviço prestado por advogados e contadores configurava ou não gasto eleitoral, para fins de contabilizá-lo corretamente.

Outro apontamento encontrado com relativa frequência foi a doação, por pessoas físicas estrangeiras, de recursos financeiros para as campanhas eleitorais, levantando a discussão sobre a sua legalidade.

Dentre as contas rejeitadas, nesse aspecto, entendeu a Corte pela necessidade de o candidato demonstrar que o doador possui fonte de renda no Brasil, não bastando, para afastar essa irregularidade, a sua inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas e a residência no país.

Como se vê, é amplo o rol das irregularidades encontradas nas prestações de contas em exame, evidenciando uma preocupante tendência ao abuso de poder econômico, com potencial desequilíbrio na disputa eleitoral.

3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE CONTAS DESAPROVADAS E APROVADAS COM RESSALVAS

Conhecidos os fundamentos de fato e de direito que resultaram na desaprovação das contas de campanha de parte dos Deputados Federais eleitos pelo Estado de São Paulo em 2018, cabe agora compará-los às razões que permitiram a aprovação das contas com ressalvas, atendendo ao segundo objetivo proposto.

Da análise e cotejamento dos julgados, foram extraídos três critérios para a realização desse estudo comparativo, de forma a facilitar o entendimento: natureza das irregularidades, diversidade de infrações e sua representatividade no conjunto das contas.

Curiosamente, verificou-se que, de maneira geral, os dispositivos da Resolução nº 23.553/2017 violados com mais frequência foram os mesmos nas contas desaprovadas e naquelas aprovadas com ressalvas.

Entretanto, no aspecto qualitativo, em que pese a semelhança acima descrita, é preciso lembrar que algumas infrações são mais graves que outras, inclusive quanto ao modo como são praticadas, apresentando maior potencial para macular o conjunto das contas, em sua confiabilidade, transparência e veracidade.

Assim, o grau de ofensividade das falhas contribuiu para formar a convicção da Corte julgadora, mas não de modo isolado. Um segundo elemento que, em regra, influenciou no julgamento foi a quantidade de infrações distintas praticadas pelo candidato. Nesse aspecto, foi nítida a diferença entre as contas que mereceram desaprovação e aquelas aprovadas com ressalvas.

Tal diferença salta aos olhos pela simples leitura e comparação dos acórdãos, antes mesmo de se proceder a uma análise mais acurada. Entretanto, esse fator está associado a um outro: o impacto dessas falhas sobre o conjunto das contas, quer dizer, a sua representatividade, em termos percentuais, em relação ao total da movimentação financeira da campanha.

Examinando minuciosamente os acórdãos, concluímos que um percentual baixo de valores envolvidos nas falhas persistentes, em relação ao total da contabilidade, favoreceu a aprovação das contas com ressalvas, com fundamento nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e, nas situações mais brandas, também da insignificância. Por outro lado, altos percentuais conduziram quase sempre à sua desaprovação, por resultar no

comprometimento significativo da fidedignidade e da transparência das contas prestadas, em seu conjunto, revestindo-se, assim, de gravidade.

Contudo, isso não quer dizer que o aspecto qualitativo foi desconsiderado, até porque certos apontamentos não são quantificáveis. É que, na grande maioria dos casos, sendo pequeno o percentual de irregularidades, estas, individualmente, também não foram classificadas como graves.

De todo o exposto, conclui-se que foram múltiplos os fatores ou variáveis em que se apoiou a Corte Eleitoral Paulista para fundamentar suas decisões, abrangendo igualmente critérios qualitativos e quantitativos, e levando-se em conta também as nuances de cada caso concreto.

Isso se deve à alta complexidade do financiamento das campanhas eleitorais, em especial no que se refere ao subgrupo em exame, conforme demonstrado ao longo deste estudo. Mesmo assim, constatou-se a busca por uma uniformização da jurisprudência, em respeito aos princípios da isonomia e da segurança jurídica, tarefa bastante árdua na seara eleitoral, em que tanto a realidade quanto as normas se transformam com grande rapidez.

4 INTERPRETAÇÃO JURÍDICA DOS RESULTADOS OBTIDOS

Realizado o estudo comparativo proposto, passa-se agora a testar a hipótese anteriormente formulada e a compreender, mais profundamente, o significado e as implicações jurídicas dos resultados encontrados, à luz da doutrina e da legislação pátrias.

Quanto ao primeiro ponto, pode-se afirmar que a hipótese de pesquisa foi confirmada. Com efeito, conforme visto, as campanhas eleitorais dos candidatos vitoriosos para o cargo de Deputado Federal pelo Estado de São Paulo em 2018 envolveram, na maioria das vezes, elevada soma de recursos, apesar de as recentes alterações legislativas terem resultado em uma redução das verbas disponíveis, e de cerca de um quarto deles ter logrado êxito mediante um volume menor de receitas.

Afinal, vigente o sistema proporcional de lista aberta, cada candidato precisou buscar o apoio de um grande número de eleitores, dispersos por toda a extensão territorial do Estado, exigindo maiores gastos quando comparado a um sistema distrital (GOMES, 2016, p. 146).

Diante disso, o financiamento de suas campanhas, bem como as respectivas prestações de contas revestiram-se, de fato, de complexidade. Quando existentes, as infrações praticadas pelos candidatos foram variadas, cada uma apresentando maior ou menor impacto sobre o conjunto das contas, resultando na necessidade de o órgão julgador sopesar tais falhas para concluir, ou não, pela sua desaprovação.

Na realização desta árdua tarefa, principalmente quando se considera o curtíssimo prazo imposto pela legislação eleitoral, foram considerados, ao mesmo tempo e de forma equilibrada, fundamentos de índole quantitativa e qualitativa.

Destarte, a partir dos dados coletados, foram identificados três parâmetros a partir dos quais a Corte proferiu seu julgamento: natureza e gravidade das falhas encontradas (aspecto qualitativo), número de ocorrências distintas e a sua representatividade no conjunto da movimentação de recursos (aspecto quantitativo). Dessa forma, sem desconsiderar o grau de ofensividade dos ilícitos praticados, buscou também a Corte se orientar por percentuais, observando o maior ou menor impacto das infrações sobre o total da contabilidade de campanha, com o intuito de uniformizar a sua jurisprudência.

Para tanto, baseou-se não apenas nas regras eleitorais, mas também em três princípios aplicáveis a todos os ramos do Direito: razoabilidade, proporcionalidade e insignificância, classificados pela doutrina como implícitos ou decorrentes do próprio sentido do texto constitucional. Apesar de não estarem expressos, eles também possuem força normativa, e derivam do próprio ordenamento jurídico (SUNDFELD, 2012, p. 149-150).

Entretanto, a aplicação de tais princípios, com fundamento em uma baixa ofensividade dos ilícitos praticados e no intuito de evitar supostos excessos por parte do Estado, requer uma análise muito cuidadosa, responsável e abrangente por parte do órgão julgador, dada a relevância do bem jurídico protegido pelas normas que regem o financiamento eleitoral e dos diversos direitos fundamentais envolvidos nessa temática, que precisam ser adequadamente sopesados.

Nesse cenário, a inexistência de sanção, no bojo do próprio processo, para os candidatos que têm suas contas rejeitadas fere o princípio da isonomia, ao trazer idênticas consequências para julgamentos de natureza distinta e, de certa forma, oposta.

Com efeito, tanto nas hipóteses de desaprovação quanto de aprovação com ressalvas, pode a decisão determinar ao prestador o recolhimento de valores ao Tesouro Nacional ou ao respectivo partido, conforme a infração praticada, sendo admitidos, apenas para fins de afastar essa obrigatoriedade, os documentos juntados aos autos de forma extemporânea.

Gabriela Rollemberg e Cezar Britto lembram que o impacto da desaprovação das contas sobre a quitação eleitoral do interessado já foi objeto de reiteradas discussões no Tribunal Superior Eleitoral, por conta da redação do artigo 11, §7º da Lei nº 9.504/97, a qual possibilitava uma interpretação tanto gramatical quanto teleológica (2012, p. 98).

Conforme explica Gonçalves (2018, p. 122-123), a redação desse dispositivo foi alterada pela Lei nº 12.034/2009, para fazer constar como parte do conceito de quitação eleitoral a apresentação de contas de campanha, afastando-se a perda da quitação em caso de desaprovação. Mesmo assim, a controvérsia persistiu, oscilando a jurisprudência entre um e outro entendimento. Por fim, a questão foi resolvida, com a edição da Súmula nº 57 do Tribunal Superior Eleitoral⁶.

Diante disso, e excetuando-se os recolhimentos supracitados, pode-se dizer que a legislação eleitoral não estabelece nenhuma outra sanção ao candidato que tem as suas contas de campanha rejeitadas, ao menos no bojo do próprio processo. Apenas os partidos são penalizados com a suspensão do recebimento das quotas do Fundo Partidário no ano seguinte, se tiverem suas próprias contas desaprovadas (art. 25 da Lei nº 9.504/97).

Assim, a responsabilização daqueles que se elegem violando as regras de financiamento das campanhas eleitorais pressupõe o ajuizamento de ações independentes, de natureza cível e/ou criminal, quando a gravidade da conduta denotar abuso de poder econômico ou ilícito penal.

4.1 SIGNIFICADO DA DESAPROVAÇÃO DE CONTAS NO CONTEXTO POLÍTICO-ELEITORAL DO PAÍS

6 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 57.** A apresentação das contas de campanha é suficiente para a obtenção da quitação eleitoral, nos termos da nova redação conferida ao art. 11, §7º, da Lei nº 9.504/97, pela Lei nº 12.034/2009. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2016]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-57>. Acesso em 04 ago. 2020.

A Constituição Federal de 1988 assegura aos cidadãos brasileiros o pleno exercício de seus direitos políticos, elencados no rol dos direitos fundamentais da pessoa humana, sendo o voto direto, secreto, universal e periódico considerado cláusula pétrea (artigo 60, §4º, II).

Nesse contexto, o exercício da cidadania ativa e passiva, ao mesmo tempo em que constitui uma liberdade e um direito, traz também deveres, sendo balizado por uma série de princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais.

Toda essa normatização, muitas vezes criticada como excessiva ou prejudicial ao processo político-eleitoral, objetiva justamente assegurar a sua legitimidade, a igualdade de chances entre os candidatos e a liberdade do voto. Conforme explica Antônio Carlos da Ponte, a legislação eleitoral visa a tutelar bens de natureza difusa, cuja violação atinge a sociedade como um todo, para além do indivíduo diretamente prejudicado (2008, p. 42-43). É esse, pois, o seu alcance e a sua função no interior da ordem jurídica. Na consecução desses objetivos, a Justiça Eleitoral exerce papel de destaque, sendo a sua missão específica garantir a legitimidade do processo eleitoral.

Assim, cuida esta Justiça Especializada de editar, a cada eleição, resoluções sobre as diversas matérias atinentes ao pleito, inclusive sobre financiamento eleitoral, as quais trazem instruções para esclarecer e dar fiel cumprimento às leis, sem, entretanto, restringir direitos ou cominar sanções diversas daquelas legalmente previstas (VELLOSO; AGRA, 2018, p. 37). Do mesmo modo, incumbe-lhe exercer, com o auxílio de outros órgãos e da sociedade, a fiscalização sobre a arrecadação e os gastos de campanha, para a qual a prestação de contas por partidos e candidatos mostra-se imprescindível.

Dessa forma, o cenário ideal seria aquele em que o pleito transcorresse dentro da mais absoluta legalidade, pois quanto mais se violam as leis, menor será a legitimidade de todo o processo.

É com esse olhar mais global que propomos analisar e compreender os resultados obtidos. Até porque, a matéria atinente à prestação de contas é indissociável de todos os outros temas relacionados às eleições, como por exemplo, o registro de candidaturas e a propaganda eleitoral. Nessa linha de raciocínio, espera-se de todos os candidatos uma postura democrática e republicana de estrita observância às normas, o que implica, dentro da temática estudada, a entrega à Justiça Eleitoral e à sociedade de prestações de contas cujos dados reflitam verdadeira e integralmente a movimentação financeira da campanha, resultando, por conseguinte, na sua aprovação sem quaisquer ressalvas.

Atendo-se especificamente ao universo aqui estudado, tal expectativa torna-se ainda maior. Primeiro, por se tratar de candidatos eleitos, para quem a propaganda custeada com as receitas de campanha foi eficaz no convencimento do eleitor. Evidentemente, essa é uma questão complexa, que envolve diversos fatores, tais como: o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, no qual o grande número de candidatos dificulta a escolha do eleitor e nem sempre quem recebe mais votos é eleito, a vigência de cláusulas de desempenho, o grave problema da captação ilícita de sufrágio, e o lamentável e danoso menosprezo às eleições legislativas, no contexto de eleições gerais em que o debate se concentra, quase sempre, na disputa pela Presidência da República.

A par dessas dificuldades, não se pode negar que a propaganda por eles difundida conduziu à conquista do mandato, e suas campanhas emergiram vitoriosas, em detrimento de seus adversários. Muitos desses, posteriormente, tiveram as suas contas eleitorais aprovadas sem nenhuma ressalva, evidenciando, até prova em contrário, terem participado da disputa dentro da lei. Ao constatarem que perderam a eleição para alguém que teve suas contas desaprovadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral, e que, ao menos a

princípio, não foi penalizado por isso, poderiam eles indagar: será que a isonomia entre os concorrentes foi de fato respeitada? Daí ser-lhes conferida legitimidade para questionar a ocorrência de abuso de poder econômico, por meio de representações próprias, com exceção daquela prevista no artigo 30-A da lei nº 9.504/97.

Contudo, em que pese a existência dessas outras vias de responsabilização, será que uma decisão transitada em julgado, em processo de natureza jurisdicional no qual são observados os princípios do contraditório, da ampla defesa, e todas as demais garantias processuais, já não seria suficiente para atestar a ocorrência de lesão ao bem jurídico protegido, justificando a imposição de sanções? Afinal, ao longo do rito processual das prestações de contas é oportunizado aos candidatos juntar provas e prestar esclarecimentos em sua defesa, não podendo eventual desaprovação fundar-se em argumento sobre o qual não foi conferida ao interessado a oportunidade de se manifestar (Artigo 75 da Resolução TSE nº 23.553/2017).

Ademais, não se pode esquecer a natureza e a finalidade do mandato para o qual esses candidatos se elegeram. Conforme a Constituição Federal, a Câmara dos Deputados é formada por representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado e no Distrito Federal (art. 45, caput), cabendo-lhe, assim como ao Senado, entre outras funções: legislar sobre as matérias de competência da União (art. 48, caput), deliberando, inclusive, sobre matéria tributária e orçamento público (art. 48, incisos I e II); exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 70) e julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República (art. 49, IX).

Ora, do ponto de vista ético, e também lógico, é inadmissível que alguém, ao mesmo tempo em que descumpre as leis, almeje alcançar um mandato cuja finalidade precípua é elaborá-las, em nome do povo soberano. Do mesmo modo, não faz sentido alguém se propor a apreciar e julgar contas alheias, se as suas próprias padecem de ilegalidades suficientes para ensejar, em caráter definitivo, a sua desaprovação pela Justiça Eleitoral.

No entanto, o que parece uma obviedade está muito distante da realidade, conforme demonstram os resultados encontrados, em consonância com o que vem sendo vastamente exposto e discutido pela doutrina do Direito Eleitoral.

Com efeito, conforme visto no interior do grupo estudado, e após o trânsito em julgado da grande maioria das decisões, constatou-se que apenas 11,4% de seus membros tiveram suas contas eleitorais aprovadas sem qualquer ressalva. E mesmo com a aplicação, pela Corte Eleitoral Paulista, dos princípios da insignificância, proporcionalidade e razoabilidade, para relevar ou afastar, em muitos casos, as impropriedades encontradas, como insuficientes para comprometer o conjunto da contabilidade em apreço, ainda assim o percentual de desaprovação das contas pela instância originária mostrou-se bastante elevado (37,1%).

Diante do exposto, a previsão de sanções mais severas aos infratores no interior do próprio processo de prestação de contas mostra-se necessária e urgente, sobretudo ao lembrarmos que a sua cominação tem função não apenas punitiva, mas também preventiva. Assim, não seria uma medida extremada exigir a aprovação das contas eleitorais, com ou sem ressalvas, como requisito para se obter a quitação eleitoral, ou então, cominar sanção de inelegibilidade para eleições futuras, quando as impropriedades encontradas nas contas forem demasiadamente graves ou insanáveis. Para tanto, pode ser útil uma diferenciação entre desaprovação total e parcial, ou “graduada” (VELLOSO; AGRA, 2018, p.432), em respeito ao princípio da isonomia.

No caso específico das eleições legislativas, tais medidas teriam especial impacto, por se referirem a cargos para os quais a Constituição permite diversas reeleições consecutivas, pois impediriam o deferimento do registro da candidatura para as eleições a serem realizadas nos quatro anos subsequentes. De fato, é ineficaz condicionar a obtenção do diploma à entrega das contas de campanha se o candidato, ao falseá-las, não sofrer maiores consequências. Além disso, o próprio instituto da reeleição já confere àqueles que a pleiteiam enorme vantagem competitiva.

Esse cenário se torna ainda mais preocupante ao olharmos para os apontamentos mais frequentes, tanto nas contas rejeitadas, quanto naquelas aprovadas com ressalvas. Conforme já exposto, dentre as falhas mais comuns, estiveram o atraso na entrega de relatórios financeiros de campanha e a omissão de receitas e despesas na prestação de contas parcial.

Deveras, se pequeno o percentual correspondente, e adequadamente comprovada toda a movimentação de recursos no bojo da prestação de contas final, tais condutas não geram o comprometimento da confiabilidade das contas como um todo.

Entretanto, *data maxima venia*, sua transparência sofre dano irreversível. Primeiro, porque percentuais pequenos podem corresponder a altas somas de dinheiro, em valores absolutos. Segundo, porque a demonstração, ao longo do processo eleitoral, de como e por quem as campanhas estão sendo custeadas contribui para o debate político e influencia, ou ao menos tem potencial para influir, na decisão do voto (GOMES, 2016, p. 438), notadamente nos dias de hoje, em que a tecnologia ampliou grandemente o acesso à informação. Conforme argumenta Delia Ferreira Rubio,

[...] Essa divulgação, na medida em que seja completa e oportuna, possibilita o “voto informado” do cidadão e gera incentivos para que os partidos se controlem reciprocamente e ajustem sua conduta aos parâmetros legais e às exigências da opinião pública. Ademais, a informação sobre quem financia um candidato permite verificar a coerência de seu discurso e a real intenção das suas tomadas de decisão caso seja eleito (2005, p. 07).

Dessa forma, em se tratando de eleições, o elemento temporal é muito importante. De nada adianta o eleitor tomar conhecimento dos dados acerca das candidaturas depois de já ter registrado o seu voto, pelo menos no que concerne ao pleito em disputa. Ademais, não se pode olvidar a crescente participação das verbas públicas no financiamento das campanhas eleitorais. Vimos que, no interior do universo estudado, 77,1% das candidaturas contaram com recursos do novo FEFC e, em 65,7% delas, esta foi a principal fonte de receitas. Assim, é imperioso que a transparência na aplicação de recursos públicos comece antes da aquisição do mandato, no curso do próprio pleito eleitoral.

Sob essa ótica, a omissão de receitas ou despesas constitui falha grave, por indicar a possível existência de recursos de campanha não contabilizados. Olhar para essa infração considerando-se o contexto da realidade brasileira não significa, de maneira alguma, tornar-se enviesado ou parcial, pois resta comprovada no bojo de diversas outras ações, cíveis e criminais, a prática disseminada em nosso país do chamado “caixa dois”, conforme já reconhecido pela doutrina (AGRA, 2019, p. 206).

De fato, é a própria documentação contábil a prova da materialidade a embasar o oferecimento de denúncia pela prática do crime previsto no artigo 350 do Código Eleitoral. Diante disso, é clara a necessidade de tutela penal, dada a relevância do bem jurídico atingido. Porém, a criação de um tipo penal específico, com elementos constitutivos bem definidos e cominações mais severas, parece ser mais adequada aos objetivos pretendidos.

Por fim, dentre as infrações mais comuns, merece uma análise mais específica a contratação de despesas de forma irregular. Matéria controvertida, pois, considerando o envolvimento significativo de verbas públicas repassadas pelos partidos políticos aos respectivos candidatos, alcança a autonomia partidária.

Primeiramente, apesar de os partidos políticos serem pessoas jurídicas de direito privado, sua razão de ser tem caráter essencialmente público, sendo detentores do monopólio das candidaturas (Constituição Federal, art. 14, §3º, inciso V), além de muitas outras atribuições, sempre com a função de “contribuir para a manutenção e o aprimoramento da democracia, que passa necessariamente pela garantia e implemento dos direitos humanos” (SIQUEIRA JR; REIS, 2016, p. 24-26). Para tanto, tais entes são financiados em grande parte por recursos do Estado. Apesar disso, por não serem entidades estatais, não estão sujeitos, no que tange à aplicação de seus recursos, ao regime jurídico administrativo.

Nesse contexto, cobrar dos partidos políticos total transparência, inclusive quanto aos critérios de distribuição das receitas entre as suas diferentes esferas ou órgãos internos e entre as diversas candidaturas por eles sustentadas não significa ferir sua autonomia. Conforme lembram Siqueira e Reis (2016, p. 75-76), esta não é absoluta, pois precisa ser exercida em consonância com as disposições legais e o regime democrático e guardar equilíbrio com outros princípios constitucionais.

Diante disso, se aos doadores de campanha são impostas normas rigorosas, com penalidades severas, restringindo sua participação política em prol da isonomia do pleito e do combate ao abuso de poder econômico, por que não as impor também aos fornecedores? É preciso maior rigor na averiguação da regularidade de sua constituição, funcionamento, e da sua capacidade de cumprimento dos contratos firmados, ao menos, e principalmente, quando estiverem envolvidos em falhas detectadas nas contas eleitorais.

Nessa matéria, é forçoso reconhecer que a Justiça Eleitoral tem cumprido importante papel, ao aperfeiçoar, a cada pleito, seus instrumentos de fiscalização e controle, mediante o incremento de suas plataformas e a informatização e o cruzamento de seus dados com os de outros órgãos, como a Receita Federal, o que tem permitido maior e melhor detecção das irregularidades no financiamento das campanhas. Por outro lado, o exíguo prazo para apreciação das contas dos candidatos eleitos dificulta a realização de um exame mais aprofundado, conforme constou expressamente de diversos acórdãos aqui estudados.

Ante o exposto, conclui-se que os resultados encontrados devem ser compreendidos à luz do contexto maior em que se inserem, ou seja, dentro da realidade do processo político-eleitoral como um todo e do seu objetivo maior de realização da democracia, considerando-se, ainda, as atribuições do cargo eletivo almejado.

Além disso, é preciso sempre lembrar que a realidade contemporânea não é estanque. Muito pelo contrário, está em constante transformação. Nesse aspecto, em se tratando das Eleições Gerais de 2018, a ampliação do acesso à internet e a rápida disseminação de informações por meio das redes sociais modificou a forma de divulgação das candidaturas, com reflexo direto nas prestações de contas eleitorais. A tecnologia permitiu, também, o surgimento de novas modalidades de arrecadação de recursos pelos candidatos.

É claro que tais inovações trazem também novos desafios aos diversos atores do processo eleitoral, como o combate à disseminação de notícias falsas e, no âmbito da prestação de contas, a regular escrituração e comprovação das receitas e despesas vinculadas ao uso da tecnologia, bem como o respectivo controle pela Justiça Eleitoral.

Por fim, e não menos importante, os resultados encontrados demonstram a preocupação da Corte Julgadora em uniformizar sua jurisprudência, em consonância com os princípios da isonomia, segurança jurídica e celeridade processual, sem deixar de observar, ao mesmo tempo, as peculiaridades de cada caso concreto e as garantias processuais da ampla defesa e do contraditório, em um contexto maior de evolução do processo no sentido de conferir efetividade aos preceitos constitucionais.

CONCLUSÃO

O presente estudo objetivou identificar os principais fundamentos de fato e de direito que conduziram o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo a desaprovar as contas de campanha de Deputados Federais eleitos pelo mesmo Estado em 2018, comparando-os às razões que possibilitaram a aprovação das contas com ressalvas, e considerando, na análise dos resultados encontrados, o disposto na doutrina e na legislação de regência.

Como técnica investigativa, foi empregada a pesquisa de campo do tipo estudo de caso, levantando-se os principais dados sobre o financiamento das campanhas eleitorais do grupo em estudo, e examinando-se as decisões proferidas por aquela Corte nos autos de seus processos de prestação de contas, utilizando-se como fonte de dados o Sistema de Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais, disponível para consulta pública na página do Tribunal Superior Eleitoral.

Assim, preliminarmente, traçou-se um perfil do financiamento das campanhas eleitorais estudadas. Depois, passou-se a expor os fundamentos de fato e de direito para a rejeição das contas, no interior do universo estudado.

Em seguida, mediante análise comparativa com as contas que mereceram a aprovação com ressalvas, constatou-se que os dispositivos legais infringidos com maior frequência foram os mesmos, tendo ocorrido também, de forma reiterada, a preclusão temporal na entrega de documentos.

Apesar disso, foi possível identificar três parâmetros adotados pela Corte Julgadora, em relação aos quais as contas mostraram-se distintas entre si, justificando a prolação de decisões diferentes: natureza e gravidade das infrações, abrangendo inclusive o modo como foram praticadas; quantidade de apontamentos persistentes e percentual do montante de recursos comprometido pelas irregularidades, em relação ao total da movimentação financeira da campanha.

Dessa forma, foram considerados, ao mesmo tempo e de forma equilibrada, fundamentos de índole quantitativa e qualitativa. Sem desconsiderar o grau de ofensividade das condutas praticadas, a Corte procurou também orientar-se por percentuais, com o intuito de uniformizar a sua jurisprudência. Utilizou-se, para isso, não só da legislação eleitoral, mas também dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e insignificância. Houve, destarte, a confirmação da hipótese anteriormente formulada.

A partir daí, fez-se uma reflexão sobre as implicações práticas da rejeição das contas, salientando-se a inexistência de sanção específica a ser aplicada no bojo do próprio processo, o que é muito prejudicial à preservação da isonomia entre os candidatos e da legitimidade das eleições, bem como a especial gravidade da rejeição das contas no interior do grupo em exame, considerando-se o êxito das campanhas e a natureza do cargo pleiteado.

Diante disso, sugeriu-se maior rigor na fiscalização de receitas e gastos e sanções mais severas àqueles que violam as normas de financiamento eleitoral. Afinal, a legislação

também tem caráter preventivo, contribuindo para a modificação de uma cultura de desvirtuamento da campanha eleitoral e dos mandatos adquiridos.

Por fim, cumpre reconhecer que a presente pesquisa teve alcance limitado, quanto ao seu universo, não sendo possível a generalização dos resultados encontrados. Recomenda-se, assim, a realização de novos estudos, ampliando-se o campo de pesquisa, para abranger um número maior de candidatos e cargos em disputa ou mesmo para estabelecer uma comparação entre diversos pleitos ao longo do tempo, ou entre eleitos e não eleitos.

De todo modo, esta investigação objetivou contribuir para o debate e para a ampliação do conhecimento acerca do financiamento das campanhas eleitorais no Brasil, por meio da análise de casos concretos e da realização de uma abordagem sistêmica, situando a prestação de contas eleitorais no interior de um contexto maior de busca pela concretização dos ideais democráticos e republicanos.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Poder econômico e caixa dois no sistema eleitoral brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 16 jul. 2020.

BRASIL. Eleição Geral Federal 2018. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2018]. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/>. Acesso em 16 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em 16 jul. 2020.

BRASIL. Resolução nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2018]. Disponível em <http://tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>. Acesso em 16 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. DJE 24 fev. 2016. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/>. Acesso em 17 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 57. A apresentação das contas de campanha é suficiente para a obtenção da quitação eleitoral, nos termos da nova redação conferida ao art. 11, §7º, da Lei nº 9.504/97, pela Lei nº 12.034/2009. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2016]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-57>. Acesso em 04 ago. 2020.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito Eleitoral. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PONTE, Antônio Carlos da. Crimes Eleitorais. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROLLEMBERG, Gabriela; BRITTO, Cezar. A evolução do conceito de quitação eleitoral na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e as implicações para as eleições

municipais de 2012. *In*: ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina (org.). Aspectos polêmicos e atuais no Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Arraes, 2012, p. 89-108.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. Novos estudos CEBRAP, São Paulo, n. 73, p. 6-16, nov. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300001&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 04 ago. 2020.

SILVA, Bruno Fernando da; CERVI, Emerson Urizzi. Padrões de financiamento eleitoral no Brasil: as receitas de postulantes à Câmara dos Deputados em 2010 e 2014. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 23, p. 75-110, ago. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522017000200075&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 04 ago. 2020.

SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton; REIS, Marisa Amaro dos. Partidos Políticos. São Paulo: IPAM, 2016.

SUNDFELD. Fundamentos de Direito Público. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
