

Tribunal Regional Eleitoral
Rio Grande do Norte

Revista Eleitoral



Volume 29 – 2015
Natal – RN

A ANÁLISE SUBSTANCIAL DAS CONTAS ELEITORAIS COMO INSTRUMENTO DE COMBATE ÀS DIVERSAS FORMAS DE ABUSO DE PODER

HERVAL SAMPAIO JUNIOR

Juiz de Direito. Mestre em Direito Constitucional. Professor da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

FRANCISCO MÁRCIO DE OLIVEIRA

Servidor do TRE-RN. Mestre em Ciência da Computação. Especialista em Direito Eleitoral

Resumo:As prestações de contas tem adquirido, ao longo dos anos, uma importância cada vez mais crescente, por parte da legislação e dos órgãos da Justiça Eleitoral. Nada obstante, ainda se veem questionamentos quanto à sua efetividade, já que uma eventual desaprovação não supre qualquer efeito imediato. O trabalho aborda a necessidade de uma nova metodologia de análise e julgamento das prestações de contas eleitorais, com base na averiguação substancial das informações em confronto com dados reais, abandonando-se a mera análise formal das contas. Como pano de fundo, utiliza o julgamento das contas de campanha dos eleitos para os cargos de presidente e vice-presidente da república no ano de 2014.

Palavras-Chave: Prestação de Contas Eleitorais. Análise e julgamento. Abuso de Poder.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos poucas matérias específicas do direito eleitoral passaram a ter tanta importância quanto o disciplinamento referente às finanças de campanha, englobando aí a arrecadação e aplicação de recursos, assim como a prestação de contas, desde o registro das informações na contabilidade, a formalização das contas, entrega à Justiça Eleitoral, análise técnica, processamento e julgamento.

E tanto o é que a Lei nº 11.300/2006 fez inserir na Lei das Eleições uma infração especificamente relacionada às finanças de campanha. Trata-se do art. 30-A, que passou a prever a possibilidade de perda do mandato se comprovada a captação de recursos ou gastos ilícitos de campanha. Já a Lei Complementar nº 135/2010 fez inserir na Lei de Inelegibilidade a previsão de inelegibilidade de oito anos para aqueles que forem condenados em processo em que se apurem irregularidades nas prestações de contas que culminem com a cassação do registro ou do diploma (art. 1º, I, alínea p, da LC nº 64/90)

Outro aspecto que caracteriza essa mudança de patamar das prestações de contas no contexto político-eleitoral é a necessidade que passou a ser exigida de constituição de Advogado e a elaboração e subscrição das contas por parte de profissional de contabilidade.

Também é palpável o avanço da regulamentação por parte do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) por meio de suas resoluções que, a cada eleição, vem incorporando o conhecimento adquirido pelos profissionais envolvidos em todo o processo de prestação de contas, o que tem levado a um cerco cada vez maior aos infratores da legislação eleitoral.

Nada obstante, apesar de toda evolução legislativa primária e regulamentar no que concerne às prestações de contas eleitorais e de todo o investimento tecnológico e humano da Justiça Eleitoral na apuração, análise e julgamento das contas eleitorais, este é um dos aspectos de onde advém mais irregularidades, seja do ponto de vista dos gastos que não são contabilizados (caixa dois) seja em relação aos gastos contabilizados (caixa um).

É que os efeitos de uma eventual desaprovação de contas eleitorais não geram, por si só, qualquer sanção aos que praticaram irregularidades, salvo na hipótese em que o candidato ou o partido ultrapasse o limite de gastos previsto, quando haverá de incidir multa de 100% sobre o valor do excesso (art. 18-B, da Lei nº 9.504/97). Afora esse caso, qualquer outra sanção decorrerá de uma ação acessória, para que possa haver alguma repercussão na esfera jurídica do infrator.

Nesse contexto, desenvolveu-se o presente estudo, que tem como objetivo demonstrar a necessidade da evolução da análise das contas de campanhas a um patamar em que estas passem a ter efetiva apreciação por parte da Justiça Eleitoral, deixando de ser um simples conjunto de peças formalmente organizadas para passar a ser vista como um conjunto de informações que represente materialmente os fatos ocorridos nas campanhas eleitorais do ponto de vista financeiro.

2 FINANÇAS DE CAMPANHA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Antes de iniciar textualmente a defesa da análise substancial das contas de campanha, faz-se necessário explicitar, de modo resumido, a disciplina que envolve as contas de campanha, que será dividida em cinco partes: limite de gastos, arrecadação de recursos, aplicação de recursos, prestação de contas e representação pelo art. 30-A.

2.1 LIMITES DE GASTOS

O limite de gastos dos candidatos e partidos nas eleições sempre foi, materialmente, uma ficção jurídica. Até a Lei nº 11.300/2006 o limite de gastos era definido exclusivamente pelos partidos políticos, em cada circunscrição, não havendo na Lei Eleitoral qualquer dispositivo que impusesse limite à quantidade de recursos a serem utilizados nas campanhas eleitorais.

Com o advento da Lei acima mencionada, incluiu-se na Lei das Eleições o art. 17-A, que passou a disciplinar a matéria nos seguintes termos:

Art. 17-A A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade (**Revogado pela Lei nº 13.165/2015**).

Observe que a fixação do limite de gastos passou a ficar a cargo do Poder Legislativo, que deveria elaborar lei indicando esses limites. Ocorre que essa lei nunca foi editada, permanecendo a cargo dos partidos políticos a fixação dos limites.

Uma modificação efetiva veio com a “minirreforma política” de 2015, que revogou o art. 17-A supratranscrito, e modificou o art. 18, da Lei das Eleições, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 18. Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei.

Ou seja, a partir das próximas eleições, o limite de gastos será definido pelo TSE de acordo com os parâmetros fixados na legislação, parâmetros esses que foram indicados nos arts. 5º a 8º, da Lei nº 13.165/2015.

Em resumo, o limite de gastos passa a ser fixado pelo TSE a partir dos valores gastos nas eleições anteriores à entrada em vigor da Lei. O parâmetro de fixação é o maior gasto realizado na mesma circunscrição, como regra o percentual de 70%, em qualquer cargo. No caso de ter havido dois turnos de votação naquela circunscrição, o percentual passa a ser utilizado é o somatório dos gastos dos dois turnos, com o percentual fixado de 50% sobre esse montante. No caso de haver segundo turno, o limite de gastos será fixado em 30% do valor estabelecido para o primeiro turno, de acordo com os parâmetros indicados acima.

No caso de municípios com menos de dez mil eleitores, a Lei fixou um limite diferenciado, no montante de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para prefeito e de 10.000,00 (dez mil reais) para vereador, se o montante fixado pelos parâmetros acima for menor do que os valores. Os valores apurados serão atualizados a cada eleição pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. O TSE deverá dar publicidade aos limites de gastos até o dia 20 de julho do ano eleitoral.

2.2 ARRECADAÇÃO DE RECURSOS

A arrecadação de recursos para aplicação nas campanhas eleitorais pode se dar de duas formas diferentes: na forma de recursos financeiros e na forma de recursos estimáveis em dinheiro. Para a

arrecadação de recursos de natureza financeira o candidato e o partido político deve abrir conta bancária específica para que esses recursos tramitem, como assim previsto no art. 22, da Lei das Eleições, sendo dispensada abertura de conta bancária somente para candidatos a prefeito e vereadores nos municípios onde não haja agência bancária. Ressalte-se que a nova redação do §2º, do art. 22, da Lei das Eleições, dada pela Lei nº 13.265/2015, retirou a facultatividade da abertura de conta bancária para vereadores nos municípios com menos de vinte mil eleitores, passando a ser facultada somente nos casos acima mencionados.

Em qualquer caso, o candidato somente pode iniciar a movimentação financeira de recursos após a sua inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, por inscrição específica para a eleição (art. 22-A, caput e parágrafos), devendo o CNPJ ser disponibilizado no prazo máximo de três dias após o ingresso do pedido de registro de candidaturas na Justiça Eleitoral. Após a inscrição no CNPJ e a abertura de conta bancária específica os candidatos estão autorizados a iniciarem a movimentação financeira de campanha.

Quanto à origem dos recursos, estes podem ser: recursos do fundo partidário, recursos do próprio candidato, recursos de terceiros. Os recursos do fundo partidário são distribuídos aos partidos políticos pelo TSE e podem vir a suprir as campanhas eleitorais, por repasses que podem ser realizados diretamente pelo diretório nacional do partido ou pelos diretórios de nível inferior, devendo ser identificados como tal e aplicados estritamente naquilo que é permitido na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95).

Os recursos próprios são aqueles que o candidato possui antes de iniciar a campanha eleitoral, sendo ele mesmo o titular dos bens doados à campanha. O candidato pode doar recursos próprios até o limite fixado como limite de gastos estabelecidos conforme explicado anteriormente (art. 23, §1-A, da Lei nº 9.504/97), devendo, entretanto, utilizar-se da conta bancária aberta especificamente para a campanha, transferindo os recursos para ela ou efetivando os depósitos devidamente identificados.

Quanto aos recursos de terceiros, estes somente podem ser arrecadados de pessoas físicas, já que o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas foi retirado do ordenamento jurídico. A pessoa física pode fazer doações até o limite de dez por cento dos rendimentos auferidos no ano anterior ao da eleição, tendo-se como base os valores declarados no imposto de renda do doador. No caso de doação de recursos estimáveis em dinheiro, o limite passa a ser de R\$ 80.000,00, desde que os bens sejam de propriedade do doador ou faça parte de sua atividade econômica.

A doação de bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro devem estar avaliadas por estimativas de mercado em instituições que prestem o serviço ou forneça bens semelhantes àquele doado, de modo que o registro na contabilidade possa representar o mais próximo possível da realidade, como se o valor tivesse sido doado e a despesa realizada regularmente com o dispêndio financeiro correspondente.

Ressalte-se, mais uma vez, que quaisquer recursos de campanha que tenha origem em pessoa jurídica, à exceção de recursos oriundos dos partidos políticos, devidamente registradas e identificadas, estão proibidos, caracterizando, desde logo, irregularidade passível de desaprovação das contas e eventual ação por irregularidades (art. 30-A, da Lei das Eleições) e apuração de abuso de poder econômico.

O art. 24, que fala das fontes vedadas de recursos, praticamente tornou-se desnecessário, pois elenca um rol de instituições das quais não se pode receber recursos. Ressalta-se que qualquer recurso de campanha que tenha origem em pessoa jurídica, à exceção do partido político é considerado como de origem vedada e não pode ser utilizado na campanha eleitoral.

2.3 GASTOS DE CAMPANHA

Os gastos de campanha permitidos encontram-se previstos no art. 26, da Lei Eleitoral, cuja redação, após as sucessivas alterações do texto original, ficou da seguinte forma:

Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei: I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho, observado o disposto no § 3º do art. 38 desta Lei; II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos; III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral; IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas; V - correspondência e despesas postais; VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições; VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais; VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados; IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura; X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita; XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais; XIV - (revo-gado); XV - custos com a criação e inclusão de sítios na Internet; XVI - multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral; XVII - produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral.

Não há dúvidas que o rol acima mencionado é meramente exemplificativo, devendo o candidato observar, em verdade, aqueles gastos que são vedados, tais como doações a eleitores de quaisquer espécies, dentre outras.

Uma restrição que passou a existir na Lei Eleitoral a partir da Lei nº 12.081/2013 foi a fixação de limites para determinado tipo de despesa. O candidato pode gastar até 10% do montante arrecadado com alimentação do pessoal que presta serviços à campanha e 20% do total com aluguel de veículos automotores (art. 26, parágrafo único, Lei das Eleições).

Há ainda a possibilidade de o eleitor realizar gastos em favor de candidato sem a necessidade de contabilização, desde que a despesa não ultrapasse o valor de até R\$ 1.064,71, equivalente a um mil UFIR (art. 27, Lei nº 9.504/97), desde que não reembolsados pelo candidato e que este não tenha participação direta nos benefícios trazidos pelo gasto realizado.

2.4 PRESTAÇÃO DE CONTAS

Prestação de contas é o ato de encaminhar à Justiça Eleitoral as informações e documentos necessários à verificação da regularidade das finanças de campanha, nos termos da Lei. Segundo previsto na Lei das Eleições, a prestação de contas será feita pelo próprio candidato, independentemente do cargo, modificando-se a regra anterior que indicava ser responsabilidade do comitê financeiro do partido prestar contas dos candidatos aos cargos majoritários (art. 28, Lei nº 9.504/97).

Como forma de fiscalização durante a campanha, a Lei prevê a divulgação de informações parciais no dia 15 de setembro do ano eleitoral (art. 28, §4º, incisos I e II, Lei nº 9.504/97). Individualmente, quanto aos recursos arrecadados, o candidato deve registrar na contabilidade em até 72 horas após a efetiva arrecadação. Passou a ser dispensada a comprovação de cessão de bens móveis até o limite de R\$ 4.000,00 e as doações estimáveis em dinheiro decorrentes da utilização comum de sedes, material de propaganda, devendo, neste último caso, serem as despesas registradas tão-somente na contabilidade do candidato que efetivamente pagou a despesa.

Um aspecto trazido com a nova legislação é a adoção de sistema simplificado de prestação de contas para candidatos que apresentarem movimentação financeira abaixo de R\$ 20.000,00 e para candidatos a vereador e prefeito nos municípios com menos de 50 mil eleitores (art. 28, §§ 9º, 10 e 11, Lei nº 9.504/97). No sistema simplificado bastará a identificação das doações recebidas com nomes de CPF ou CNPJ dos doadores e os respectivos valores, a identificação das despesas realizadas com respectivos valores e fornecedores, e o registro de eventuais sobras ou dívidas de campanha.

A prestação de contas final tem que ser apresentada à Justiça Eleitoral até trinta dias após a realização do pleito, ressalvada a hipótese de ocorrência do segundo turno das eleições, quando a prestação de contas referentes aos dois turnos tem que ser entregue até vinte dias após a data do segundo turno (art. 29, caput e parágrafos).

Um outro aspecto que foi modificado ao longo dos anos é a necessidade de apresentação das con-

tas por meio de Advogado habilitado na OAB, já que as prestações de contas deixaram de ter caráter estritamente administrativo e passou a ter caráter jurisdicional. Além disso, exige-se hoje que as contas sejam firmadas por profissional de contabilidade devidamente habilitado junto ao Conselho Regional de Contabilidade de sua região.

Recebidas as contas, a Justiça Eleitoral providenciará a análise técnica das mesmas até final julgamento, podendo, ao final, as contas serem rejeitadas (desaprovadas) ou aprovadas (com ou sem ressalvas), conforme prevista no art. 30, da Lei das Eleições.

Acaso o candidato ou partido político não encaminhe a prestação de contas no prazo determinado, esta poderá vir a ser julgada como não prestada, passando o candidato a não poder receber a quitação eleitoral pelo curso do mandato ao qual concorreu.

2.5 REPRESENTAÇÃO PELO ART. 30-A

Até o ano de 2006 não havia qualquer previsão de sanção mais grave àqueles que cometerem irregularidades na sua prestação de contas, até que a Lei das Eleições passou a constar com o art. 30-A, que assim prevê:

Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

(...)

§2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.

(...)

Até a publicação da Lei nº 11.300/2006, a apuração de irregularidades nas prestações de contas somente poderia ser apurada quando configurado o abuso de poder, em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ou Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), podendo-se cumular as irregularidades específicas com irregularidades de outra natureza.

A partir da inserção do art. 30-A, passou a existir um meio processual próprio para a apuração de irregularidades nas prestações de contas, o que veio a dar mais visibilidade às irregularidades existentes, exigindo, ao mínimo, que as contas passassem a ser mais representativas da realidade.

Nada obstante, considerando que esta representação somente pode ser intentada até quinze dias após a diplomação e que muitas das irregularidades relacionadas à movimentação financeira da campanha não são identificadas na análise das prestações de contas, seja pelo exíguo tempo disponível para a análise das contas, seja porque uma parte das infrações ocorrem quando valores não são declarados, ainda é pequeno o número de representações fundadas no art. 30-A.

Mas o certo é que o art. 30-A representou uma inovação muito positiva do ponto de vista da efetividade das prestações de contas de campanha, já que a partir de então os interessados em pleitear a destituição dos mandatos daqueles que cometem irregularidades nas campanhas eleitorais, no aspecto da movimentação financeira, passaram a ter um meio viável de atuação, bastando que traga ao Judiciário Eleitoral elementos que venham a embasar eventuais condenações.

3 A ANÁLISE SUBSTANCIAL DAS CONTAS ELEITORAIS COMO INSTRUMENTO DE COMBATE ÀS DIVERSAS FORMAS DE ABUSO DE PODER

Tomando-se um prisma histórico, tem-se que o instituto da prestação de contas de campanha eleitoral foi adotado desde a década de 60 e visa assegurar a transparência na arrecadação e utilização dos recursos nas campanhas eleitorais, bem como possibilitar a verificação quanto ao atendimento dos parâmetros legais, de modo a coibir o abuso de poder e a consequente quebra da isonomia entre os candidatos.

Urge a necessidade de rigorosa apuração das contas de campanha dos candidatos e partidos políticos

tem como finalidade assegurar a lisura dos pleitos, na medida em que o abuso de poder econômico certamente tem reflexos nas prestações de contas, seja na conformação irregular de registros contábeis, em especial quanto a valores e origem dos recursos, seja pela omissão de arrecadação de recursos e/ou de gastos realizados em desconformidade com o previsto na legislação.

O que se pleiteia e aqui fica exposto, é que a Justiça Eleitoral, seja em fase de análise seja em fase de julgamento, confronte as informações prestadas pelos candidatos com a realidade, buscando-se encontrar possíveis erros, que podem ser visíveis a “olho nu”, bastando uma reles análise substancial de tais informações.

Em relação às doações estimadas em dinheiro, um erro crasso existente é a ausência de compatibilidade entre os valores declarados e os preços praticados pelo mercado, que pode ser identificado e coibido a partir da busca de informações em sites especializados, ou com a realização de diligências junto a empresas ou pessoas físicas que possam fornecer a informação necessária à averiguação dos valores fornecidos.

A implementação de mecanismos mais eficazes de controle das contas em relação ao que se tem hoje é extremamente necessária para que as contas passem a ser efetivamente analisadas e julgadas, à luz da legislação vigente, identificando irregularidades que possam embasar ações por irregularidades e por abuso de poder.

Ressalte-se que os valores normalmente informados nas prestações de contas, de um modo geral, não refletem o que efetivamente foi utilizado nas campanhas, principalmente os gastos realizados, de modo que é preciso a Justiça Eleitoral aprimorar mecanismos de identificação de gastos não contabilizados, à luz do que se viu durante o processo eleitoral.

Percebe-se uma resistência por parte dos órgãos da Justiça Eleitoral em perfazer o caminho da análise substancial, como aqui defendido, seja por não haver recursos suficientes disponíveis, seja por não haver tempo hábil para efetivamente analisar as prestações de contas de campanha.

Nessa linha, tem-se visto que há resistência no meio jurídico a essa postura, inclusive nos tribunais eleitorais, mesmo quando as distorções se mostram tão flagrantes que saltam aos olhos. Há, entretanto, profissionais envolvidos com o acatamento da tese da análise substancial, mesmo que ainda não seja do modo que defendido no presente artigo.

A análise de casos ocorridos nas Eleições Municipais de 2012 e nas Eleições Gerais de 2014, indicam que se faz imperioso dar um passo a frente no sentido de se permitir a análise substancial das contas de campanha eleitoral.

A jurisprudência, enquanto movimento de interpretação de princípios e normas constitucionais e legais, requer, para sua evolução, divergências fundamentadas do entendimento predominante em um determinado momento, de modo que a interpretação das normas possa estar adequada ao tempo em que se vive, sendo imperioso que, no presente momento, se faça essa transição da análise formal das prestações de contas, para uma análise e julgamento material, substancial, buscando-se a verdade dos fatos contábeis e a sua adequação à realidade das campanhas.

Via de regra, a evolução jurisprudencial é lenta e gradual e é bom que assim o seja, pois garante também a olvidada segurança jurídica, garantia fundamental em um Estado Constitucional Democrático de Direito. Contudo, é possível ver saltos após a constatação de situações graves que ameaçam o cumprimento dos ditames constitucionais.

No âmbito do Direito Eleitoral, há mudanças substanciais quando o Colendo Tribunal Superior Eleitoral se depara com questões importantes e que podem repercutir na lisura ou procedimentos dos pleitos, a exemplo do que ocorreu com a questão da aplicação do princípio da anualidade eleitoral também à própria jurisprudência da corte.

Como exemplo, em 10 de Dezembro de 2014, o Plenário do TSE aprovou com ressalvas as prestações de contas de campanha da candidata Dilma Rousseff e do Comitê Financeiro Nacional do Partido dos Trabalhadores – PT para Presidência da República nas Eleições 2014. Por unanimidade, os ministros da Corte

consideraram que as impropriedades e irregularidades encontradas – naquele momento – nas prestações apresentadas não eram suficientes a impor a desaprovação das contas, contudo, decidiram pela adoção de uma série de ações visando o aperfeiçoamento da apuração das contas de campanha.

Na ocasião, a Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias – ASEPA, órgão técnico que atua na verificação das contas no âmbito daquele Egrégio Pretório se posicionou no sentido da desaprovação das contas de Dilma Rousseff e de seu vice Michel Temer, bem como as contas do Partido dos Trabalhadores após apontar graves discrepâncias que podem mesmo ser consideradas hoje irregularidades e que teriam sido verificadas em parcelas dos recursos arrecadados e gastos durante a campanha eleitoral.

Já nessa fase de análise formal das contas a ASEPA constatou impropriedades que correspondiam então a 5,22% como:

- a) recibos eleitorais que comprovam arrecadação de recursos estimáveis em dinheiro sem assinatura do doador (R\$ 1.663.943,00); b) recursos estimáveis arrecadados desacompanhados dos respectivos termos de doação (R\$ 17.524.718,00); c) pagamento de despesas a pessoas jurídicas sem emissão de nota fiscal (R\$ 79.676,82); d) registro de doações diretas recebidas na fonte em exame e não declaradas pelos prestadores de contas que efetuaram as doações (R\$ 13.621.016,00), entre outros.

De igual sorte o Órgão Técnico também verificou a existência de irregularidades que equivaleriam a 4,05% do total das receitas e a 13,88% (R\$ 48.592.795,21) do volume das despesas declaradas, como a não apresentação de documentos para comprovar a regularidade de aplicação de recursos ou irregularidade nos documentos apresentados (R\$ 14.517.341,00), e em doações indiretas com a correspondência dos doadores originários da ordem de R\$ 22.070.000,00, entre outros pontos.

Constatou ainda, com relação à prestação do candidato a vice, Michel Temer, incluída nas contas de campanha da Presidente Dilma, não haver apresentação de documentos para atestar a regularidade do emprego de recursos no valor de R\$ 466.233,40.

Segundo informou, as receitas de campanha da Presidente Dilma alcançaram a vultuosa soma de R\$ 350.493.401,70 e gastos na ordem de R\$ 350.232.163,64. Ou seja, chegou-se a arrecadar e a - em tese – gastar mais de 35% de bilhão de reais. Em face das denúncias que são divulgadas todos os dias em decorrência das investigações da chamada “Operação Lava Jato”, assusta a possibilidade de que parte de tais recursos sejam provenientes de fontes escusas, como corrupção e lavagem de dinheiro.

Ressalte-se que a análise das contas de campanha de Dilma e do Comitê Financeiro foi realizada em curtíssimo espaço de tempo, cerca de dez dias, como inclusive foi destacado no longo voto do ministro Gilmar Mendes, relator das prestações de contas 97613 e 98135, o qual votou na contramão do parecer técnico, aprovando com ressalvas as contas, sendo seguido à unanimidade pelos demais Ministros da Corte.

Vale trazer as curtas ementas dos Acórdãos das referidas Prestações de Contas de Campanha:

ELEIÇÕES 2014. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATA AO CARGO DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PARTIDO DOS TRABALHADORES. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

(Prestação de Contas nº 97613, Acórdão de 10/12/2014, Relator(a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 10/12/2014)

ELEIÇÕES 2014. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES E COMITÊ FINANCEIRO NACIONAL PARA PRESIDENTE DA REPÚBLICA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

(Prestação de Contas nº 98135, Acórdão de 10/12/2014, Relator(a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 10/12/2014)

Até aquele momento não se sabia ao certo o que revelaria a Operação Lava Jato mais adiante. Como Pandora ao abrir a caixa proibida expôs todos os males, assim a benfazeja operação fez e ainda vem fazendo saltar aos olhos da nação toda sorte de podridão transfigurada em um monstro de proporções mitológicas, um Kraken com mil braços que alcançaram todas as esferas do poder e sufocaram “O Gigante”.

Nos últimos meses, diante dos desdobramentos da investigação conduzida pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal que apontam - e em parte já restam comprovados, inclusive com condenações de envolvidos - desvio de recursos da Petrobras – também foram descobertos desvios de outras estatais - para campanhas eleitorais e propina a autoridades governamentais em troca de favores e contratos.

O próprio Min. Gilmar Mendes afirmou em Sessão no TSE no dia 04 de Agosto que o resultado do julgamento das contas de campanha dos candidatos a presidente Dilma Rousseff e vice Michel Temer, bem assim do partido da Presidente, poderia ser distinto se os ministros conhecessem as suspeitas levantadas nos últimos meses e em boa parte comprovadas. Disse o Ministro:

Vocês já ouviram falar em uma tal de Focal. Essa empresa é de pouca capacidade operacional e assumiu a responsabilidade de distribuir palanques em todo o Brasil [para a campanha da presidente Dilma Rousseff]. Quando todos dizem não faz sentido isso sequer, como objeto de atividade, porque cada palanque é montado em cada canto e é de responsabilidade local.

A empresa ao qual o Ministro se referiu e inclusive destaca no dispositivo do seu voto, a Focal, teria sede em São Bernardo do Campo - SP, e recebeu mais de R\$ 23 milhões da campanha presidencial do PT para fornecer material gráfico e montar palanques, contudo, como se sabe, a montagem dos palanques é feita localmente, ficando a cargo de cada candidato a governador.

Continuou dizendo que *“se nós soubéssemos o que sabemos hoje, para ficar no pagode do Lupicínio Rodrigues, a gente talvez tivesse outros vetores nessa matéria”* e completou que é preciso investigar o possível elo das irregularidades investigadas na Lava Jato e a campanha presidencial do ano passado. Em outro trecho afirmou sua Excelência que: *“tem depoimentos nesse sentido, mas isso vai ter que ser devidamente investigado”*.

A questão é que, após a aprovação das contas, foi revelado que diferentes delatores da Lava Jato já disseram que doaram recursos de origem do esquema de corrupção na Petrobras para a campanha petista em 2010, quando Dilma foi eleita para suceder o ex-Presidente Lula, bem assim para a campanha 2014.

A falta de estrutura investigatória da Justiça Eleitoral, no caso da eleição presidencial, do próprio TSE no que diz respeito às Contas de Campanha, argumentou o ministro, é uma das razões para o Tribunal aprovar contas de campanha e depois se deparar com suspeitas de irregularidades. Naquela oportunidade, disse o Ministro-Relator:

“Portanto a gente, no eleitoral, fica como São Jorge no prostíbulo. [...] Aquela figura impoluta, impassível, imagem de São Jorge, num lupanar. [...] Quer dizer, a empresa São Bernardo prestou serviços de palanques em todo o Brasil. É uma venda de notas. E aí vão aparecendo gráficas que não têm gráfica, que não têm impressora. E assim por diante.”

Ou seja, no momento em que vieram à tona as informações garimpadas pela Lava Jato, ficou evidente para os Ministros que aquelas incongruências na verdade era a ponta do iceberg, o fio da meada que se tivesse sido puxado na linha do que defendemos, impossibilitaria qualquer cabimento de aprovação de contas seja com, seja sem ressalvas.

Essas constatações devem provocar a reflexão de todos sobre a forma de apuração das contas de campanha. Tal preocupação há muito tempo é destacada pelos autores, cada qual na sua respectiva função dentro do processo eleitoral.

Quando se discute fazer uma apuração de contas por caminhos não ortodoxos, na medida em que, fugindo da simples verificação quanto ao aspecto formal como é realizada hoje e caminhando para uma minuciosa dissecação do que foi declarado, garantindo-se o devido processo legal e todos os meios a ele inerente, ultrapassa-se o limite da mera formalidade racional e passa-se a submeter as contas ao crivo do real através da comparação de preços informados com aqueles que são praticados pelo mercado, consulta de CNPJs no site da receita federal, dentre outras verificações.

Verificar a razoabilidade de informações concernentes à quantidade de veículos utilizados, dias de movimentações e o quantum de combustível declarado, confrontar a atividade do doador de bem

estimado em dinheiro com o que foi doado por ele, dentre outras análises lógico-rationais, é capaz de expor, sem sombra de dúvidas, várias irregularidades materiais que jamais teriam sido percebidas, na hipótese de ater-se somente ao aspecto formal.

Tome-se como exemplo a hipótese de que um determinado candidato a prefeito aponte em sua prestação de contas de campanha a utilização de trinta veículos durante noventa dias de campanha (tomando-se por base as eleições pretéritas). Esse candidato informa em sua prestação de contas que gastou com combustíveis um valor “X” referente a 300 litros. Tais informações foram apresentadas respeitando os ditames formais estabelecidos pelas normas legais e acompanhadas dos respectivos contratos e notas fiscais e devidamente formalizados pelos competentes recibos. Pode-se afirmar que, quanto ao aspecto formal, não há como reprovar tais contas de campanha. Entretanto, quando as informações são confrontadas com a realidade, vê-se claramente que algo está estranho.

Se for realizada uma análise matemática simples, vê-se que não é possível movimentar toda essa frota em tanto tempo com a quantidade de combustível informado na prestação de contas. É óbvio! Mesmo que se considere que tais veículos não estejam ao dispor da campanha todos os dias, crer que somente uma quantidade mínima de combustível foi utilizada beira a ingenuidade, para não dizer o absurdo. Dessa forma, tem-se como impossível mesmo de se aceitar tal aritmética como sendo a verdade dos fatos.

Para ilustrar, veja-se mais esse exemplo: suponha que uma campanha eleitoral utilize veículos diversos. Foram utilizados veículos do tipo Hillux, VW Gol; Fiat Palio; Fiat Uno e GM Corsa, todos movidos a gasolina, de acordo com a documentação apresentada. Quanto ao combustível, as notas fiscais indicam a aquisição de gasolina e óleo diesel.

Neste caso, igual ao exemplo anterior, tem-se o atendimento formal das exigências, aparentemente, mas é patente a incongruência das informações. Ora, se não há informação de veículos movidos a Diesel nem a utilização de um gerador ou outro equipamento movido ao referido produto petrolífero, como pode se apontar nas contas valores referentes a ele?

Essas são algumas das situações que são vistas e que revelam um verdadeiro absurdo do ponto de vista da auditoria e mesmo dos julgamentos. De igual sorte, sendo indicados veículos movidos a óleo Diesel, como aceitar como plausível uma prestação que não informe gastos com o referido combustível?

Por óbvio, algo está errado nestas contas, sendo fortíssimos os indícios de irregularidades, até mesmo de gastos não contabilizados de campanha (caixa dois), o que deve ser investigado com firmeza pela Justiça Eleitoral buscando coibir o patente abuso de poder. Ainda que se justifique o fato de que a Justiça Eleitoral não dispõe de recursos para atuar de forma efetiva na fiscalização do pleito e mesmo na realização da análise e julgamento das contas, não pode virar as costas para essa realidade.

Voltando ao caso das contas da campanha presidencial da então candidata Dilma Roussef, há uma empresa que é apontada como sendo contratada para prestar determinado serviço por valores milionários (R\$ 23 milhões). Tais serviços englobariam o fornecimento de material gráfico e montagem de palanques por todo o Brasil, o que, sendo verificado apenas formal e superficialmente, não há como questionar.

Todavia, como aprovar contas com informações como esta quando é conhecido que a montagem de palanques é feita localmente, ficando a cargo de cada candidato a governador e estes indicando em suas prestações de contas gastos com os mesmos serviços? Ou mesmo, como aponta inclusive o Relator da Prestação de Contas nº 97613, como seria possível aceitar que “gráficas que não têm gráfica, que não têm impressora.” reflitam a verdade real que deve prevalecer, ainda mais quando se busca resguardar a legitimidade das eleições?

Informações como essas, sem dúvidas, apontam no sentido de venda de notas fiscais, como bem disse o Ministro Gilmar Mendes, com o intuito de encobrir recursos advindos de fontes escusas e gastos que se sabe lá onde foram efetivamente realizados.

Ora, quando não há o aprofundamento da análise das contas de campanha, dificilmente – para não dizer impossível –, como tem sido a regra, se tem reconhecida a irregularidade nas contas de campanha a ponto de ensejar a reprovação e mesmo quando o setor técnico aponta pela desaprovação, ainda assim, em muitos casos, se tem uma aprovação com ressalvas por uma espécie de receio

dos julgadores e do Ministério Público Eleitoral de serem criticados, como se não fosse correto ou mesmo desejada uma maior rigidez nos julgamentos das contas nos parece como indispensável na luta contra a corrupção eleitoral.

Ora, parece certo que, com uma análise mais minuciosa e rígida, ante os fatos já narrados, dificilmente ocorreria a aprovação com ressalva das contas da presidente, sobretudo contra o parecer do setor técnico.

Ao julgar as contas da presidente Dilma Rousseff, entretanto, o Ministro Gilmar Mendes determinou a realização de uma série de diligências. Tais medidas abarcam:

- a) entrega dos documentos em meio eletrônico; b) publicidade da prestação de contas; c) implantação de núcleo de análise eletrônica;
- d) maior transparência na doação eleitoral; e) aperfeiçoamento na prestação das informações bancárias pelas instituições financeiras;
- f) inclusão das atividades secundárias das empresas no cotejo eletrônico com as informações cadastrais na Receita Federal; g) ampliação do banco de informações dos concessionários e permissionários de serviços públicos, a fim de incluir concessionários e permissionários estaduais, distritais e municipais; h) instituição de grupo interinstitucional permanente de discussão; i) comunicação eletrônica entre a Justiça Eleitoral e candidatos e partidos; j) plano de contas único; k) prestação mensal das contas pelos candidatos, partidos e comitês.

Embora importantes tais determinações, vê-se hoje que se tornaram inócuas, ante à ausência de representação por irregularidades na prestação de contas, que exige, no seu início, a apresentação ou a indicação de provas acerca de tais irregularidades.

Nesse contexto, os autores defendem a utilização efetiva da força de trabalho disponível e o aproveitamento dos ditames legais de nomeação de servidores de outros Órgãos da Administração Pública para que se tenha efetiva análise e julgamento das contas de campanha, de modo que estas deixem de ser meros conjuntos formais de peças contábeis e documentos fiscais para se tornarem instrumentos materiais de identificação de irregularidades.

4 CONCLUSÕES

O tema abordado no presente artigo é, por demais, polêmico, já que confronta não somente a veracidade das informações prestadas pelos candidatos nas campanhas eleitorais, em suas prestações de contas, como também coloca em discussão a forma como a Justiça Eleitoral tem se debruçado sobre essas prestações de contas.

Provocar o debate e levar a discussão adiante é fundamental na evolução dos meios de coibição da corrupção eleitoral e pleitear uma melhora na estrutura de apuração e análise das prestações de contas eleitorais é lutar por uma democracia efetiva, que trabalhe para moralizar o processo eleitoral brasileiro.

É sabido por todos, em todos os cantos do Brasil, que as eleições brasileiras são ganhas pela força do poder daqueles que possuem mais recursos financeiros. Mas também se sabe que grande parte dos recursos gastos nas campanhas eleitorais passam ao longe das formais prestações de contas, seja porque a própria aplicação é irregular, seja porque não há estrutura por parte do poder judiciário e do aparato legal posto para investigar tais irregularidades, seja pelo próprio descrédito de que as prestações de contas não trazem efeito algum aos candidatos que, eventualmente, venham a ter suas contas desaprovadas.

Analisar e julgar as contas substancialmente, materialmente, envolve quebrar o paradigma atual de que as contas são simples formalidades que devem ser cumpridas por todos para que recebam tão almejado diploma de eleito, e passar-se a aplicação de técnicas, métodos e metodologias que possam demonstrar claramente a ocorrência de irregularidades, de modo a embasarem ações que visem à desconstituição dos mandatos daqueles que venham a infringir a legislação.

Querer eleições limpas também no aspecto das prestações de contas é tarefa de todos que acreditem em uma democracia plena, destituída de abuso de poder de qualquer espécie, devendo a Justiça

Eleitoral, enquanto comandante do processo das eleições, lutar para que um dia as eleições sejam realmente livres e que os mecanismos de apuração de irregularidades sejam meras peças de ficção.

4 REFERÊNCIAS

1. BRASIL. **Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995**: dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso: 11 dez. 2015.
2. BRASIL. **Lei n. 9504, de 30 de setembro de 1997**: estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso: 11 dez. 2015.
3. BRASIL. **Lei n. 13165, de 29 de setembro de 2015**: altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>. Acesso: 11 dez. 2015.
4. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de Contas nº 976-13.2014.6.00.0000**. Requerente: Dilma Vana Rousseff. Rel. Gilmar Ferreira Mendes. Brasília, 10 de dezembro de 2014. Publicado em Sessão em 10 dez. 2014: Relatório e voto. Disponível em:< [http:// www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/relatorio-prestacao-de-contas-dilma-rousseff+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/relatorio-prestacao-de-contas-dilma-rousseff+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>.
5. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de Contas nº 981-35.2014.6.00.0000**. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Rel. Gilmar Ferreira Mendes. Brasília, 10 de dezembro de 2014. Publicado em Sessão em 10 dez. 2014: Relatório e voto. Disponível em:< [http:// www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/relatorio-prestacao-de-contas-partido-e-comite-financeiro+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/relatorio-prestacao-de-contas-partido-e-comite-financeiro+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>.