

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO**

PEDRO HENRIQUE SERRÃO VIÉ GAS

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA ELEITORAL: análise das
hipóteses e consequências jurídicas dos julgamentos pela desaprovação
e não prestação das contas.**

**SÃO LUÍS
2016**

PEDRO HENRIQUE SERRÃO VIÉGAS

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA ELEITORAL: análise das hipóteses e consequências jurídicas dos julgamentos pela desaprovação e não prestação das contas.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Felipe Costa Camarão.

SÃO LUÍS

2016

PEDRO HENRIQUE SERRÃO VIÉGAS

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA ELEITORAL: análise das hipóteses e consequências jurídicas dos julgamentos pela desaprovação e não prestação das contas.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Felipe Costa Camarão

Examinador(a) 1

Examinador(a) 2

*A tudo e a todos que
de qualquer forma
contribuíram para que
este trabalho se
tornasse realidade.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, Carla Serrão, por ser meu grande exemplo de perseverança, independência, força, serenidade, amor e carinho, por me apresentar ao mundo da música e me fazer gostar de cantar, por compartilhar dos melhores filmes que já assisti até hoje, pelos chocolates, pelas revistas recreio e muito mais. Obrigado por tudo que fez e continua fazendo até hoje por mim, te amo!

Agradeço ao meu pai, Janilson Viégas, pelo carinho, pela dedicação, pela confiança e pelo incentivo, por todos os ensinamentos e histórias mirabolantes, por me ensinar quase tudo sobre as mais diversas espécies de bichos e plantas, pelos jogos que jogou comigo ou me assistiu jogar, por sempre estar lá quando eu preciso. Agradeço do fundo do meu coração, te amo!

Agradeço a meu grande companheiro, meu irmão André Filipe, por ter me apresentado a quase todas as minhas coisas preferidas, por me ajudar a dormir quando tinha medo dos filmes de terror, por compartilhar um universo de histórias, referências, músicas, livros, filmes, desenhos e muito mais, te amo!

Às minhas avós, Clara e Maria, por todo o carinho, dedicação, fé e confiança que depositam até hoje em mim.

A minha querida e amada namorada Natália, por ser minha grande incentivadora, por confiar em mim nos bons e maus momentos, por seu carinho e amor inabaláveis, por retirar do vocabulário da minha vida a palavra solidão, por me mostrar o quanto a vida tem para oferecer e por me fazer enxergar um futuro melhor ao seu lado. Te amo!!

Aos meu grande amigo Lucas Costa, por toda a jogatina e histórias que compartilhamos e por ser um exemplo de amizade!

Aos meus amigos Tiago Ribeiro, Danilo Coelho e João Abas por todas as brincadeiras e histórias que nunca envelhecem desde a época do ensino médio.

Aos meus amigos Davidh e Anísio, por toda a paciência e por me proporcionarem algumas das melhores histórias que tenho para contar até hoje.

Ao meu amigo Guilherme, por ser um grande companheiro e um eterno rival em todos os jogos possíveis.

Ao meu amigo Lucas Mateus, pelas inúmeras partidas de Magic e risadas sobre topdecks absurdos e pulls mirabolantes.

Ao meu amigo Rafael, pelas partidas de ability draft e momentos épicos no Dota.
Ao meu amigo Ivaldo, pela grande ajuda na elaboração desse trabalho e pela parceria de longa data.

Ao meu colega de curso e amigo João Padilha, por ser um companheiro indispensável durante toda a jornada da graduação, por toda ajuda, todas as risadas, histórias e memes.

Ao meu colega de curso e amigo Jefferson Reis, por ser um dos seres humanos mais épicos existentes, dispensa comentários.

À minha colega de curso e amiga Gabriella Almeida, pela ajuda nos momentos cruciais e inúmeras histórias memoráveis.

Ao meu colega de curso e amigo Mateus de Jesus, por ser uma amizade em que se pode confiar!!

Ao meu colega de curso e amigo Danilo Lauande, pelas grandes zoeiras e melhores montagens que já vi.

Ao meu colega de curso e amigo Guilherme Araújo, pela grande sabedoria e humildade de sempre.

Ao meu colega de curso e amigo Camus Pinheiro, pela parceria e pelas tiradas épicas.

Aos professores e funcionários do Curso de Direito, pela contribuição que tiveram no meu processo de formação.

Agradeço ao professor Felipe Costa Camarão, por ter aceitado me orientar e por toda a gentileza e solicitude.

Por fim, agradeço ao gato Biju, melhor e pior bicho de estimação de todos e que infelizmente não se encontra mais entre nós.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo realizar uma análise mormente jurisprudencial e histórica a respeito do julgamento dos processos de prestação de contas de campanha eleitoral, tomando como centro da discussão os julgamentos pela desaprovação das contas e pela não prestação e a imposição ou não da pena de impossibilidade de obtenção da quitação eleitoral. A temática é relevante na medida em que a prestação de contas de campanha é o método principal utilizado pela justiça eleitoral na fiscalização do montante de recursos despendidos por candidatos e partidos durante a corrida eleitoral. Historicamente ocorreram alterações legislativas que geraram controvérsias jurisprudenciais levadas ao Tribunal Superior Eleitoral, cujas decisões serviram como base principal para a análise das disparidades nos julgamentos da prestação de contas. Ao final do trabalho foi feita uma análise comparada dos julgamentos pela não prestação e pela desaprovação de contas, tomando por base tanto os julgados das mais diversas instâncias da justiça eleitoral quanto a legislação e as ações diretas de inconstitucionalidade referentes ao tema, demonstrando que o julgamento das contas atualmente encontra severos vícios se analisado à luz dos princípios constitucionais da proporcionalidade e probidade administrativa.

Palavras-chave: Prestação de contas; Desaprovação; Não prestação; Quitação Eleitoral.

ABSTRACT

The purpose of this study is to carry out a mainly jurisprudential and historical analysis regarding the judgment of the electoral campaign accountability processes, taking as the center of the discussion the judgments for the disapproval of the accounts and for the non-presentation and the imposition the penalty of not being able to obtain the electoral acquittance. The issue is relevant insofar as the provision of campaign accounts is the main method used by electoral courts to oversee the amount of resources spent by candidates and parties during the electoral race. Historically, there have been legislative changes that have generated jurisprudential disputes brought before the Higher Electoral Court, whose decisions served as the main basis for analyzing disparities in the rendering of accounts. At the end of the work, a comparative analysis of the judgments for non-presentation and for the disapproval of accounts was made based on both the judgments of the most diverse instances of the electoral justice and the legislation and direct actions of unconstitutionality related to the subject; demonstrating that the judgment of the accounts currently finds severe vices if analyzed in light of the constitutional principles of proportionality and administrative probity.

Keywords: Accountability Processes; Disapproval; Non-presentation; Electoral Acquittance.

LISTA DE SIGLAS

ADI	-	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CNPJ	-	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
FP	-	Fundo Partidário
LE	-	Lei Eleitoral
REspE	-	Recurso Especial Eleitoral
SPCE	-	Sistema de Prestação de Contas Eleitorais
STF	-	Supremo Tribunal Federal
TSE	-	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 PROCESSO ELEITORAL NO BRASIL	13
2.1 Campanhas eleitorais e financiamento de campanhas no Brasil	18
3 DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA	27
3.1 Do trâmite legal do processo de prestação de contas.....	28
4 QUITAÇÃO ELEITORAL E JULGAMENTOS PELA DESAPROVAÇÃO E NÃO PRESTAÇÃO	38
4.1 Julgamento pela desaprovação das contas	40
4.2 Do julgamento pela não prestação das contas	43
5 APROVAÇÃO DAS CONTAS DE CAMPANHA COMO REQUISITO À QUITAÇÃO ELEITORAL E ANÁLISE COMPARATIVA DOS JULGAMENTOS PELA DESAPROVAÇÃO E NÃO PRESTAÇÃO	46
5.1 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 4899	53
5.2 Análise comparada dos julgamentos pela desaprovação e não prestação	58
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	65

1 INTRODUÇÃO

O Direito Eleitoral é de fundamental importância para qualquer cidadão que busca compreender minimamente os liames que compõem grande parte das relações jurídicas e políticas que perfazem a República Federativa do Brasil.

O alcance da doutrina eleitoral vai além do processo eleitoral em si, entranhando-se nos mais diversos campos das relações entre os cidadãos e entre estes e o Estado.

Ao entrar em contato com a praxe eleitoral, mormente com o processo de prestação de contas, não deixamos de observar certas características intrigantes e, a nosso ver, contraditórias. As contas de campanha eleitoral integram grande parte do trabalho realizado pela justiça especializada, cuja jurisdição incide sobre o tema principal do presente ensaio, a Justiça Eleitoral.

Tendo em vista a situação de fragilidade política na qual se encontra o Brasil devido aos diversos escândalos de corrupção, envolvendo lavagem de dinheiro e toda sorte de malversação do dinheiro público, veiculadas pelos mais variados meios de comunicação, entendemos ser bastante pertinente a análise de um aspecto que influi diretamente na lisura do processo eleitoral e político da nação brasileira, a prestação de contas de campanhas eleitorais.

Por não se tratar de tema de maior destaque na doutrina eleitoral muitas vezes estas passam despercebidas, sendo que possuem inúmeras particularidades, dignas de conhecimento e mais ainda de questionamentos.

Durante o encontro prático com a Justiça Eleitoral, mais precisamente através da experiência de estágio não obrigatório no Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, percebemos diversos aspectos inquietantes, que nos levaram a reflexões basiladas pelos conhecimentos jurídicos adquiridos durante o curso de Direito e pelas convicções políticas construídas durante todo o período de uma vida.

Em face da relevância de tais aspectos e da discussão, principalmente da jurisprudência superior, quanto aos julgamentos dos processos de prestação de contas, consideramos útil a exposição das principais controvérsias que circundam o tema das prestação de contas de campanha eleitoral.

O tema retratado no presente ensaio não encontra maior respaldo entre os grandes doutrinadores eleitorais, vez que os autores limitam-se a realizar comentários pontuais acerca das controvérsias geradas pelos atos normativos reguladores do processo de prestação de contas de campanha.

Diante da relativa escassez doutrinária, a pesquisa foi desenvolvida tomando por base principalmente a jurisprudência construída desde o ano de 2008 pelo Tribunal Superior Eleitoral, ao analisar os aspectos pertinentes à aplicação ou não da sanção de impossibilidade de quitação eleitoral às contas desaprovadas, bem como Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta com o intuito de adequar a legislação eleitoral aos princípios constitucionais.

O trabalho foi dividido em quatro capítulos, denominados: Processo Eleitoral no Brasil, Do Processo de Prestação de Contas de Campanha, Quitação Eleitoral e Julgamentos pela Desaprovação e Não Prestação e Aprovação das Contas de Campanha como Requisito à Quitação Eleitoral e Análise Comparativa dos Julgamentos pela Desaprovação e Não Prestação.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica em menor quantidade, devido à já mencionada escassez doutrinária e precipuamente consulta jurisprudencial.

O foco é trazer à tona certos aspectos, ao nosso ver díspares, que se apresentam quando do julgamento das contas pela Justiça Eleitoral, mormente no que se refere ao julgamento pela desaprovação e pela não prestação das contas de campanha.

2 PROCESSO ELEITORAL NO BRASIL

A acepção de processo eleitoral que se busca aplicar a este primeiro tópico coincide com aquela trazida por Gomes (2016, p. 369) ao descrever o sentido amplo do termo processo eleitoral, *vide*:

Em sentido amplo, processo eleitoral” significa a complexa relação que se instaura entre Justiça Eleitoral, candidatos, partidos políticos, coligações, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do sacrossanto direito de sufrágio e escolha, legítima, dos ocupantes dos cargos público-eletivos em disputa. O procedimento, aqui, reflete o intrincado caminho que se percorre para a concretização das eleições, desde a efetivação das convenções pelas agremiações políticas até a diplomação dos eleitos. Em geral, quando se fala em processo eleitoral, é a esse sentido que se quer aludir.

O processo demonstrado pelo trecho supracitado é constituído de diversas etapas, todas elas realizadas sob a fiscalização da Justiça Eleitoral, ramo especializado do Poder Judiciário que tem como função precípua garantir o cumprimento da legislação eleitoral, proporcionando eleições transparentes e justas.

No que tange às fases do processo eleitoral, faz-se necessária apenas uma conceituação básica, tendo em vista alguns conceitos fundamentais para a compreensão do tema principal do presente ensaio Lula (2014, p.111) esquematizou tais fases em sua obra, de forma a torná-las bem definidas, elencando as seguintes etapas: alistamento eleitoral, convenções nacionais, estaduais ou municipais para a escolha de pré-candidatos e formação de coligações, pedido de registro de candidaturas, propaganda eleitoral, votação, apuração dos votos, proclamação dos eleitos e diplomação dos eleitos.

Antes de analisar cada etapa separadamente, cabe ressaltar que o processo eleitoral tem início no período denominado de “ano eleitoral”, que coincide com o último ano da legislatura referente aos cargos a serem preenchidos no pleito eleitoral.

O “ano eleitoral” é mencionado de forma implícita no dispositivo constitucional que apresenta o princípio da anualidade eleitoral, consagrado pelo art. 16 da CF/88 que aduz “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor

na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência” tendo por objetivo a proteção da lisura das eleições, para que não ocorram alterações legislativas de última hora que possam favorecer determinados candidatos em detrimento de outros.

Embora exista certa discussão doutrinária a respeito do marco inicial do processo eleitoral, o ilustre autor Gomes (2016, p.369) esclarece-nos ao demonstrar que:

Pacificou-se, porém, o entendimento de que o termo inicial do processo eleitoral coincide com as convenções partidárias para escolha de candidatos e deliberação sobre coligação. Concluída a convenção, já se pode pleitear o registro de candidaturas. Assim, seu marco inicial pode ser fixado no dia 20 de julho do ano das eleições. A partir daí é que efetivamente começa a marcha rumo ao pleito.

A convenção mencionada na lição doutrinária acima exposta, é o processo de triagem no qual são escolhidos, dentre os filiados a determinado partido, os candidatos que concorrerão aos cargos eletivos do respectivo ano eleitoral.

De modo geral, as convenções partidárias tem as bases de seu regramento nos próprios estatutos internos dos partidos políticos, devendo, no entanto, obedecer os comandos gerais exarados na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais reguladoras do processo eleitoral.

Da conclusão da convenção partidária será lavrada ata, e nesta constarão os nomes dos candidatos escolhidos para disputar o pleito. Tal ata deverá ser levada a registro na Justiça Eleitoral, nos termos do caput do art. 8º da Lei 9.504 de 1997, *in verbis*:

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação.

A ata da convenção partidária constitui elemento fundamental para a fase seguinte do processo eleitoral, o pedido de registro de candidatura, que constitui elemento crucial para a elegibilidade do candidato.

O rito processual do registro de candidatura perante a justiça eleitoral é bastante complexo; por essa razão e tendo em vista não se tratar do foco deste trabalho, convém apresentar apenas parte da rica lição trazida por Gomes (2016, p. 414-415) ao tratar das duas dimensões do registro de candidatura, a saber:

A primeira dimensão é materializada no DRAP, podendo ser compreendida como um processo principal – também chamado de “processo raiz” ou geral. Esse processo é dotado de numeração própria. Seu objeto consiste em propiciar a análise de atos e situações pressupostos pelo registro de candidatura, tais como regularidade da agremiação e dos atos por ela praticados com vistas à disputa eleitoral. Nele são debatidos temas, como a situação jurídica do partido na circunscrição do pleito, validade da convenção, deliberação sobre a formação de coligação. O deferimento do registro do DRAP abre o caminho para a apreciação individualizada dos pedidos de registro dos pré-candidatos.

A segunda dimensão é expressa pelo conjunto de requerimentos de registro de candidaturas (RRC). [...]

No âmbito dessa segunda dimensão, são instaurados tantos processos quantas forem as candidaturas a serem registradas. Ostentando numeração própria, cada um desses processos pode ser compreendido como “particular”, “parcial” ou “individual”, porque têm por objeto o registro de um só candidato. Assim, cada processo tem por objeto o pedido de registro de um postulante a candidatura em particular, ensejando a discussão de temas, como condições de elegibilidade, causas de inelegibilidade, nome do candidato e suas variações, preenchimento de formalidades exigidas para o registro.

Tamanho é a importância do processo de registro de candidaturas que antes do seu julgamento final, aqueles que desejam disputar o pleito recebem a denominação de “pré-candidatos”, vez que o direito de ser votado depende de um resultado favorável em ambas as dimensões dos processos de registro.

De posse dos elementos até agora expostos é possível observar que o trabalho da justiça durante o ano eleitoral é intenso, pois os prazos para julgamento de todos os processos de sua competência são reduzidos, de forma a dar mais celeridade a este ramo da justiça.

A título de exemplo, a Lei Eleitoral em seu art. 16, caput e §§ 1º e 2º, atribui prioridade aos feitos relativos a registros de candidatura e atribui prazo máximo para os julgamentos e publicações de tais processos, in verbis:

Art. 16. Até vinte dias antes da data das eleições, os Tribunais Regionais Eleitorais enviarão ao Tribunal Superior Eleitoral, para fins de centralização e divulgação de dados, a relação dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, da qual constará obrigatoriamente a referência ao sexo e ao cargo a que concorrem.

§ 1º Até a data prevista no caput, todos os pedidos de registro de candidatos, inclusive os impugnados e os respectivos recursos, devem estar julgados pelas instâncias ordinárias, e publicadas as decisões a eles relativas.

§ 2º Os processos de registro de candidaturas terão prioridade sobre quaisquer outros, devendo a Justiça Eleitoral adotar as providências necessárias para o cumprimento do prazo previsto no § 1º, inclusive com a realização de sessões extraordinárias e a convocação dos juízes suplentes pelos Tribunais, sem prejuízo da eventual aplicação do disposto no art. 97 e de representação ao Conselho Nacional de Justiça.

Mesmo com a forte normatização relativa a prazos e meios para agilização dos processos, nem todos os registros de candidatura são julgados até a data das eleições. Por essa razão, a legislação supracitada tratou de mencionar apenas as instâncias ordinárias, uma vez que existe a possibilidade de recursos para as instâncias superiores.

Nessa senda, a lei eleitoral preocupou-se em abranger também os casos de candidatos com registros sub judice, conforme art. 16-A:

Art. 16-A. O candidato cujo registro esteja sub judice poderá efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior.

Parágrafo único. O cômputo, para o respectivo partido ou coligação, dos votos atribuídos ao candidato cujo registro esteja sub judice no dia da eleição fica condicionado ao deferimento do registro do candidato.

A campanha eleitoral é processo que ocorre concomitantemente às outras fases e se estende até pouco antes do dia designado para as votações. Por constituir tópico matriz desta pesquisa, será tratada em apartado.

A etapa mais conhecida do processo eleitoral é a fase de votações, realizada nos dias designados pelos arts. 28 e 29 da Constituição Federal, para o primeiro e segundo turno das eleições.

Embora existam diversos pormenores quanto à fase de votações, decidimos resumir ao máximo o detalhamento de tal etapa, tendo em vista a pequena relevância para o desenvolvimento do raciocínio aqui exposto, no entanto, é interessante ressaltar que a Lei nº 4737 de 1965, o Código Eleitoral

Brasileiro, dedicou todo o seu Título IV à regulamentação do processo de votação.

Após a votação, a justiça eleitoral, com auxílio dos presidentes das mesas receptoras de votos, realizará o trabalho da totalização dos votos.

Cabe ressaltar que o Brasil faz uso da urna eletrônica, equipamento que, conforme informações constantes do sítio eletrônico do TSE, teve seu projeto elaborado por uma comissão técnica liderada por pesquisadores do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e do Centro Técnico Aeroespacial (CTA).

A urna eletrônica conta com um sistema sofisticado, no que se refere à apuração dos votos, que reduz imensamente o período entre o fim das votações e a proclamação dos resultados. Ao fim das votações ela emitirá documento denominado boletim de urna ou BU, possuindo este todos os dados relevantes para a apuração final dos resultados.

Após a emissão e assinatura, o boletim é criptografado e enviado ao órgão competente (em regra o TRE com jurisdição sobre o território respectivo) para a totalização, que consiste na soma de todos os boletins de urna da circunscrição relativa à eleição.

Realizada a totalização, serão divulgados os resultados e realizados os segundos turnos das eleições majoritárias onde for necessário.

Ao término da apuração, ocorrerá a última fase do processo eleitoral brasileiro, a diplomação, que pode ser definida como o reconhecimento da legitimidade do candidato eleito para exercer seu mandato. Nessa fase, o candidato eleito receberá diploma nos termos do art. 215 do Código Eleitoral, a saber:

Art. 215. Os candidatos eleitos, assim como os suplentes, receberão diploma assinado pelo Presidente do Tribunal Regional ou da Junta Eleitoral, conforme o caso.

Parágrafo único. Do diploma deverá constar o nome do candidato, a indicação da legenda sob a qual concorreu, o cargo para o qual foi eleito ou a sua classificação como suplente, e, facultativamente, outros dados a critério do juiz ou do Tribunal.

Como regra, os diplomas serão entregues aos eleitos pelos Tribunais Regionais Eleitorais, a exceção sendo o caso da eleição do Presidente da República, na qual a diplomação será feita pelo TSE.

Não obstante ser fase final do processo eleitoral, a diplomação nem sempre é definitiva, pois há possibilidade de interposição de recurso contra a diplomação de candidato eleito, nos termos do art. 262 do Código Eleitoral (CE) nos casos de “inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade.”

2.1 Campanhas eleitorais e financiamento de campanhas no Brasil

Do início do processo eleitoral até a fase de votação, os candidatos precisam ter meios com os quais possam propagar seus ideais e difundir suas principais propostas a serem realizadas caso obtenham sucesso em sua empreitada. No Brasil, o meio utilizado para a divulgação de tais informações é o conjunto de práticas denominado “campanha eleitoral”.

O período de campanhas eleitorais envolve inúmeros atos como comícios, distribuição de panfletos, etc. Dentre os meios de realização da campanha mais conhecidos destaca-se a propaganda eleitoral gratuita, através da qual os candidatos têm a oportunidade de divulgar suas propostas em horário gratuito, concedido pela justiça eleitoral, tanto nas rádios quanto nas emissoras de televisão.

A propaganda eleitoral, espécie do gênero campanha eleitoral, é de tamanha importância que tem suas bases radicadas no texto do art. 17, § 3º da Constituição Federal de 1988, ao afirmar que “Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.”

Atendendo aos comandos constitucionais, as leis nº 9.504/97 e 9.096/95 foram promulgadas com seções específicas tratando tanto da propaganda eleitoral quanto da campanha eleitoral de forma geral.

A forte normatização dos temas concernentes à campanha eleitoral tem o intuito de impedir práticas condenáveis durante a corrida até o dia das votações

uma vez que, durante o período das campanhas eleitorais, ocorre grande parte dos atos de abuso do poder econômico, tema penalizado pela legislação eleitoral. Nesse sentido, temos a precisa lição de Gomes (2016, p. 489):

O terreno econômico é certamente onde mais se cogita do uso abusivo de poder nas eleições, fenômeno que pode não só desequilibrar as disputas, como também relativizar (ou até tornar menos importante) a voz dos soberanos cidadãos. Por isso, o legislador deve intervir, fazendo-o sempre com o objetivo de que o processo eleitoral seja hígido, as disputas equilibradas e harmônicas, haja transparência no levantamento e dispêndio de recursos por partidos e candidatos. Afinal, é nos cidadãos que se encontra a fonte vital da democracia.

Dentre os principais freios às práticas abusivas na corrida eleitoral está o limite de gastos com campanhas eleitorais, sendo que a competência para estabelecer tais limites foi outorgada pela Lei Eleitoral ao Tribunal Superior Eleitoral, explicitamente destacados nos art.18 a 18-B da norma legal em comento, *in verbis*:

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.

Art. 18-A. Serão contabilizadas nos limites de gastos de cada campanha as despesas efetuadas pelos candidatos e as efetuadas pelos partidos que puderem ser individualizadas.

Art. 18-B. O descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico.

Os limites impostos pelo TSE visam atingir duas dimensões das campanhas eleitorais; a primeira foca o máximo de gastos possíveis por um partido, ou seja, o partido não poderá utilizar mais recursos do que aqueles estabelecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, sob pena de incorrer em ato punível com multa e apuração de possível abuso de poder econômico.

A segunda dimensão tem como alvo os candidatos. Estabelece um limite individual de gastos, sendo que o partido poderá livremente distribuir seus recursos entre os candidatos participantes da campanha, podendo dispor de maior ou menor quantia a depender das condições individuais e influência de cada um dos concorrentes aos cargos eletivos, no entanto, não poderá o candidato despender mais recursos do que o teto estabelecido.

Para exemplificar o exposto, tem-se que em 15 de dezembro de 2015, o TSE editou a Resolução 23.459, dispondo sobre os limites de gastos nas campanhas de vereador e prefeito realizadas no ano seguinte, cabendo a transcrição do art. 1º do referido ato normativo:

Art. 1º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para prefeito e vereador em 2016 será definido com base nos valores previstos no Anexo, que representam os maiores gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição de 2012, observado o seguinte:

I - nas eleições para prefeito, para o primeiro turno, o limite será de:

a) setenta por cento do maior gasto declarado para o cargo em 2012, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;

b) cinquenta por cento do maior gasto declarado para o cargo em 2012, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II - para o segundo turno das eleições para prefeito, onde houver, o limite de gastos será de trinta por cento do valor previsto no inciso I.

III - o limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para vereador será de setenta por cento do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição de 2012.

IV - os valores constantes do Anexo serão atualizados monetariamente de acordo com a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.

§ 1º Nos municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para vereador, ou o estabelecido no caput se for maior.

§ 2º Para efeito do disposto no § 1º, será considerado o número de eleitores existentes no município na data do fechamento do cadastro eleitoral previsto no art. 91 da Lei nº 9.504/1997.

§ 3º Os limites previstos no § 1º também serão aplicáveis aos municípios com mais de dez mil eleitores sempre que o cálculo realizado na forma do caput resultar em valor inferior ao patamar previsto para cada cargo.

Da análise do dispositivo supracitado, podemos observar o esforço do Tribunal Superior Eleitoral ao tentar individualizar ao máximo os limites de gastos, tendo em vista que existem limitações que tomam por base o cargo eletivo almejado, a população do município e os turnos eleitorais.

Como forma de ilustrar melhor a quantidade de gastos realizados em uma eleição, temos que no município de São Luís, no estado do Maranhão, os valores constantes inicialmente da Resolução 23.459/2015 do TSE para a campanha dos candidatos a prefeito e vereador eram de R\$ 2.348.995,90 (dois milhões trezentos e quarenta e oito mil novecentos e noventa e cinco reais e noventa

centavos) e R\$ 330.878,32 (trezentos e trinta mil oitocentos e setenta e oito reais e trinta e dois centavos) respectivamente.

Os limites demonstram, de certa forma, o quanto pode ser utilizado durante uma campanha, e a razão do maior rigor legislativo, tendo em vista que parte destas quantias são provenientes do Fundo Partidário.

Conforme já salientado, a realização de campanhas eleitorais por partidos e candidatos invariavelmente demanda recursos financeiros, e as somas despendidas na corrida eleitoral, a despeito dos altos limites impostos pelo TSE, podem flutuar entre quantias ínfimas, destinadas apenas à compra de material gráfico ou investimentos milionários, financiados por uma gama complexa de doações e fundos recebidos do Estado.

Atualmente, o sistema eleitoral brasileiro adota o financiamento de campanha “misto”, ou seja, os partidos e candidatos recebem recursos tanto de fontes públicas como privadas.

A parcela pública do financiamento das campanhas é constituída pelo Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, comumente denominado de Fundo Partidário (FP).

O FP é regulado em capítulo específico pela Lei 9.096 de 1995, a Lei dos Partidos Políticos, sua composição é demonstrada pelo art. 38 da legislação em comento, *in verbis*:

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:
I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

A distribuição dos recursos do fundo partidário se dá na forma demonstrada pelo art. 41-A da Lei dos Partidos Políticos:

Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:

- I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e
- II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Quanto à finalidade, a legislação partidária, em seu art. 44, demonstra que os recursos provenientes do Fundo Partidário poderão ser utilizados para diversas finalidades, dentre elas, estão compreendidas nos incisos II e III do dispositivo supracitado os gastos com a propaganda doutrinária e política, alistamentos e campanha eleitoral.

Os arts. 40 e 41, da Lei dos Partidos Políticos, demonstram que a dotação orçamentária relativa ao Fundo Partidário estará compreendida em anexo do Poder Judiciário, sob responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral, a quem também caberá a distribuição das parcelas mensais do Fundo Partidário.

A soma total da dotação que compreende o Fundo Partidário é contabilizada e disponibilizada pelo TSE em sítio eletrônico; em relação à quantia distribuída em 2016, o valor atualizado até o dia 27 de dezembro do mesmo ano foi de R\$ 737.890.048,00 (setecentos e trinta e sete milhões oitocentos e noventa mil e quarenta e oito reais), cifra esta que, ao nosso ver é bastante elevada.

A grande quantidade de recursos públicos utilizados, dentre outras finalidades, no financiamento de campanhas é fator determinante para a criação de mecanismos e processos fiscalizadores das contas partidárias, tal como o processo de prestação de contas, tema central do presente trabalho.

Quanto ao financiamento privado de campanhas, temos que este adquiriu grande visibilidade no território nacional durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil no ano de 2011.

Tal ação visava a declaração da inconstitucionalidade de diversos dispositivos das leis nº 9.504/97 e 9.096/95, cujas redações dispunham principalmente a respeito da possibilidade do financiamento de campanhas mediante doações por pessoas jurídicas aos partidos e candidatos concorrentes no pleito eleitoral.

A influência ocasionada pela exacerbada presença de doações de pessoas jurídicas foi explicitada na própria Ação Direta de Inconstitucionalidade, *verbis*:

[...] a excessiva infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções. Em primeiro lugar, ela engendra desigualdade política, na medida em que aumenta exponencialmente a influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais, e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado.

Ela, por outro lado, prejudica a capacidade de sucesso eleitoral dos candidatos que não possuam patrimônio expressivo para suportar a própria campanha e tenham menos acesso aos financiadores privados, detentores do poder econômico. Nesta última perspectiva, tal fenômeno gera, inclusive, o afastamento da política de pessoas que desistem de se candidatar, por não contarem com os recursos necessários para uma campanha bem-sucedida, ou com os “contatos” que propiciem a obtenção destes recursos.

Além disso, dita infiltração cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição:

(STF - ADI: 4650 DF, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 26/03/2013, Data de Publicação: DJe-059 DIVULG 01/04/2013 PUBLIC 02/04/2013)

Em 17 de setembro de 2015, o STF decidiu por maioria de 8 a 3 que os dispositivos apontados pelo Conselho Federal da OAB de fato são inconstitucionais, proferindo assim decisão histórica no que tange à influência do poder econômico nas campanhas eleitorais, a saber:

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS. MODELO NORMATIVO VIGENTE. LEIS Nº 9.096/95 e Nº 9.504/97. DESIGNAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA NOS DIAS 17/06 E 24/06 DO ANO CORRENTE. DIVULGAÇÃO DE PRETENDENTES A FIGURAREM COMO EXPOSITORES. Trata-se de Ação de Direta de Inconstitucionalidade, com pedido cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil OAB, contra diversas disposições da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) e da Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que, ao possibilitarem doações financeiras por pessoas naturais e jurídicas a campanhas eleitorais e a partidos políticos, teriam contrariado os princípios da isonomia (CRFB/88, art. 5º, caput, e art. 14), democrático, republicano e da proporcionalidade, na sua dimensão de vedação à proteção insuficiente (Untermassverbot). Em linhas gerais, o Requerente alega que o arcabouço normativo impugnado maximiza os vícios da dinâmica do processo eleitoral que, na atual quadra histórica, se caracteriza por uma intolerável dependência da política em relação ao poder econômico. Para o Conselho Federal da OAB, um desenho institucional como o vigente subverte a lógica do processo eleitoral, gerando uma assimetria entre seus participantes, porquanto exclui ipso

facto cidadãos que não disponham de recursos para disputar em igualdade de condições com aqueles que injetem em suas campanhas vultosas quantias financeiras, seja por conta própria, seja por captação de doadores. Por outro lado, a proeminência do aspecto econômico, como condicionante do (in) sucesso nas eleições, cria, segundo alega o Requerente, um ambiente vulnerável à formação de pactos pouco republicanos entre candidatos e financiadores de campanha, em especial durante o exercício dos mandatos eletivos, ocasião em que surgiriam atos de corrupção e favorecimentos aos doadores. Outro problema diagnosticado pelo Conselho Federal da OAB reside na débil capacidade dos limites ao financiamento privado de campanhas previsto na legislação pátria atual para impedir essa cooptação, que potencializa esse cenário já conspurcado. Diante disso, postula o Requerente a modificação do marco normativo vigente, com o propósito de impedir que as desigualdades econômicas existentes na sociedade convertam-se, agora de forma institucionalizada, em desigualdade política. Contudo, ante a possibilidade de se criar uma lacuna jurídica ameaçadora, em caso de declaração da inconstitucionalidade dos critérios de doação vigentes, pugna pela modulação dos efeitos, exortando a atuação do Poder Legislativo para, no prazo máximo de 18 (dezoito) meses, elaborar o regramento constitucionalmente adequado acerca do financiamento privados das campanhas eleitorais, atribuindo-se ao Tribunal Superior Eleitoral a regulamentação provisória da matéria. Como visto, a temática versada nesta ação reclama análise que ultrapassa os limites do estritamente jurídico, vez que demanda para o seu deslinde abordagem interdisciplinar da matéria, atenta às nuances dos fatores econômicos na dinâmica do processo eleitoral e às repercussões práticas deste modelo normativo de financiamento das campanhas em vigor para o adequado funcionamento das instituições democráticas. Segundo levantamento feito na base de dados do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, candidatos a prefeitos e vereadores, comitês eleitorais e partidos políticos arrecadaram, apenas no primeiro turno, mais de R\$ 3,5 bilhões com doações para suas campanhas das eleições em 2012. Tais números evidenciam que a discussão concernente ao financiamento das campanhas situa-se nos estreitos limites dos subsistemas econômico e político, impactando diretamente no funcionamento das instituições democráticas. [...]

(STF - ADI: 4650 DF, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 26/03/2013, Data de Publicação: DJe-059 DIVULG 01/04/2013 PUBLIC 02/04/2013)

Tomando por base a praxe eleitoral no Brasil, há que se afirmar que o grande mal causado pelas doações de pessoas jurídicas aos partidos políticos é a interdependência e troca de favores que segue o período eleitoral.

Empresas em geral são pautadas, quase que exclusivamente, pela geração de lucro, uma pessoa jurídica de direito privado exploradora de atividade financeira não se sustenta à base de doações, portanto, as enormes quantidades de recursos que costumavam ser despendidas por empresários em apoio às candidaturas deveriam retornar a sua origem, o que geralmente ocorria de forma

nada condizente com os preceitos morais do Estado de Direito e da Administração Pública.

Conforme levantamento parcial divulgado em 11 de outubro de 2016 pelo Tribunal Superior Eleitoral, os candidatos a prefeito e vereador das eleições de 2016 receberam até a data da divulgação R\$ 2.556.242.876,54 (dois bilhões quinhentos e cinquenta e seis milhões duzentos e quarenta e dois mil oitocentos e setenta e seis reais e cinquenta e quatro centavos) em doações.

Apesar de vultosa, tal soma em dinheiro representa uma diminuição de 48% em relação ao último pleito relativo aos mesmos cargos, qual seja, o de 2012, no qual foram recebidos R\$ 5.312.790.864,34 (cinco bilhões trezentos e doze milhões setecentos e noventa mil oitocentos e sessenta e quatro reais e trinta e quatro centavos; tal montante não se encontra corrigido pela inflação verificado no período, conforme dados do TSE).

Essa redução significativa está diretamente ligada à proibição de doação por parte de pessoas jurídicas às candidaturas em geral.

De posse das informações já mencionadas e dada a extrema importância dos cargos eletivos em jogo no pleito eleitoral, faz-se necessário um minucioso controle a respeito da origem e do uso dado aos recursos arrecadados pelos candidatos, sendo mister salientar que parte de tais recursos é proveniente da receita do Estado, *e.g.* Fundo Partidário, propaganda eleitoral gratuita, etc.

Conforme já demonstrado, a atividade política brasileira se encontra infestada de diversas práticas condenáveis, e a arrecadação e aplicação de recursos em campanha eleitoral não se encontra isenta de tais males.

Nas palavras de Gomes (2016, p. 494):

Normalmente, são gastas – de forma legal e ilegal – elevadíssimas somas pecuniárias, o que é particularmente notório em eleições majoritárias para o Poder Executivo. E o que é ainda mais grave e preocupante: não raras vezes parte do dinheiro despendido tem origem ilícita, emanando de fontes tão variadas como desvio de recursos do Estado, crime organizado, tráfico de drogas, caixa 2 etc. Ora, o uso de dinheiro ilícito torna ilegítima qualquer eleição, além de oportunizar que espúrios financiadores exerçam indevida influência na esfera estatal. Se o dinheiro é necessário para o financiamento da democracia, também pode ser usado como instrumento para indevida influência no processo eleitoral e nas decisões políticas.

Em virtude da grande soma dos recursos utilizados nas campanhas eleitorais e da já mencionada importância dos cargos públicos eletivo, a legislação eleitoral criou diversos dispositivos com o intuito de regular a aquisição, o montante máximo e os gastos dos recursos arrecadados por partidos e candidatos. Dentre eles está a prestação de contas de campanha à justiça eleitoral, processo de vital importância ao exercício da democracia e tema central do presente trabalho.

3 DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA ELEITORAL

O processo de prestação de contas constitui instrumento utilizado pela Justiça Eleitoral como forma de fiscalização dos recursos arrecadados e despendidos durante o curso do período de campanhas que precede as eleições.

Através de tal processo, que possui natureza quase que totalmente administrativa, será especificado o quantitativo e qualitativo de gastos realizados tanto pelos candidatos quanto pelos partidos que concorrem no pleito eleitoral.

A regulamentação fundamental da prestação de contas de campanha encontra-se na Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral), que possui seções específicas denominadas “Da Arrecadação e da Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais” e “Da prestação de Contas”. Cabe ressaltar, também, que a prestação de contas à justiça eleitoral encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 17, inciso III, *verbis*:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

[...]

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

Uma vez que tal processo encontra-se previsto na Lei Maior, deve-se ter em mente que a sua observância é de vital importância para a lisura das eleições no Brasil. A prestação de contas de campanha eleitoral é instrumento indispensável que possibilita à justiça eleitoral detectar possíveis irregularidades na utilização dos recursos financeiros em campanhas eleitorais, sendo que tais vícios podem acarretar diferentes penalidades aos candidatos e partidos políticos.

O histórico de corrupção sistêmica presente em nosso país traz ainda mais destaque à prestação de contas em tela, visto que é prática corriqueira o desvio e malversação de dinheiros públicos nos mais diversos setores da administração, de modo que seria ingênuo afirmar que tais práticas infames não ocorrem nos processos de campanha eleitoral brasileiros.

Gomes (2016, p 526) explicita de forma brilhante a importância do processo em questão, *verbis*:

Sem a prestação de contas, impossível seria averiguar a correção na arrecadação e nos gastos de valores pecuniários durante a corrida eleitoral. Não se poderia saber, e. g., se o partido ou candidato recebeu recursos de fontes vedadas (LE, art. 24), se patrocinou ações ilícitas, se incorreu em alguma forma de abuso de poder econômico etc. É claro que ninguém em sã consciência declarará na prestação de contas o uso de recursos emanados de fontes vedadas ou exporá o uso abusivo de recursos, mas sendo a prestação de contas o instrumento contábil oficial em que receitas e despesas devem ser lançadas, permite que se faça o contraste entre o declarado e a realidade da campanha.

A lição traz precisamente o entendimento que buscamos ressaltar no presente trabalho; o caráter essencial da prestação de contas na fiscalização da utilização dos recursos por partidos e candidatos e a necessidade de que sua apresentação não seja mera formalidade, mas sim, meio de controle fiscal capaz de sujeitar aqueles que forem reprovados pelo seu crivo às sanções legais.

3.1 Do trâmite legal do processo de prestação de contas

A Lei 9.504/97 estabelece nos arts. 20 e 21 que a responsabilidade pela administração financeira da campanha recairá sobre o próprio candidato ou pessoa por ele indicada, denominada administrador financeiro.

No entanto, o art. 28, §§ 1º e 2º, do mesmo diploma legal aduz que, embora a administração possa ser delegada a terceiros, a prestação de contas deverá ser feita pelos próprios candidatos, quer se trate das eleições majoritárias ou das proporcionais.

Embora a legislação eleitoral demonstre o trâmite geral das prestações de contas, cabe ressaltar que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no uso das atribuições conferidas pelos artigos 23, IX, da Lei 4.737 de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e 105 da Lei 9.504/97, tem competência para expedir resoluções visando a fiel execução da letra da lei.

A resolução nº 23.463/2015 é o mais recente ato do TSE visando regulamentar a arrecadação de recursos de campanha e prestação de contas eleitorais para as eleições do ano de 2016, portanto, será tomada como

referência principal para desenvolvimento dos argumentos e explicações acerca do tema.

Conforme o art. 49 da resolução supracitada a prestação de contas eleitorais deverá ser elaborada por meio de sistema informatizado próprio, desenvolvido e disponibilizado pela Justiça Eleitoral, o SPCE (Sistema de Prestação de Contas Eleitorais).

Invariavelmente, os candidatos e partidos políticos que tenham o intuito de arrecadar recursos para campanha eleitoral, deverão observar os pré-requisitos presentes tanto na Lei Eleitoral quanto na mencionada Resolução do TSE, quais sejam, o requerimento do registro de candidatura, a inscrição no CNPJ, a abertura de conta bancária específica para a movimentação dos recursos financeiros referentes à campanha e a emissão dos chamados recibos eleitorais.

A respeito da conta bancária, faz-se oportuna a transcrição do art. 22, §§ 1º e 3, da Lei 9.504/97, que aduz:

Art. 22. É obrigatório para o partido e para os candidatos abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha.

§ 1º Os bancos são obrigados a:

I - acatar, em até três dias, o pedido de abertura de conta de qualquer candidato escolhido em convenção, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo e à cobrança de taxas ou de outras despesas de manutenção;

II - identificar, nos extratos bancários das contas correntes a que se refere o caput, o CPF ou o CNPJ do doador.

III - encerrar a conta bancária no final do ano da eleição, transferindo a totalidade do saldo existente para a conta bancária do órgão de direção indicado pelo partido, na forma prevista no art. 31, e informar o fato à Justiça Eleitoral.

[...]

§ 3º O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o **caput** deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.

[...]

Nota-se que o legislador buscou desonerar ao máximo o candidato ou partido quando da criação de conta bancária obrigatória, porém, asseverou o caráter rigoroso da exclusividade de movimentação financeira proveniente apenas da conta bancária, sob pena de desaprovação das contas de campanha

e, se devidamente comprovado o abuso de poder, o cancelamento do registro de candidatura ou cassação do diploma no caso de candidato eleito.

Os recibos eleitorais mencionados na legislação visam a identificação do doador e o consequente controle pela Justiça Eleitoral. O texto legal pertinente aos recibos eleitorais consta da Lei Eleitoral em seu art. 23, § 4º, III, alínea b e art. 11 da Resolução nº 23.464/2016 do TSE.

Quanto ao conteúdo, a Resolução 23.463/2015 indica que:

Art. 48. Ressalvado o disposto no art. 57, a prestação de contas, ainda que não haja movimentação de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro, deve ser composta, cumulativamente:

I - pelas seguintes informações:

a) qualificação do candidato, dos responsáveis pela administração de recursos e do profissional habilitado em contabilidade;

b) recibos eleitorais emitidos;

c) recursos arrecadados, com a identificação das doações recebidas, financeiras ou estimáveis em dinheiro, e daqueles oriundos da comercialização de bens e/ou serviços e da promoção de eventos;

d) receitas estimáveis em dinheiro, com a descrição:

1. do bem recebido, da quantidade, do valor unitário e da avaliação pelos preços praticados no mercado, com a identificação da fonte de avaliação;

2. do serviço prestado, da avaliação realizada em conformidade com os preços habitualmente praticados pelo prestador, sem prejuízo da apuração dos preços praticados pelo mercado, caso o valor informado seja inferior a estes;

e) doações efetuadas a outros partidos políticos e/ou outros candidatos;

f) transferência financeira de recursos entre o partido político e seu candidato, e vice-versa;

g) receitas e despesas, especificadas;

h) eventuais sobras ou dívidas de campanha;

i) gastos individuais realizados pelo candidato e pelo partido;

j) gastos realizados pelo partido político em favor do seu candidato;

k) comercialização de bens e/ou serviços e/ou da promoção de eventos, com a discriminação do período de realização, o valor total auferido, o custo total, as especificações necessárias à identificação da operação e a identificação dos adquirentes dos bens ou serviços;

l) conciliação bancária, com os débitos e os créditos ainda não lançados pela instituição bancária, a qual deve ser apresentada quando houver diferença entre o saldo financeiro do demonstrativo de receitas e despesas e o saldo bancário registrado em extrato, de forma a justificá-la;

II - pelos seguintes documentos:

a) extratos da conta bancária aberta em nome do candidato e do partido político, inclusive da conta aberta para movimentação de recursos do Fundo Partidário, quando for o caso, nos termos exigidos pelo inciso III do art. 3º, demonstrando a movimentação financeira ou sua ausência, em sua forma definitiva, contemplando todo o período de campanha, vedada a apresentação de extratos sem validade legal, adulterados, parciais ou que omitam qualquer movimentação financeira;

b) comprovantes de recolhimento (depósitos/transferências) à respectiva direção partidária das sobras financeiras de campanha;

- c) documentos fiscais que comprovem a regularidade dos gastos eleitorais realizados com recursos do Fundo Partidário, na forma do art. 55 desta resolução;
 - d) declaração firmada pela direção partidária comprovando o recebimento das sobras de campanha constituídas por bens e/ou materiais permanentes, quando houver;
 - e) autorização do órgão nacional de direção partidária, na hipótese de assunção de dívida pelo partido político, acompanhada dos documentos previstos no § 3º do art. 27;
 - f) instrumento de mandato para constituição de advogado para a prestação de contas;
 - g) comprovantes bancários de devolução dos recursos recebidos de fonte vedada ou guia de recolhimento ao Tesouro Nacional dos recursos provenientes de origem não identificada;
 - h) notas explicativas, com as justificações pertinentes.
- Parágrafo único. Para subsidiar o exame das contas prestadas, a Justiça Eleitoral poderá requerer a apresentação dos seguintes documentos:
- I - documentos fiscais e outros legalmente admitidos que comprovem a regularidade dos gastos eleitorais;
 - II - outros elementos que comprovem a movimentação realizada na campanha eleitoral, inclusive a proveniente de bens ou serviços estimáveis.

Este extenso rol de requisitos deve constar da chamada prestação de contas comum, que constitui a generalidade da prestação de contas de campanhas eleitorais. Porém, recentemente foi introduzida no sistema eleitoral, por meio da lei 13.165/2015, a figura da *Prestação de contas simplificada*, aplicada, nos termos do art. 57 da Resolução 23.463/2015, aos candidatos que apresentem movimentação financeira correspondente ao máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) ou nas eleições para prefeito e vereador em municípios com menos de cinquenta mil eleitores.

Quanto ao conteúdo, conforme o art. 59 da resolução reguladora das eleições de 2016, a prestação de contas simplificada deverá ser apresentada também via SPCE e nela, deverão constar apenas as informações e documentos descritos nas alíneas *a*, *b*, *d* e *f*, do inciso II do caput do art. 48.

Superada a elaboração e formatação da prestação de contas é necessária sua apresentação à justiça eleitoral, que será feita em dois momentos.

Inicialmente, será apresentada e publicada a chamada Prestação de Contas Parcial regulamentada pelo art. 28, § 4º da Lei Eleitoral e art. 43 da Resolução 23.463/2015. Nela deverão constar tanto os dados sobre os recursos em dinheiro recebidos para o financiamento da campanha, devendo-se notar que há imposição de que estes sejam divulgados em até setenta e duas horas do

seu recebimento pela Justiça Eleitoral, quanto o relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados.

A partir das informações apresentadas mediante a prestação de contas parcial já poderão ser efetuados determinados juízos que podem incidir no julgamento da prestação de contas final, tal como explicitado pelo teor do art. 43, §§ 6º e 7º da Resolução 23.463/2015, *verbis*:

Art. 43. Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante as campanhas eleitorais, a entregar à Justiça Eleitoral, para divulgação em página criada na Internet para esse fim

I - os dados relativos aos recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral, em até setenta e duas horas contadas do recebimento;

II - relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados.

[...]

§ 6º A não apresentação tempestiva da prestação de contas parcial ou a sua entrega de forma que não corresponda à efetiva movimentação de recursos pode caracterizar infração grave, a ser apurada na oportunidade do julgamento da prestação de contas final.

§ 7º A ausência de informações sobre o recebimento de recursos em dinheiro de que trata o inciso I do caput deve ser examinada, de acordo com a quantidade e valores envolvidos, na oportunidade do julgamento da prestação de contas, podendo, conforme o caso, levar à sua rejeição.

A prestação de contas final deverá ser apresentadas, conforme o art. 29, III e IV, da Lei Eleitoral, até o trigésimo dia contado da realização das eleições ou do vigésimo dia contado da realização do segundo turno, se houver. Cabe ressaltar que nenhum candidato poderá ser diplomado sem a apresentação da prestação de contas de campanha no prazo determinado, inteligência obtida do § 2º do mesmo artigo da Lei Eleitoral.

Uma vez apresentadas a prestação de contas à justiça eleitoral, proceder-se-á à análise das mesmas, objetivando verificar a existência de falhas que comprometam ou não a sua regularidade ou a ausência de documentos e informações constantes no art. 48 da Resolução 23.463 do TSE.

Nos termos da resolução em tela, antes do julgamento das contas de campanha, o candidato ou partido terá a oportunidade de sanar irregularidades

ou apresentar documentos que possam influenciar no resultado final da análise que será realizada pelo juiz eleitoral.

O art. 64 da resolução aduz que a Justiça Eleitoral poderá requisitar diligências, informações ou complementações das documentações apresentadas na prestação de contas de campanha. Tais diligências serão solicitadas tendo por base o relatório parcial elaborado pela unidade técnica quando da análise da prestação de contas parcial. De forma geral, os prazos para retificação das contas são de setenta e duas horas.

O candidato ou partido terá a possibilidade de apresentar prestação de contas retificadora nas hipóteses aludidas no art. 65 da Resolução 23.463, *verbis*:

Art. 65. A retificação da prestação de contas somente é permitida, sob pena de ser considerada inválida:

I - na hipótese de cumprimento de diligências que implicar a alteração das peças inicialmente apresentadas;

II - voluntariamente, na ocorrência de erro material detectado antes do pronunciamento técnico; ou

III - no caso da conversão prevista no art. 62.

§ 1º Em quaisquer das hipóteses descritas nos incisos I a III, a retificação das contas obriga o prestador de contas a:

I - enviar o arquivo da prestação de contas retificadora pela Internet, mediante o uso do SPCE;

II - apresentar extrato da prestação de contas devidamente assinado, acompanhado de justificativas e, quando cabível, de documentos que comprovem a alteração realizada, mediante petição dirigida:

a) no caso de prestação de contas a ser apresentada no Tribunal, ao relator, se já designado, ou ao presidente do Tribunal, caso os autos ainda não tenham sido distribuídos;

b) no caso de prestação de contas a ser apresentada na Zona Eleitoral, ao Juiz Eleitoral.

§ 2º Findo o prazo para apresentação das contas finais, não é admitida a retificação das contas parciais e qualquer alteração deve ser realizada por meio da retificação das contas finais, com a apresentação de nota explicativa.

§ 3º A validade da prestação de contas retificadora assim como a pertinência da nota explicativa de que trata o § 2º serão analisadas e registradas no parecer técnico conclusivo de que trata o § 3º do art. 64, a fim de que a autoridade judicial sobre elas decida na oportunidade do julgamento da prestação de contas e, se for o caso, determine a exclusão das informações retificadas na base de dados da Justiça Eleitoral.

§ 4º A retificação da prestação de contas observará o rito previsto no art. 48 e seguintes desta resolução, devendo ser encaminhadas cópias do extrato da prestação de contas retificada ao Ministério Público Eleitoral e, se houver, ao impugnante, para manifestação a respeito da retificação e, se for o caso, para retificação da impugnação.

§ 5º O encaminhamento de cópias do extrato da prestação de contas retificada a que alude o § 4º não impede o imediato encaminhamento da retificação das contas dos candidatos eleitos para exame técnico, tão logo recebidas na Justiça Eleitoral.

Após a apresentação da prestação de contas retificadora será emitido parecer conclusivo pela unidade técnica da Justiça Eleitoral e, nos termos do artigo 66 da resolução, novamente será dada oportunidade para manifestação do candidato ou partido em relação às irregularidades constatadas no parecer, porém, só serão admitidas manifestações relativas aos vícios sobre os quais não se tenha dado oportunidade para manifestação em momentos anteriores da análise da prestação de contas. Também não serão admitidas as juntadas de documentos que não se refiram especificamente à irregularidade ou impropriedade apontada no relatório conclusivo.

Em seguida, o processo de prestação de contas seguirá para o Ministério Público Eleitoral, que terá o prazo de quarenta e oito horas para a emissão de parecer que possibilitará as mesmas oportunidades de manifestação aludidas pelo Art. 66 ao candidato ou partido.

Ao final de todo o processo demonstrado ocorre o julgamento final das prestações de contas e, para a análise de tal tópico, faz-se oportuna a transcrição do caput e parágrafos do art. 30 da Lei Eleitoral, *in verbis*:

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

[...]

§ 1º A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até três dias antes da diplomação.

§ 2º Erros formais e materiais corrigidos não autorizam a rejeição das contas e a cominação de sanção a candidato ou partido.

§ 2º-A. Erros formais ou materiais irrelevantes no conjunto da prestação de contas, que não comprometam o seu resultado, não acarretarão a rejeição das contas.

§ 3º Para efetuar os exames de que trata este artigo, a Justiça Eleitoral poderá requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, pelo tempo que for necessário.

§ 4º Havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar do candidato as informações adicionais necessárias, bem como determinar diligências para a complementação dos dados ou o saneamento das falhas.

§ 5º Da decisão que julgar as contas prestadas pelos candidatos caberá recurso ao órgão superior da Justiça Eleitoral, no prazo de 3 (três) dias, a contar da publicação no Diário Oficial.

§ 6º No mesmo prazo previsto no § 5º, caberá recurso especial para o Tribunal Superior Eleitoral, nas hipóteses previstas nos incisos I e II do § 4º do art. 121 da Constituição Federal.

§ 7º O disposto neste artigo aplica-se aos processos judiciais pendentes.

O texto do art. 30 da LE demonstra o quão amplo e extenuante é o trabalho dos julgadores e servidores da justiça eleitoral ao dirigir o processo de prestação de contas; o § 3º ressalta tal característica ao indicar a possibilidade de requisição de técnicos dos tribunais de contas de todas as esferas da federação para auxiliar o efetivo da justiça eleitoral no árduo trabalho de julgar as contas de campanhas.

Tendo em vista os prazos exíguos, o trabalho durante o ano eleitoral, principalmente durante os meses que imediatamente antecedem e sucedem as eleições deve ser ininterrupto, vez que as contas dos candidatos eleitos devem ser julgadas e publicadas até três dias antes da diplomação, sendo fácil observar a dimensão do labor da justiça especializada ao mentalizar a quantidade de candidatos alistados e eleitos durante uma eleição proporcional.

Cabe ressaltar que na Justiça Eleitoral há a possibilidade de interposição de recursos próprios da legislação especializada; nesse sentido, temos o § 5º do artigo em comento, portanto, as decisões e os eventuais recursos interpostos precisam perpassar por todos os graus de jurisdição até a data diplomação.

Os prazos concedidos para as possíveis impugnações mediante recursos são bem reduzidos, caso comparados, por exemplo, com aqueles da justiça comum. Todas essas características tem por objetivo dar maior celeridade ao julgamento dos processos de prestações de contas.

O julgamento da prestação de contas de campanha tem gerado numerosas controvérsias, inclusive a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4899, proposta pela Procuradora Geral da República em exercício, Sandra Cureau, em 10 de janeiro de 2013.

O recorte atual da normatização referente aos julgamentos das contas de campanha está presente no art. 68 da Resolução 23.463/2015 do TSE, que demonstra:

Art. 68. Apresentado o parecer do Ministério Público e observado o disposto no parágrafo único do art. 66, a Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas, 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 constatadas falhas que comprometam sua regularidade;

IV - pela não prestação, quando, observado o disposto no § 1º:

a) depois de intimados na forma do inciso IV do § 4º do art. 45, o órgão partidário e os responsáveis permanecerem omissos ou as suas justificativas não forem aceitas; ou

b) não forem apresentados os documentos e as informações de que trata o art. 48, ou o responsável deixar de atender às diligências determinadas para suprir a ausência que impeça a análise da movimentação dos seus recursos financeiros.

§ 1º A ausência parcial dos documentos e das informações de que trata o art. 48 ou o não atendimento das diligências determinadas não enseja o julgamento das contas como não prestadas se os autos contiverem elementos mínimos que permitam a análise da prestação de contas.

§ 2º Na hipótese do § 1º, a autoridade judiciária examinará se a ausência verificada é relevante e compromete a regularidade das contas para efeito de sua aprovação com ressalvas ou desaprovação.

§ 3º O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e à aplicação de recursos perderá o direito ao recebimento da cota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

[...]

§ 5º A sanção prevista no § 3º será aplicada no ano seguinte ao do trânsito em julgado da decisão que desaprovar as contas do partido político ou do candidato, de forma proporcional e razoável, pelo período de um a doze meses, ou será aplicada por meio do desconto no valor a ser repassado da importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou Tribunal competente, após cinco anos de sua apresentação.

[...]

§ 7º As sanções previstas no § 5º não são aplicáveis no caso de desaprovação de prestação de contas de candidato, salvo quando restar comprovada a efetiva participação do partido político nas infrações que acarretem a rejeição das contas e, nessa hipótese, tenha sido assegurado o direito de defesa ao órgão partidário.

[...]

As hipóteses presentes nos incisos I e II dizem respeito aos julgamentos que em regra não trazem quaisquer sanções ou efeitos gravosos aos candidatos e partidos que prestaram contas à justiça eleitoral.

Quanto aos incisos supramencionados somente seria possível cogitar sanção quando da hipótese demonstrada pelo Art. 72 da resolução, que aduz:

Art. 72. A aprovação com ressalvas da prestação de contas não obsta que seja determinada a devolução dos recursos recebidos de fonte vedada ou a sua transferência para a conta única do Tesouro Nacional, assim como dos recursos de origem não identificada, na forma prevista nos arts. 25 e 26.

§ 1º Verificada a ausência de comprovação da utilização dos recursos do Fundo Partidário ou a sua utilização indevida, a decisão que julgar as contas determinará a devolução do valor correspondente ao Tesouro Nacional no prazo de cinco dias após o trânsito em julgado, sob pena de remessa dos autos à representação estadual ou municipal da Advocacia-Geral da União para fins de cobrança.

§ 2º Na hipótese do § 1º, incidirão juros moratórios e atualização monetária, calculados com base na taxa aplicável aos créditos da Fazenda Pública, sobre os valores a serem recolhidos ao Tesouro Nacional, desde a data da ocorrência do fato gerador até a do efetivo recolhimento, salvo se tiver sido determinado de forma diversa na decisão judicial.

Pela redação acima exposta fica claro que, após o julgamento das contas de um candidato, a aprovação com ressalvas, ou seja, a detecção de falhas que não comprometam a sua regularidade em geral, não o exime de devolver os valores que se enquadrem nas hipóteses do artigos 25 e 26 da mesma resolução.

Tais artigos tratam das chamadas fontes vedadas e recursos de origem não identificada, estes não podem ser utilizados pelos partidos e devem ser transferidos ao Tesouro Nacional, via Guia de Recolhimento da União (GRU) e aquelas não podem ser utilizadas pelos candidatos, devendo as quantias serem devolvidas pelo doador vedado (as hipóteses de doador vedado estão relacionados nos incisos I a III do art. 25 e serão detalhadas mais a frente) que tenha doado direta ou indiretamente, mediante dinheiro ou forma estimável em dinheiro ou publicidade de qualquer espécie.

As principais controvérsias referentes ao julgamento dizem respeito principalmente aos incisos, III e IV do art. 68 da Resolução 23.463/205, uma vez que tais artigos tratam dos julgamentos que podem trazer maiores penalidades aos candidatos e partidos a depender das irregularidades detectadas.

O estudo de tais hipóteses de julgamento será feito em tópicos independentes de forma que seu entendimento se torne mais claro, uma vez que envolvem elementos históricos relativos aos entendimentos anteriores do Tribunal Superior Eleitoral e o conceito de “quitação eleitoral”, elemento fundamental para o estudo desenvolvido no presente trabalho.

4 QUITAÇÃO ELEITORAL E JULGAMENTOS PELA DESAPROVAÇÃO E NÃO PRESTAÇÃO CONTAS ELEITORAIS

A quitação eleitoral não possuía regulamentação legal, sendo disciplinada apenas mediante resoluções do Tribunal Superior Eleitoral até que em 2009 foi promulgada a Lei nº 12.034, cujo art. 3º adicionou o § 7º ao art. 11 da lei 9.504/97, *in verbis*:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

[...]

§ 7º A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral.

A presença ou não de penalidade imposta pela justiça eleitoral envolvendo a proibição de obter a certidão de quitação pelo período de uma legislatura é tema central dos debates acerca das consequências da não prestação e desaprovação das contas, nesse sentido, temos lição do ilustre doutrinador Lula (2014. p.398):

Como visto, a certidão de quitação eleitoral é um dos tantos documentos exigido pela lei das eleições para instrução do pedido de registro de candidatura. Pode ser obtido em qualquer cartório eleitoral do país e mesmo através da internet, sem maiores dificuldades. Todavia, de instituto renegado a poucas linhas pela doutrina, passou a ser assunto central nas discussões dos Pretórios Eleitorais. Não foram poucos os candidatos que tiveram seu pedido de registro indeferido em decorrência do não preenchimento desta condição de registrabilidade.

A impossibilidade de obter a quitação eleitoral não só retira a capacidade eleitoral passiva e ativa do apenado como também influi em diversas outras esferas da vida civil, a saber, impossibilita a obtenção de passaportes, a nomeação e consequente posse em concursos públicos para provimento de cargos e implica até na impossibilidade da propositura da ação popular, uma vez que tal ação só poderá ser proposta por cidadão em sentido estrito, ou seja, aquele que esteja no pleno gozo dos seus direitos políticos. Lula (2014, p. 208), faz precisa crítica a tal concepção restritiva do termo “cidadão”, *in verbis*:

Cidadão seria, então o indivíduo titular dos direitos políticos de votar e ser votado, adquirindo-se tal atributo com a mera obtenção da

qualidade de eleitor, que se manifestaria na posse de um documento, qual seja, o título de eleitor. A esse conjunto de direitos políticos que permitiria ao indivíduo votar e ser votado é que se dá o nome de cidadania.

Entretanto, o que queremos afirmar é que essa noção reproduzida pelo direito brasileiro é equívoca, uma vez que a noção de cidadania não pode mais se referir tão-somente a direitos políticos, muito menos só à possibilidade de votar e ser votado.

O artigo 7º, § 1º, do Código Eleitoral é exemplo nítido da adoção do conceito estrito de cidadão, criticado pelo autor supracitado. Tal dispositivo elenca um rol de impedimentos e penalidades aplicáveis àqueles que não estão quites com as obrigações eleitorais, *vide*:

Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367.

§ 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor:

I - inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se neles;

II - receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou paraestatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição;

III - participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos Estados, dos Territórios, do Distrito Federal ou dos Municípios, ou das respectivas autarquias;

IV - obter empréstimos nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, nos institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos;

V - obter passaporte ou carteira de identidade;

VI - renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo;

VII - praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda.

[...]

Uma leitura atenta do § 7º do art. 11 da Lei Eleitoral irá revelar que em sua parte final há referência à “apresentação das contas de campanha eleitoral”.

Entendimentos anteriores do TSE determinavam que, o candidato que não obtivesse a aprovação das suas contas de campanha, restaria inabilitado para obter a quitação eleitoral durante todo o período do mandato referente ao cargo que concorreu.

Ao observar a presente matéria de um ponto de vista histórico, temos que o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 21.823/04, trazendo conceito explícito acerca da quitação eleitoral, *verbis*:

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

Observa-se que a quitação eleitoral dos candidatos estava subordinada a uma “regular prestação de contas de campanha eleitoral”, ou seja, o entendimento predominante à época era de que as contas deveriam ser prestadas e aprovadas com ou sem ressalvas para que se obtivesse a referida quitação, diferente da atual aceção de que a mera apresentação de contas é suficiente, nos termos do art. 11 da lei 9.504/97.

Tal entendimento do TSE vigorou até a edição da Resolução nº 22.715/08; a partir de então, as resoluções reguladoras das prestações de contas tornaram-se alvo de controvérsias em relação à necessidade ou não de aprovação das contas para a obtenção da quitação eleitoral.

4.1 Julgamento pela desaprovação das contas

Nos termos do art. 68, inciso III da Resolução nº 23.463/15 do TSE, as contas de campanha serão desaprovadas quando forem constatadas falhas que comprometam a sua regularidade.

Embora não haja nenhum rol expresso das irregularidades ensejadoras da desaprovação das contas de campanha eleitorais, entende-se que apenas os vícios e irregularidades mais graves podem levar o julgador rejeitá-las.

A incerteza quanto à desaprovação das contas também é tema gerador de controvérsias tanto na doutrina quanto na jurisprudência, sendo que a ausência de maiores critérios legais torna extremamente subjetivo o teor dos julgamentos da prestação de contas que porventura apresente alguma irregularidade. Nesse sentido Gomes (2016, p 532/534) aduz que:

Tem-se optado pela aprovação com ressalvas de contas até mesmo nas hipóteses em que se constata percepção de recursos oriundos de fontes vedadas, arroladas no artigo 24 da LE. Tal interpretação relativiza e enfraquece o caráter proibitivo dessas fontes, que deixam de ser vedadas desde que o montante transferido seja considerado proporcional ou razoável à luz do contexto financeiro da campanha do donatário.

[...]

Entretanto, inexistem critérios normativos seguros que possam balizar o intérprete na definição do que sejam pequenos erros materiais. Quais valores podem ser tidos por irrelevantes? Quais parâmetros servem para a realização de cotejo seguro? Uma falha aparentemente pouco expressiva pode ser a ponta de uma campanha repleta de irregularidades financeiras, irrigada com recursos ilícitos. É óbvio que oficialmente só serão levados aos autos os dados e documentos que não comprometam o prestador.

Os artigos 22, § 4º da Lei Eleitoral e 74 da Resolução 23.463/15 do TSE indicam que a decisão que desaprovar as contas de campanha ensejará o envio do processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar 64/90, quais sejam, apuração de eventual uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político.

Tendo em vista a lição doutrinária apresentada acima e a gravidade das irregularidades ensejadoras da desaprovação de uma prestação de contas de campanha dos candidatos, seria consequência lógica que, além da remessa dos autos ao MPE, a penalidade relativa à impossibilidade de obtenção da quitação eleitoral fosse aplicada ao mencionado julgamento, no entanto, o TSE vem adotando entendimento diverso do que, em nossa opinião, seria mais adequado para garantir a efetividade do processo de prestação de contas eleitorais.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral uniformizou-se após a edição da Resolução nº 23.376/12 no sentido de que a desaprovação das contas de campanha não configura obstáculo à obtenção da certidão de quitação eleitoral durante o período correspondente ao mandato do cargo eleitoral disputado pelo candidato, nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. APRESENTAÇÃO. NÃO PROVIMENTO. 1. Segundo a jurisprudência do TSE, o novo conceito de quitação eleitoral estabelecido pela Lei 12.034/2009, que acrescentou o § 7º ao art. 11 da Lei 9.504/97, exige, dentre outras condições, apenas a apresentação das contas de campanha eleitoral, e não a sua aprovação. Precedentes. 2. A suposta

inconstitucionalidade do art. 11, § 7º, da Lei 9.504/97 e a alegada ofensa ao princípio da segurança jurídica não foram objeto de exame pelo acórdão recorrido. Logo, não merecem conhecimento devido ao óbice da Súmula 282/STF. Agravo regimental não provido. (TSE - AgR-REspe: 11197 MG, Relator: Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 30/08/2012)

Eleições 2012. Registro de candidatura. [...]. Desaprovação das contas de campanha. Quitação eleitoral. Entendimento jurisprudencial mantido na Resolução nº 23.376/2012. Observância do Princípio da Segurança Jurídica. Deferimento do pedido de registro. [...] 1. A apresentação das contas de campanha é suficiente para a obtenção da quitação eleitoral, nos termos do art. 11, § 7º, da Lei nº 9.504/97, alterado pela Lei nº 12.034/2009. 2. Entendimento jurisprudencial acolhido pela retificação da Resolução nº 23.376/2012 do TSE. [...] (TSE - AgR-REspe: 23211 RJ, Relator: Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 16/10/2012, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 16/10/2012)

Prestação de contas. Desaprovação. Quitação eleitoral. Art. 11, § 7º, da Lei nº 9.504/97. Inconstitucionalidade. Violação ao princípio da segurança jurídica. Inocorrência. [...]. 1. Nos termos da jurisprudência do TSE, exige-se apenas a apresentação das contas de campanha para fins de obtenção da quitação eleitoral. 2. Essa orientação não viola os princípios da moralidade, probidade e da transparência. Com efeito, na hipótese de serem constatadas eventuais irregularidades quanto à arrecadação e gastos dos recursos de campanha, essas poderão fundamentar a representação de que cuida o art. 30-A da Lei nº 9.504/97, cuja condenação atrai a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, j, da LC nº 64/90. Precedentes. 3. O TSE já decidiu inexistir afronta ao princípio da segurança jurídica decorrente do que assentado no pedido de reconsideração na Instrução nº 1542-64. Isso porque as regras do jogo eleitoral não foram alteradas em prejuízo dos candidatos, tendo prevalecido, acerca do tema, o mesmo entendimento aplicado ao pleito de 2010. Precedente. [...] (TSE - AgR-REspe: 14314 RJ, Relator: Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 20/11/2012, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/11/2012)

Ora, se um candidato que não apresenta os devidos recibos eleitorais de suas movimentações ou presta contas de qualquer maneira, apenas como forma de eximir-se da responsabilidade quanto à Justiça Eleitoral, não está sujeito de imediato ao impedimento de obtenção da quitação eleitoral, não se pode falar em princípio da segurança jurídica para a população, vez que os depositários dos seus votos não necessariamente passam por um crivo rigoroso relativo aos gastos com campanhas, dispêndios estes que, conforme já mencionado, envolvem grandes somas de dinheiros públicos.

Não nos parece acertada a prescrição do legislador ao não impor quaisquer sanções aos candidatos que tiverem suas contas desaprovadas; seria uma questão de simetria aplicar penalidade mais gravosa às contas de

candidatos rejeitadas tendo em vista que os partidos que não obtiverem a aprovação ficam impossibilitados de receber novas cotas do fundo partidário nos termos do art. 25, caput, da Lei Eleitoral.

A controvérsia envolvendo a desaprovação da prestação de contas nasceu do entendimento contrário à jurisprudência atualmente consolidada pelo TSE, dando fundamento a diversas produções doutrinárias e judiciais, inclusive à ADI 4899.

Não obstante a possibilidade de candidato com contas desaprovadas conseguir obter a quitação eleitoral, existe ainda certa desproporcionalidade de tratamento quanto ao julgamento das contas como não-prestadas, tema este que será abordado em tópico específico.

4.2 Do julgamento pela não prestação das contas

As hipóteses para o julgamento das contas como não prestadas são bem mais claras do que aquelas configuradoras da desaprovação das mesmas. Elas estão presentes no inciso IV do art. 30 da Lei Eleitoral e nas alíneas do inciso IV do art. 68 da Resolução 23.463/15.

Faz-se oportuna a transcrição do art. 73 da Resolução 23.463/15 do TSE, vez que este aborda os principais aspectos do julgamento pela não prestação das contas eleitorais:

Art. 73. A decisão que julgar as contas eleitorais como não prestadas acarreta:

I - ao candidato, o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral até o final da legislatura, persistindo os efeitos da restrição após esse período até a efetiva apresentação das contas;

II - ao partido político, a perda do direito ao recebimento da cota do Fundo Partidário.

§ 1º Após o trânsito em julgado da decisão que julgar as contas como não prestadas, o interessado pode requerer a regularização de sua situação para evitar a incidência da parte final do inciso I do *caput* ou para restabelecer o direito ao recebimento da cota do Fundo Partidário.

§ 2º O requerimento de regularização:

I - pode ser apresentado:

a) pelo candidato interessado, para efeito da regularização de sua situação cadastral;

b) pelo órgão partidário cujo direito ao recebimento da cota do Fundo Partidário esteja suspenso ou pelo hierarquicamente superior;

II - deve ser autuado na classe Petição, consignando-se os nomes dos responsáveis, e distribuído por prevenção ao Juiz ou relator que conduziu o processo de prestação de contas a que ele se refere;

III - deve ser instruído com todos os dados e documentos previstos no art. 48 utilizando-se, em relação aos dados, o Sistema de que trata o art. 49;

IV - não deve ser recebido com efeito suspensivo;

V - deve observar o rito previsto nesta resolução para o processamento da prestação de contas, no que couber, para verificação de eventual existência de recursos de fontes vedadas, de origem não identificada e da ausência de comprovação ou irregularidade na aplicação de recursos oriundos do Fundo Partidário.

§ 3º Caso constatada impropriedade ou irregularidade na aplicação dos recursos do Fundo Partidário ou no recebimento dos recursos de que tratam os arts. 25 e 26, o órgão partidário e os seus responsáveis serão notificados para fins de devolução ao Erário, se já não demonstrada a sua realização.

§ 4º Recolhidos os valores mencionados no § 3º, a autoridade judicial julgará o requerimento apresentado, aplicando ao órgão partidário e aos seus responsáveis, quando for o caso, as sanções previstas no § 3º do art. 68.

§ 5º A situação de inadimplência do órgão partidário ou do candidato somente deve ser levantada após o efetivo recolhimento dos valores devidos e o cumprimento das sanções impostas na decisão prevista nos incisos I e II do *caput* e § 2º.

A principal consequência da não prestação das contas eleitorais está descrita no inciso I do supramencionado artigo, qual seja, o impedimento de obtenção da certidão de quitação eleitoral até o final da legislatura referente ao cargo concorrido ou indefinidamente conforme se depreende da parte final do inciso em questão.

Nos termos dos §§ 1º e 2º do dispositivo legal em comento, após o trânsito em julgado da decisão que julgar as contas como não prestadas, o candidato poderá apresentar requerimento de regularização da sua situação eleitoral do qual deverão constar todos os requisitos presentes no art. 48 da Resolução 23.463/15.

Quando da análise de tal requerimento, a justiça eleitoral buscará aferir apenas a presença de recursos de fontes vedadas ou não identificadas, ou possíveis irregularidades na aplicação de recursos provenientes do Fundo Partidário.

Caso o candidato penalizado não apresente prestação de contas até o fim da legislatura do cargo que concorreu a sua situação permanecerá como não

quite em relação à Justiça Eleitoral, prosseguindo dessa maneira até que efetivamente apresente o requerimento de regularização.

Pelo exposto, torna-se cristalina a maior severidade do julgamento das contas de campanha como não prestadas, frisando-se ainda que, nos termos do art. 68, inciso IV, alínea “b” da Resolução 23.463/15 do TSE, a ausência de um dos documentos relacionados no art. 48 da mesma resolução é capaz de ensejar de imediato o julgamento pela não prestação das contas, acarretando todas consequências advindas da impossibilidade de obtenção da quitação eleitoral.

5 APROVAÇÃO DAS CONTAS DE CAMPANHA COMO REQUISITO À QUITAÇÃO ELEITORAL E ANÁLISE COMPARATIVA DOS JULGAMENTOS PELA DESAPROVAÇÃO E NÃO PRESTAÇÃO

Conforme já salientado, o Tribunal Superior Eleitoral possui competência ratificada pela Lei das Eleições e pelo Código Eleitoral para expedir resoluções visando a fiel execução da lei. Dentre atos de autoria do TSE, encontram-se as resoluções relativas à arrecadação de recursos financeiros e prestação de contas de campanha.

Para facilitar a compreensão das controvérsias a respeito da aprovação das contas como requisito para a obtenção da quitação eleitoral tomaremos como ponto de partida a resolução do TSE n.º 22.715/2008, editada para regular as contas de campanha das eleições municipais do ano de 2008.

O artigo 41, § 3º do ato normativo em comento aduz que, “[...] a decisão que desaprovar as contas de candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu”.

Portanto, todos os candidatos que tiveram suas contas rejeitadas no pleito de 2008 foram sancionados de forma semelhante àqueles que não apresentaram as contas de campanha, ficando impossibilitados de obter a quitação durante o período da legislatura à qual concorreram.

Posteriormente, com a edição da lei 12.304/2009 e inclusão do § 7º do art. 11 à Lei Eleitoral teve início o ciclo de discussões a respeito da exigência ou não da aprovação das contas como requisito principal para obtenção da certidão de quitação eleitoral.

A parte final do parágrafo incluído pela inovação legislativa foi responsável por gerar as controvérsias que até hoje são fonte de discussão no meio eleitoral, vez que indica ser requisito da certidão de quitação eleitoral “a apresentação de contas de campanha eleitoral.”

O termo “apresentação” analisado sob o prisma da lógica pura e objetiva levaria os aplicadores do direito à conclusão de que uma vez apresentadas as contas, restaria inaplicável a punição de impossibilidade de obtenção da quitação eleitoral pelos motivos alegados no artigo 41, § 3º da resolução reguladora das eleições municipais de 2008.

Ocorre que nem todos os operadores do direito analisaram a inovação legislativa sob tal ótica, para alguns, o termo “apresentação” não poderia ser entendido em seu sentido literal.

Diante dos conflitos, em relação à aplicação do novo parágrafo adicionado ao art. 11 da Lei Eleitoral, surgiram duas teses doutrinárias: uma indicava que a desaprovação resultaria na ausência de quitação enquanto a outra demonstrava que tal punição seria aplicada apenas àqueles candidatos que não apresentaram contas ou realizaram a chamada prestação extemporânea.

Em decorrência da inquietude causada pela alteração da Lei 12.034/2009 originou-se no TSE o Processo Administrativo nº 1 594-59.2010.6/DF, cuja transcrição do relatório faz-se oportuna:

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Senhor Presidente, o então Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral, Ministro Felix Fischer, por meio do Ofício nº 60812010-CGE, encaminhou-me a Informação nº 9412010-CGE (fis. 4-6), "que notícia reiterados questionamentos originários dos tribunais regionais eleitorais, submetidos à Corregedoria-Geral e à Secretaria Judiciária desta Corte Superior (...), pertinentes à situação eleitoral de candidatos que tiveram contas de campanha desaprovadas em 2008 em face da nova abrangência conferida à quitação eleitoral pelo Congresso Nacional" (fl. 2).

Aponta que se faz necessária uma definição urgente dos parâmetros a serem utilizados para a alimentação do cadastro eleitoral sobre o assunto, para que haja aplicação uniforme em todo o país, considerada a repercussão no processo eleitoral de 2010.

Tendo em vista a relevância da matéria e uma vez que já aprovada a resolução que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições de 2010 (Res.-TSE nº 23.22112010), o expediente em questão foi autuado como processo administrativo, para que o assunto fosse submetido à apreciação desta Corte [...].

(TSE - PA: 59459 DF, Relator: Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Data de Julgamento: 03/08/2010, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 23/9/2010, Página 21)

O julgamento do procedimento em questão foi balizado por duas teses que se assemelhavam às supracitadas.

A primeira indicava que a inovação trazida pela lei 12.034/2009 retirava da justiça especializada a capacidade de impor a penalidade de ausência de quitação aos candidatos que tiveram suas contas rejeitadas tendo em vista a parte final do § 7º do art. 11 da Lei Eleitoral, que indicava bastar a mera apresentação para a caracterização da quitação.

A segunda vertente indicava que a interpretação literal da lei iria de encontro aos princípios constitucionais fundamentais aos quais toda a legislação deveria se submeter, portanto deveria continuar prevalecendo o entendimento de que a rejeição das contas pela justiça eleitoral implicaria a ausência de quitação durante toda a legislatura à qual o candidato concorreu.

Em seu voto, o Ministro Ricardo Lewandowski, então presidente do TSE, sintetizou de forma brilhante a segunda tese ao demonstrar a importância do tratamento rigoroso ao qual as prestações de contas são, ou deveriam ser, submetidas.

O pilar para tal fundamentação está assentado na afirmação de que a simples apresentação de contas deixava brechas para todo tipo de vilipêndio por parte de candidatos que buscam meios escusos como forma de ingressar nos quadros de postos eletivos presentes no Brasil:

Ponto, por oportuno, as razões do voto proferido pelo Mm. Marco Aurélio no julgamento do referido PA 19.899/GO: "como anteriormente a quitação eleitoral somente não era expedida quando inexistente a prestação, passamos a ter verdadeiros atos equivocados, fraudulentos, simulacros de prestação, e lograva o candidato a quitação eleitoral!" (grifei).

Contudo, em atenção à segurança jurídica, assentou-se que tal entendimento somente deveria alcançar situações verificadas a partir do pleito de 2008, não atingindo eleições anteriores.

É dizer, os candidatos que não prestaram contas, apresentaram-nas extemporaneamente e, por isso, não foram julgadas, ou tiveram suas contas rejeitadas nas eleições de 2008, não poderiam obter quitação eleitoral para as eleições de 2010.

Em seguida há uma contraposição ao voto do então Relator do Processo Administrativo em questão, Min. Arnaldo Versiani, utilizando como base a própria ordem constitucional que indica a prestação de contas como dever ao qual todos os partidos políticos devem se submeter e salientando ainda os possíveis danos que uma interpretação literal pode acarretar a toda a ordem jurídica vigente:

O Relator, Mm. Arnaldo Versiani, conforme mencionado, entendeu que a nova redação dada ao dispositivo levaria à conclusão de que a simples apresentação das contas de campanha, independentemente de sua qualificação, seria suficiente para obter a certidão de quitação eleitoral.

No entanto, com a devida vênia, manifesto posicionamento divergente.

Penso que, embora a literalidade da norma possa levar a esta primeira interpretação, a melhor solução passa por uma interpretação teleológica que leve em consideração a finalidade dos preceitos que regulam essa fase do processo eleitoral.

Conforme lembra Karl Larenz, na esteira de outros doutrinadores, a interpretação literal dos textos legais constitui apenas a primeira etapa do processo hermenêutico. Vicente Ráo, por sua vez, discorrendo acerca das técnicas de interpretação, aponta para os riscos decorrentes do apego ao sentido literal dos textos, com o abandono dos demais processos hermenêuticos, recordando uma velha regra do direito luso-brasileiro segundo a qual "deve-se evitar a supersticiosa observância da lei que, olhando só a letra dela, destrói a sua intenção".

Na mesma linha, como bem asseverou a Mm. Cármen Lúcia no julgamento do HC 89.417, julgado no STF, "eventualmente, há que se sacrificar a interpretação literal e isolada de uma regra para se assegurar a aplicação e o respeito de todo o sistema (...)".

Não me parece, renovando a vênua ao Relator, que tal interpretação seja compatível com o sistema eleitoral vigente.

De fato, a exegese das normas do nosso sistema eleitoral deve ser pautada pela normalidade e pela legitimidade do pleito, valores nos quais se inclui o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral (art. 14, § 9, e 17, III, ambos da Constituição).

A conclusão do voto em análise ressalta com precisão cirúrgica a importância da prestação de contas para a realização de eleições mais honestas e demonstra que a mera apresentação não pode e nem deve ensejar a obtenção da quitação, salvo nos casos de aprovação ou aprovação com ressalvas:

Nesse sentido, entendo que não se pode considerar quite com a Justiça Eleitoral o candidato que teve suas contas desaprovadas pelo órgão constitucionalmente competente.

Na verdade, posicionamento em sentido contrário esvaziaria por completo o processo de prestação de contas, fazendo desse importante instrumento de controle da normalidade e da legitimidade do pleito uma mera formalidade, sem repercussão direta na esfera jurídica do candidato.

Ademais, não me parece adequada a interpretação no sentido de que, seja qual for o resultado do julgamento da prestação de contas (aprovação, desaprovação, aprovação com ressalvas ou não apresentação, art. 30 da Lei 9.504/1997) a consequência para a quitação eleitoral seria rigorosamente a mesma.

Tenho que tal conclusão equipara situações diferentes, violando o princípio da isonomia. É que, como bem assentou Celso Antônio Bandeira de Mello, "não se podem interpretar como desigualdades legalmente certas situações, quando a lei não haja 'assumido' o fator tido como desequiparador".

Com efeito, ao interpretar a nova redação do art. 11, § 70, da Lei das Eleições, entendo deva ser considerado o tratamento substancialmente igualitário contemplado pelas Leis 9.096/1995 e 9.504/1997.

Penso que, ao referir-se à "apresentação de contas de campanha" no art. 11, § 7º, da Lei 9.504/97, a norma direcionou-se às hipóteses em que as contas sejam apresentadas regularmente, não sendo suficiente,

portanto, a sua mera "apresentação", ainda que eventualmente irregular.

Ao final do julgamento do PA 594-59/DF, a maioria dos ministros presentes basicamente ratificou a tese apresentada pelo Ministro Ricardo Lewandowski em seu voto. A ementa do acórdão teve a seguinte redação:

PROCESSO ADMINISTRATIVO. QUITAÇÃO ELEITORAL. LEI 12.034/2009. DEVER DE PRESTAR CONTAS À JUSTIÇA ELEITORAL. ARTS. 14, § 9º, E 17, III, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. MERA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS. INSUFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE APROVAÇÃO DAS CONTAS. SOLICITAÇÃO RESPONDIDA.

I - A exegese das normas do nosso sistema eleitoral deve ser pautada pela normalidade e a legitimidade do pleito, valores nos quais se inclui o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral, nos termos dos arts. 14, § 9º, e 17, III, ambos da Constituição.

II - Não se pode considerar quite com a Justiça Eleitoral o candidato que teve suas contas desaprovadas pelo órgão constitucionalmente competente.

III - Para os fins de quitação eleitoral será exigida, além dos demais requisitos estabelecidos em lei, a aprovação das contas de campanha eleitoral, não sendo suficiente sua simples apresentação.

IV - Solicitação respondida.

(TSE - PA: 59459 DF, Relator: Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Data de Julgamento: 03/08/2010, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 23/9/2010, Página 21)

Não obstante o julgamento do PA 594-59/DF, ainda em 2010, foi julgado o Recurso Especial Eleitoral (REspE) de nº 4423-63/RS que tratava do indeferimento de registro de candidatura de determinado candidato do estado do Rio Grande do Sul, sob a alegação de que o mesmo não havia preenchido os requisitos necessários para a obtenção da quitação eleitoral no ano de 2008, visto que, neste ano, suas contas foram apresentadas, mas não aprovadas.

O relator do REspE em comento foi o Ministro Arnaldo Versiani, que havia participado do julgamento do PA 594-59/DF, sendo um dos ministros com voto vencido em relação à tese apresentada pelo Ministro Ricardo Lewandowski na ocasião.

Entre as principais alegações do Min. Versiani para a interpretação literal da lei está a que o poder judiciário não poderia adentrar a esfera do legislador e analisar as contas dos candidatos sendo que a constituição elege outros órgãos específicos do poder legislativo para essa função, cabe a transcrição de trecho do voto:

A Justiça Eleitoral, a meu ver, não dispõe de todos os mecanismos para examinar com rigor a prestação de contas, ao contrário daqueles órgãos que a Constituição Federal estabelece como competentes para exame das contas, que são o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas.

Por isso, Senhor Presidente, reitero meu voto, sem prejuízo de dizer que deveríamos avançar, quando a legislação o permitir.

(TSE - PA: 59459 DF, Relator: Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Data de Julgamento: 03/08/2010, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 23/9/2010, Página 21)

O Ministro demonstrou ainda em seu voto no processo administrativo que ocorreram danos concretos a determinados candidatos a prefeito e vereador nas eleições de 2008 devido a julgamentos de contas sem maiores critérios realizados pela justiça eleitoral, *in verbis*:

Peço vênia, Senhor Presidente, pois - embora não possamos nunca pensar na intenção do legislador - baseei-me, do ponto de vista prático, nas eleições municipais de 2008, em que houve milhares de prestações de contas de prefeitos e vereadores, e algumas dessas prestações de contas foram rejeitadas, a meu ver, sem um critério muito bem definido pela Justiça Eleitoral.

Houve, inclusive, casos de vários Tribunais Regionais Eleitorais em que se rejeitaram contas de candidatos a prefeito e vereador porque estes não declaravam nem que haviam utilizado, na campanha, seu próprio veículo, que às vezes gerava uma despesa de, por exemplo, cem reais, duzentos reais.

Embora esse não seja um argumento efetivo, penso que talvez tenha sido com esse propósito que a legislação foi modificada.

Quando do julgamento do REspE, o Ministro Versiani proferiu voto ratificando a fundamentação apresentada no PA 594-59/DF, sob a alegação de que, devido à relevância da questão, seria oportuno novo julgamento sob a égide jurisdicional e não administrativa, nesse sentido:

Anoto que recentemente este Tribunal, no julgamento do Processo Administrativo nº 594-59.2010.6.00.0000, discutiu a questão versada nos autos, tendo sido dado o entendimento, por maioria, de que deveria constar do cadastro eleitoral a informação de que o candidato teve contas desaprovadas, o que geraria o impedimento de se obter a quitação eleitoral. Naquela oportunidade, fiquei vencido juntamente com os Ministros Marcelo Ribeiro e Aldir Passarinho Junior.

Diante da relevância da controvérsia e como aquela decisão foi proferida em processo administrativo, parece-me ser o caso de julgar-se novamente a questão, em sede jurisdicional, porque se refere a pedido de registro de candidatura que está indeferido por força da desaprovação das contas de campanha de 2008 do candidato, quando concorreu ao cargo de vereador do Município de São Borja/RS.

(TSE - REspe: 442363 RS, Relator: Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Data de Julgamento: 28/09/2010, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 28/09/2010)

O REspE 4423-63 foi provido e ao final ocorreu situação inversa àquela observada quando do julgamento do PA 594-59/DF, o voto do Min. Ricardo Lewandowski, sob os mesmos fundamentos apresentados no processo administrativo, foi vencido, prevalecendo a tese de que a mera apresentação das contas seria suficiente para a aquisição da certidão de quitação eleitoral, conforme literalidade do art. 11, § 7º da Lei 9504/97, segue ementa do acórdão:

Registro. Quitação eleitoral. Desaprovação de contas de campanha.

1. A Lei nº 12.034/2009 trouxe novas regras no que tange à quitação eleitoral, alterando o art. 11 da Lei nº 9.504/97, que, em seu § 7º, passou a dispor expressamente quais obrigações necessárias para a quitação eleitoral, entre elas exigindo tão somente a apresentação de contas de campanha eleitoral.

2. A desaprovação das contas não acarreta a falta de quitação eleitoral.

3. Eventuais irregularidades na prestação de contas relativas a arrecadação ou gastos de recursos de campanha podem fundamentar a representação objeto do art. 30-A da Lei nº 9.504/97.

Recurso especial provido.

(TSE - REspe: 442363 RS, Relator: Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Data de Julgamento: 28/09/2010, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 28/09/2010)

A proximidade temporal de ambos os julgamentos e as opiniões divergentes demonstram a enorme insegurança jurídica a que foram submetidos os candidatos e operadores do direito.

O TSE, na posição de órgão responsável por dirimir as possíveis controvérsias na interpretação da legislação eleitoral não conseguiu atingir seu objetivo, dando azo para decisões em ambos os sentidos.

Durante as eleições de 2012, o Tribunal Superior Eleitoral expediu, como de praxe, resolução reguladora da arrecadação de recursos financeiros e prestações de contas de partidos e candidatos, a Resolução 23.376 de março de 2012.

Dentre os dispositivos referentes à análise e julgamento das contas à época, estava o art. 52, cujo § 2º determinava que “a decisão que desaprovar as contas do candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação

eleitoral.”, ou seja, o conteúdo do dispositivo citado vai de encontro com o mais recente julgamento do órgão máximo da justiça eleitoral.

No entanto, tal entendimento foi rapidamente ofuscado, tendo em vista a expedição da resolução nº 23.382 de junho de 2012, este ato normativo teve como objetivo principal excluir o § 2º do artigo 52 da Resolução 23.376, voltando a prevalecer o entendimento de que a mera apresentação satisfaz as condições para obtenção da certidão de quitação eleitoral.

O ano de 2012 foi o último a ter uma resolução do TSE que expressamente indicasse a possibilidade do candidato não obter quitação caso suas contas fossem rejeitadas, nas eleições de 2014 e 2016 não houve qualquer menção a penalidade relativa à desaprovação das contas.

Desde então, instaurou-se determinada segurança jurídica, tendo em vista que as decisões das instâncias inferiores que impusessem sanções os candidatos cujas contas foram rejeitadas estavam fadadas à reforma assim que chegassem ao TSE.

5.1 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 4899

Diante das inúmeras mudanças que ocorreram nos dispositivos reguladores das prestações de contas e do quadro crônico de corrupção e má utilização de recursos públicos presente no Brasil, foi protocolada no dia 15 de janeiro de 2013 a ADI 4899, cujo alvo é o art. 11, §7º da Lei Eleitoral.

A ação foi proposta pela Procuradora Geral da República em exercício à época, Sandra Cureau, e tem por objetivo dar interpretação conforme a constituição ao dispositivo supracitado.

Na exposição de fatos da ação direta de inconstitucionalidade há uma síntese dos motivos geradores da propositura da ação, *verbis*:

A tese sustentada na presente ação direta de inconstitucionalidade é a de que a única exegese compatível com a Constituição Federal da expressão "apresentação de contas", constante do § 7º do art. 11 da Lei 9.504/97, é aquela que a entende em seu sentido substancial, interpretando-a, portanto, como a apresentação totalmente regular da prestação de contas de campanha (em tempo oportuno e sem que sejam detectadas falhas que lhes comprometam a regularidade). Como será exposto, a interpretação literal da norma em questão,

atualmente referendada pelo Tribunal Superior Eleitoral em diversos precedentes, importa em violação ao dever constitucional de prestação de contas (art. 17, III, e 70, parágrafo único), ao princípio da moralidade para o exercício do mandato e ao dever do Estado de proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra o abuso de poder econômico (art. 14, § 9º).

Tomando por base os fundamentos eminentemente constitucionais da ADI em comento, cabe ressaltar que o art. 17, III da Constituição Federal de 1988 indica que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e desde que sejam observados determinados preceitos, dentre eles, a prestação de contas à Justiça Eleitoral.

Analisando o inciso supracitado entendemos, com a devida vênia, que cai por terra a tese utilizada pelo Min. Arnaldo Versiani em seu voto no PA 594-59/DF, ao indicar que a Carta Maior elege outros órgãos que não a justiça eleitoral para análise e julgamento das contas dos partidos.

O texto constitucional indica que a prestação das contas deve se dar perante a justiça eleitoral, abstrai-se de tal proposição que dentre as contas mencionadas no inciso do dispositivo constitucional encontram-se as contas de campanha.

Enquanto o art. 17 trata apenas das contas referentes aos partidos políticos, o art. 70, parágrafo único aduz que “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda [...]”, tendo em vista a utilização de recursos advindos do Fundo Partidário, entendemos que os candidatos a cargos eletivos enquadram-se nas pessoas indicadas pelo dispositivo em comento.

Diante de tais comandos constitucionais filiamo-nos à corrente exposta pela ADI 4899, vez que a interpretação tendente a atribuir caráter meramente formal à prestação de contas de campanha vai de encontro aos princípios constitucionais da moralidade e probidade, nesse sentido:

Vale dizer, a Constituição da República impõe, explicitamente, em matéria eleitoral, a observância aos princípios da moralidade e da probidade razão suficiente para que a desaprovação de contas de

campanha obste a obtenção da quitação eleitoral, e, portanto, do registro de candidatura.

Em verdade, a literal interpretação do artigo 11, § 7º, da Lei nº 9.504/97 representa verdadeiro estímulo ao abuso de poder econômico nas eleições, em violação não apenas aos princípios da moralidade e da probidade, mas, principalmente, à própria democracia, ao criar situação de grave impunidade para aquele que dificultar ou mesmo impedir o controle de gastos eleitorais realizados pela Justiça Eleitoral, bem como por comprometer a lisura e o equilíbrio da disputa do pleito eleitoral.

A interpretação que o Tribunal Superior Eleitoral vem dando à expressão "apresentação das contas". Constante do § 7º do art. 11 da Lei 9.504/97, viola, de forma clara, o princípio da proporcionalidade em sua vertente da proibição da proteção deficiente, pois fragiliza de forma desproporcional os preceitos constitucionais que consagram o dever de prestar contas, a proteção das eleições contra o abuso de poder econômico, bem como os princípios da moralidade e da probidade.

Tendo em vista a menção aos princípios constitucionais da probidade e moralidade, entendemos também cabível uma análise pautada no princípio da isonomia. Ora, se a mera apresentação de contas seria suficiente para a regularização do candidato e posterior obtenção da certidão de quitação eleitoral, qual seria o sentido em apresentar contas elaboradas em conformidade com as diretrizes expedidas na legislação eleitoral e resoluções do TSE?

As diferenças de tratamento entre aqueles que obtiveram a aprovação ou aprovação com ressalvas são ínfimas em relação aos que tiveram suas contas rejeitadas, note-se que até mesmo a devolução dos valores provenientes de fontes vedadas ou não identificadas pode ser imposta àqueles que obtiveram a aprovação com ressalvas, ou seja, não se trata de uma sanção imposta com base na desaprovação.

Ao interpretar literalmente o art. 11, § 7º da Lei Eleitoral restaria uma única diferença entre as contas aprovadas e aprovadas com ressalvas em relação àquelas que foram rejeitadas pela justiça especializada, qual seja, a remessa do processo de prestação de contas ao Ministério Público.

Ocorre que o prazo para propositura da ação pelo MP é ínfimo: nos termos do artigo 30-A da Lei nº 9.504/97, o *parquet* dispõe de quinze dias contados da data da diplomação do candidato para representar à Justiça Eleitoral e embora as contas dos candidatos eleitos devam ser julgadas até a data da diplomação, o prazo máximo, nos termos do art. 30 do mesmo diploma legal, é de três dias antes do recebimento do diploma.

Some-se todos os fatores à grande quantidade de candidatos eleitos em eleições municipais, por exemplo, por mais que as contas estejam julgadas, o prazo de quinze dias para propositura da ação de impugnação não corresponde à realidade.

Que dizer, então, das prestações de contas daqueles candidatos que não obtiveram sucesso no pleito e ainda assim utilizaram recursos provenientes do fundo partidário ou recebido apoio de fontes vedadas e tenham suas contas julgadas muito depois do prazo designado ao Ministério Público?

Conforme a interpretação literal dos comandos legais, não haverá quaisquer sanções para tais candidatos, sendo legalmente equiparados aos candidatos cujas contas tenham sido integralmente aprovadas.

Na ADI 4899 há citação de voto proferido pelo Min. Marco Aurélio quando do julgamento do REspE nº 1531-63.2010 e tal pronunciamento demonstra em termos precisos a ineficiência do processo de prestação de contas aplicado sob a égide da interpretação literal do art. 11, § 7º da Lei Eleitoral, *verbis*:

Senhor Presidente, quando este Tribunal se pronunciou, no campo administrativo, acerca da matéria, considerou-se a razão de ser do que há na parte final do § 7º do artigo 11 da Lei nº 9.504/1997.

Há referência, não resta dúvida, à apresentação de contas de campanha à Justiça Eleitoral, não apenas para se atender a um aspecto formal, mas para se perquirir sobre a harmonia ou não dessas contas com o ordenamento jurídico. Contrapõe-se à apresentação a não apresentação.

Cabe indagar se, apresentadas as contas, vindo à balha a glosa desta Justiça Especializada, não ocorrendo a ultrapassagem das eleições subsequentes, esse candidato, pelo simples aspecto formal de havê-las apresentado, está quite com a Justiça Eleitoral. Não terá falhado, na tentativa de lograr um cargo público? Não terá claudicado quanto à lisura das contas disponibilizadas para exame por setores técnicos da Justiça Eleitoral? É possível afirmar, potencializando-se apenas o aspecto formal em detrimento do fundo, ser suficiente dirigir-se ao protocolo da Justiça Eleitoral e apresentar contas, pouco importando a boa ou a má procedência delas?

A própria ordem natural das coisas contraria a limitação que se pretende dar à parte final do § 7º do artigo 11 da Lei nº 9.504/1997. Nesse caso, haveria situação jurídica apenas de fachada, de vitrina, quanto ao ato positivo da apresentação das contas.

A finalidade da norma não é essa, a menos que também se assente que, apresentadas as contas, haja o exaurimento do dever do candidato, sem a necessidade sequer do pronunciamento da Justiça Eleitoral sobre a regularidade. Ao interpretar-se que está quite com a Justiça Eleitoral quem apresentou contas em campanha e o fez de forma irregular, será necessário concluir - para haver coerência - que

basta essa apresentação, não devendo proceder-se a qualquer análise.

Senhor Presidente, não consigo emprestar ao § 7º do artigo 11 da Lei nº 9.504/1997 sentido limitativo quanto aos elementos conducentes a obter-se a certidão de quitação eleitoral. A rejeição das contas está compreendida no preceito como fator determinante para não se alcançar a certidão de quitação. A referência a esta, contida no início do preceito, norteia o alcance da parte final, da expressão "apresentação de contas".

Após a distribuição da ADI no Supremo Tribunal Federal ao relator Min. Luiz Fux, foi concedido prazo de 10 dias para a colheita de informações das autoridades requisitadas quando da propositura da ação, sendo também concedido igual prazo para manifestação do Advogado-Geral da União.

No mesmo ano da propositura da ação, o Senado Federal pronunciou-se por meio de seus advogados pedindo a improcedência da ação direta, alegando que a Lei 12.034/09 esteve em vigor por 4 anos e não foi objeto de qualquer impugnação.

Os representantes do Senado alegam ainda que há flagrante desrespeito às competências do poder Legislativo, vez que a lei deve ser elaborada por tal poder e no presente caso o foi sem que houvesse maiores questionamentos quanto ao seu conteúdo. Segue trecho da manifestação:

Inicialmente cumpre registrar que a expressão cuja interpretação quer a autora ampliar foi inserida juntamente com o parágrafo de que faz parte no mundo jurídico por meio da Lei nº 12.034 de 2009. Assim, há cerca de 4 anos, e já há 2 eleições existe tanto a norma quanto sua interpretação atual, não tendo havido neste período qualquer impugnação quanto quaisquer delas.

[...]

Desde 2009 o dispositivo tem a interpretação que lhe é dada atualmente, sem qualquer questionamento. Tal fato demonstra que a norma tem aceitabilidade e é tida como constitucional, não podendo querer o Ministério Público, de uma hora para outra, modificar as regras sem a participação do Legislativo, como dita a Constituição no tocante à construção das normas jurídicas. O próprio TSE, como dito acima, adequou sua jurisprudência e suas normas para reverberar a vontade da lei aprovada no Congresso Nacional.

[...]

Até o atual momento, não há qualquer decisão nos tribunais pátrios que tratem tal norma como maculada, todos dando a ela tratamento de norma formal e materialmente constitucional, tanto em casos concretos quanto em abstratos.

Finalmente, o argumento de que a norma deveria ser mais dura não impressiona, uma vez que o quadro normativo anterior à sua vigência era muito mais 'suave'. Houve, sem dúvida, um progresso e avanço da legislação rumo ao que se possa entender ser o mais desejável.

Todavia, acelerar este processo como quer o autor, em detrimento da competência constitucionalmente outorgada ao Poder Legislativo, antes de fazer bem ao país causará uma ferida insanável no corpo da nossa Carta Magna.

Com a devida vênia, tomamos a liberdade de discordar do posicionamento apresentado pela respeitável casa legislativa em comento, vez que em 2010, pouco tempo após a promulgação da Lei nº 12.034/2009 houve dois julgamentos já explicitados no presente trabalho com teores dissonantes, quais sejam, o PA 594-59/DF e o REspE nº 442363/RS ambos julgados em um intervalo de pouco mais que um mês.

A fundamentação exposta por ambas as correntes nos julgamentos em questão é rica, não se tratando de mera questão de opinião dos ministros do Tribunal Superior Eleitoral. Ocorre que após o ano de 2012, com a mudança na composição do órgão máximo da justiça eleitoral, a discussão foi descontinuada.

De posse de tais informações entendemos ser válida a Ação Direta de Inconstitucionalidade, não obstante manifestação contrária por parte do Senado Federal, vez que não há meio mais adequado para pacificar a questão do que um julgamento pelo STF, guardião da Constituição Federal.

5.2 Análise comparada dos julgamentos pela desaprovação e não prestação

Uma vez bem delimitados os aspectos históricos e legais que norteiam o julgamento das prestações de contas, cabe agora realizar uma análise comparada objetiva visando demonstrar as disparidades presentes na atuação jurisdicional da Justiça Eleitoral tendo em vista o entendimento consolidado no TSE pós Lei 12.034 de 2009.

Novamente tomaremos emprestada a expressão “apresentação” presente no art. 11, § 7º ao se referir à certidão de quitação eleitoral. Conforme a instância máxima da justiça eleitoral, o sentido do termo em destaque é literal, ou seja, basta que as contas sejam apresentadas para que se obtenha a quitação eleitoral, com isso em mente, podemos afirmar sem maiores ressalvas que o objetivo principal do processo de prestação de contas é simplesmente a

apresentação das formalidades, não importando o conteúdo, desde que atenda aos requisitos mínimos presentes na legislação eleitoral.

O candidato com as contas desaprovadas, salvo algumas exceções, poderá ser diplomado normalmente, seguem julgados neste sentido:

MANDADO DE SEGURANÇA. REJEIÇÃO DE CONTAS DO CANDIDATO NÃO IMPEDE A DIPLOMAÇÃO. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. 1. A rejeição das contas do candidato não impede, por si só, a sua diplomação, já que inexiste previsão legal neste sentido. 2. A desaprovação das contas do candidato não dá ensejo a suspensão da sua diplomação, já que primeiramente deve-se aguardar a ação própria para impugnação da diplomação.

(TRE-PA - MS: 357 PA, Relator: JOSÉ MARIA TEIXEIRA DO ROSÁRIO, Data de Julgamento: 22/10/2009, Data de Publicação: DOE - Diário Oficial do Estado, Volume CE4, Data 28/10/2009, Página 4)

MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO DE LIMINAR - ELEIÇÕES 2012 - REPRESENTAÇÃO POR ARRECADAÇÃO E GASTOS ILÍCITOS DE CAMPANHA - PRESTAÇÃO DE CONTAS REJEITADA - DECISÃO - CONCESSÃO DE LIMINAR - IMPEDIMENTO DE DIPLOMAÇÃO DE CANDIDATO - AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL - FRAGILIDADE DA PROVA - LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DO IMPEDIMENTO - CONFIRMAÇÃO DA LIMINAR - CONCESSÃO DA ORDEM. 1 Prestação de contas julgadas desaprovadas, a sua simples rejeição não implica, por si só, na condenação por arrecadação e gastos recurso. 2 Ofende aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, a concessão de liminar que impede a diplomação de candidato eleito, em autos de representação com escopo de apurar infração ao artigo 30-A da Lei n.º 9.504/97, tendo por prova apenas a desaprovação de contas de campanha, sem a devida instrução processual na forma estabelecida no artigo 22 da Lei Complementar n.º 64/903 Prestação de contas rejeitada é apenas início de prova. Necessidade de comprovação nos autos de novos elementos substanciais. Simples desaprovação das contas por vício formal não enseja automaticamente a cassação do diploma (Precedentes TRE/MG).4 Ordem concedida.

(TRE-MT - MS: 61036 MT, Relator: SAMUEL FRANCO DALIA JUNIOR, Data de Julgamento: 18/04/2013, Data de Publicação: DEJE - Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral, Tomo 1402, Data 08/05/2013, Página 2-6)

Caso o Ministério Público, ou qualquer outro interessado não entre com ação específica no prazo já mencionado, o candidato eleito cujas contas foram desaprovadas seguirá cumprindo seu mandato sem maiores obstruções. Nesse sentido, temos lição de Lula (2014, p 650 e 651):

Em tese, pouco importa se as contas dos candidatos eleitos tenham sido aprovadas, aprovadas com ressalva ou rejeitadas, uma vez que a lei, ironicamente, não estabelece de imediato, sanção específica para

o caso de rejeição de contas [...]. Apenas prevê que deve se remeter cópia dos processos com contas rejeitadas ao Ministério Público para os fins previstos no art. 22 da lei de inelegibilidades. Diríamos nós que também para o MP averiguar possível ajuizamento de representação por captação ou gasto ilícito de recursos [...].

Para a lei, mais grave que o candidato ter as contas rejeitadas é não prestá-las, porquanto a não-apresentação de contas de campanha impede a diplomação e a obtenção da certidão de quitação eleitoral no curso do mandato ao qual o interessado concorreu.

Prosseguindo com o raciocínio, tomaremos como exemplo, o candidato que teve suas contas julgadas não prestadas pela ausência de constituição de advogado; seguem julgados ratificando tal possibilidade:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. CAMPANHA ELEITORAL. ELEIÇÕES 2014. CANDIDATO AO CARGO DE DEPUTADO ESTADUAL. NÃO CONSTITUIÇÃO DE ADVOGADO. CONTAS JULGADAS NÃO PRESTADAS. 1. A falta de constituição de advogado é motivo para se considerar como não prestadas as contas, conforme o artigo 54, inciso IV, alínea a, combinado com o artigo 40, inciso II, alíneas g, ambos da Resolução do TSE n.º 23.406/2014.

2. Contas não prestadas.

(TRE-PA - PC: 183624 PA, Relator: ALTEMAR DA SILVA PAES, Data de Julgamento: 21/07/2015, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 135, Data 30/07/2015, Página 9)

ELEIÇÕES 2014. PRESTAÇÃO DE CONTAS. LEGITIMIDADE PROCESSUAL. INTIMAÇÃO. NÃO CONSTITUIÇÃO DE ADVOGADO. CONTAS NÃO PRESTADAS. INSTRUÇÃO. COMPETÊNCIA. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.

1. Somente o Tribunal Superior Eleitoral detém competência para regulamentar o processo eleitoral, não devendo ser reconhecida validade à instrução que regulamenta o processo de prestação de contas no âmbito de Tribunal Regional Eleitoral. A unicidade do direito eleitoral em todo o território nacional impede que as Cortes Regionais, ainda que com inviduosos bons propósitos, editem ato normativo para regulamentar a legislação vigente. Precedentes.

2. O processo de prestação de contas, a partir da edição da Lei nº 12.034/2009, adquiriu natureza jurisdicional, sendo obrigatória, portanto, a representação da parte em juízo por advogado devidamente constituído.

3. Nos termos da legislação processual, não sendo atendido o despacho para a regularização da representação processual pelo autor no prazo determinado, o feito deve ser extinto sem o julgamento do mérito.

4. Nessa hipótese, as contas são reputadas como não apresentadas, pois o resultado do julgamento decorre da ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, por falta de capacidade postulatória, que impede o exame do mérito da pretensão deduzida em juízo, quando não sanado no prazo determinado. Recurso especial não provido.

(TSE - RESPE: 213773 PORTO ALEGRE - RS, Relator: HENRIQUE NEVES DA SILVA, Data de Julgamento: 01/07/2016, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 19/08/2016, Página 125-12)

Aqui não cabe analisar a validade ou não do julgamento pela não prestação, nos casos em que esteja ausente a regular constituição de advogado, porém, é interessante ressaltar que de acordo com a legislação pátria seria possível que um candidato apresentasse prestação de contas completamente regular sem no entanto corrigir falha na sua representação processual como por exemplo, a ausência de assinatura de advogado.

No caso em tela, as contas seriam invariavelmente julgadas não prestadas caso os prazos para regularização da constituição de patrono não fossem atendidos e o candidato restaria impossibilitado de obter quitação eleitoral durante todo o período da legislatura à qual concorreu, ao passo que, aquele candidato que apresenta contas de fachada, fadadas à reprovação, poderá, na maioria das hipóteses, seguir no processo eleitoral sem quaisquer máculas.

Novamente, ressalte-se, o foco aqui não é relativizar a atividade do advogado, vez que o ofício de tal profissional é função essencial da justiça, solidificada por meio do art. 133 da Constituição Federal, bem como foi atribuído caráter jurisdicional ao processo de prestação de contas através da adição do § 6º ao art. 37 da Lei dos Partidos Políticos.

O objetivo é demonstrar que, a normatização das prestações de contas no estado atual, deixa diversas brechas para má utilização da ordem legal e ainda pode resultar em julgamentos desprovidos de qualquer equidade.

Noutra dimensão temos os candidatos com registro de candidatura indeferido ou aqueles que desistem da candidatura, nesse sentido, o art. 41, §§ 7º e 9º da Resolução 23.463/2015 determina que:

Art. 41. Devem prestar contas à Justiça Eleitoral:

I - o candidato;

II - os órgãos partidários, ainda que constituídos sob forma provisória:

a) nacionais;

b) estaduais;

c) distritais; e

d) municipais.

§ 7º O candidato que renunciar à candidatura, dela desistir, for substituído ou tiver o registro indeferido pela Justiça Eleitoral deve prestar contas em relação ao período em que participou do processo eleitoral, mesmo que não tenha realizado campanha.

§ 9º A ausência de movimentação de recursos de campanha, financeiros ou estimáveis em dinheiro, não isenta o partido e o candidato do dever de prestar contas na forma estabelecida nesta resolução.

O TSE é irreduzível ao determinar que a desistência da candidatura ou o indeferimento do registro de candidatura não eximem o candidato do dever de prestar contas, ainda que este não tenha realizado qualquer ato caracterizador de campanha eleitoral, ou ainda que a desistência tenha se dado antes mesmo do período indicado para a realização da campanha eleitoral, seguem julgados nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. CONTAS DE CAMPANHA JULGADAS COMO NÃO PRESTADAS. AUSÊNCIA DE QUITAÇÃO ELEITORAL. DESISTÊNCIA DE CANDIDATURA. IRRELEVANTE. PRESTAÇÃO DE CONTAS OBRIGATÓRIA. DESPROVIMENTO.

(TSE - AgR-REspe: 4920 CE, Relator: Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 23/10/2012, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 23/10/2012)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECEBIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. FALTA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CAMPANHA ELEITORAL. PRELIMINARES. AFASTADAS. INEXISTÊNCIA. QUITAÇÃO ELEITORAL. IRRELEVÂNCIA. FALTA. GASTOS. CAMPANHA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. INOCORRÊNCIA. FUNDAMENTOS NÃO INFIRMADOS. DESPROVIMENTO.

1. Ausente a prestação de contas de campanha nas eleições de 2004, não cumpriu o candidato, ora agravante, uma das condições de elegibilidade, não estando quite com a Justiça Eleitoral.

2. A ausência de gastos em campanha eleitoral ou a desistência de candidatura não têm o condão de afastar a exigência de prestação de contas (arts. 37, § 1º, e 38 da Resolução-TSE nº 21.609/2004).

3. Agravo regimental desprovido.

(TSE - AgR-REspe: 31933 RS, Relator: Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 13/10/2008, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 13/10/2008)

Do exposto, observa-se o rigor para com a obrigatoriedade do rito de prestação de contas de campanha, tendo em vista tratar-se de instrumento essencial para a aferição da correta utilização dos recursos, porém, não nos parece acertado o entendimento de que apesar de todo o aparato legal visando determinar a prestação das contas, não existam maiores consequências para aqueles que as apresentam de qualquer maneira.

Qual o interesse da justiça eleitoral em forçar a simples apresentação de um processo que é composto apenas de meras formalidades?

Retornamos ao voto do Min. Marco Aurélio no REspE nº 1531-63.2010 ao entender impossível “emprestar ao § 7º do artigo 11 da Lei nº 9.504/1997 sentido limitativo quanto aos elementos conducentes a obter-se a certidão de quitação eleitoral. A rejeição das contas está compreendida no preceito como fator determinante para não se alcançar a certidão de quitação”.

Ora, se a simples apresentação de contas é a principal finalidade do processo em questão, entendemos que deveria ser oportunizada então, a apresentação das contas durante todo período da penalidade referente à legislatura à qual o candidato concorreu, porém, ao contrário do que aduz a legislação atual, uma vez apresentadas as contas, levantar-se-ia o efeito da penalidade, pois conforme o art. 73, § 2º, V da Resolução 23.463, o requerimento de regularização tem por objetivo apenas apurar a utilização de recursos de fontes não vedadas ou não identificadas.

Filiamo-nos à corrente apresentada pela então Procuradora Geral da República em exercício, Sandra Cureau, ao propor na ADI 4899 que a norma eleitoral fosse interpretada nos moldes estabelecidos pelo texto constitucional, ou seja, a prestação de contas não pode ser mero “faz de contas”, um amontoado de informações que servem ao único propósito de demonstrar que as formalidades previstas na lei foram cumpridas, mesmo que eivadas de inúmeras irregularidades.

O Ministro Lewandowski, durante o julgamento do PA 594-59/DF, faz menção ao princípio da accountability, ou seja, de que a prestação de contas não deve servir meramente a propósitos formais, mas também a determinados princípios, que ao nosso ver, encontram-se bem fundamentados no texto da ADI 4899, segue o pronunciamento do Ministro:

Essa situação decorre até do princípio republicano que os anglosaxões chamam de subprincípio, denominado de accountability, que é o da prestação de contas. É uma prestação de contas válida, efetiva. Além do aspecto legal propriamente dito, há um aspecto principiológico que, a meu ver, tem de ser considerado.

(TSE - PA: 59459 DF, Relator: Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Data de Julgamento: 03/08/2010, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 23/9/2010, Página 21)

Portanto, ainda que se demonstre, conforme a fundamentação do Ministro Arnaldo Versiani durante o julgamento do procedimento administrativo supracitado, a incompetência da justiça eleitoral ao incluir em suas resoluções penalidades não previstas em lei quanto ao julgamento pela desaprovação das contas, sugerimos que tal questão seja levada então ao legislador, pois não é compreensível que um processo que visa garantir a lisura das eleições seja aplicado no sentido meramente formal e a nosso ver, decorativo.

A legislação eleitoral pode ser rigorosa, conforme demonstrado com as hipóteses de não prestação de contas, punidas indiscutivelmente com a impossibilidade de quitação durante uma legislatura, portanto, prezamos apenas que também o seja nos casos em que conforme rica fundamentação, baseada na doutrina apresentada e em pronunciamentos de ministros e ações diretas de inconstitucionalidade há flagrante ataque aos princípios constitucionais norteadores do processo eleitoral.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente a discussão a respeito da termo “apresentação” presente no art. 11, § 7º da Lei Eleitoral, mote da maior parte da discussão referente à prestação de contas de campanha, perdeu maior destaque, vez que o TSE proferiu reiterados julgamentos atribuindo mero sentido literal à expressão em comento.

No entanto, ainda está indefinido o destino da ADI 4899, que busca dar interpretação conforme à constituição ao parágrafo adicionado à LE pela lei 12.034/2009, entendimento este que coaduna com nossos ideais expressos durante todo o presente ensaio.

O processo de prestação de contas, enquanto instrumento que busca garantir maior honestidade e transparência às eleições não pode, no nosso entendimento, servir como mera formalidade.

O julgamento pela desaprovação merece tratamento diferenciado do que é dedicado pela legislação atual, visto que o destino das contas rejeitadas é quase o mesmo que daquelas que obtiveram aprovação com ou sem ressalvas. Trata-se de uma questão de probidade administrativa para com a gestão de recursos públicos utilizados durante as campanhas, vez que, novamente, cabe ressaltar que parte do montante despendido pelos candidatos provém do Fundo Partidário.

No que tange às contas julgadas não prestadas, julgamento este que ao nosso ver apresenta rigor excessivo e poucas chances de retificação face à pena imediatamente cominada àquele que falhou ao prestar as contas, as experiência obtida durante o estágio no Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão demonstraram que este julgamento atinge quase que exclusivamente aqueles candidatos com menor grau de instrução que, por ingenuidade ou desconhecimento da lei, deixam de apresentar documentos considerados essenciais pela LE e resoluções do TSE.

Enquanto diversos candidatos menos favorecidos são barrados pelo período de uma legislatura pelo descumprimento de formalidades, aqueles que fazem uso de recursos vedados ou de fonte não identificadas tem grandes

chances de saírem ilesos do processo eleitoral, podendo ser diplomados sem maiores óbices.

É esse o ponto principal que buscamos explicitar e atacar no presente ensaio, qual seria o objetivo do processo de prestação de contas? Cumprir uma lista de formalidades facilmente burlável por candidatos mal intencionados e dotados de assessoramento jurídico eficiente, ou tornar o processo eleitoral mais eficiente e republicano ao punir aqueles candidatos que não obtiverem a aprovação no julgamento pela justiça especializada?

A utilidade do raciocínio desenvolvido por este ensaio é justamente trazer à tona tema relativamente desconhecido porém crucial, vez que a esfera eleitoral e política é uma das, senão a mais infestada de vícios e atos contrários a todos os princípios republicados resguardados pela Constituição Federal.

Não se trata apenas de reflexão acerca da atuação da justiça eleitoral, o tema em questão abrange o processo legislativo na medida em que é de responsabilidade do legislador federal estabelecer diretrizes normativas que sejam condizentes com os princípios norteadores do processo eleitoral e político, princípios estes que, a nosso ver e com o respaldo da fundamentação da ADI 4899, encontram-se em conflito direto com a interpretação atualmente utilizada pelo TSE ao analisar os atos reguladores do processo de prestação de contas de campanha eleitoral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n. 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm> Acesso em: 09 de agosto de 2016.

BRASIL. Lei n. 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm> Acesso em: 09 de agosto de 2016.

BRASIL. Lei n. 9.096 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/L9096.htm>. Acesso em: 05 de janeiro de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4899 - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília-DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4354174>> Acesso em: 19 de dezembro de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=ADI%2F4650>>. Acesso em: 22 de outubro de 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral Do Estado Do Mato Grosso. MS: 61036 MT, Relator: SAMUEL FRANCO DALIA JUNIOR, Data de Julgamento: 18/04/2013, Data de Publicação: DEJE - Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral, Tomo 1402, Data 08/05/2013, Página 2-6. Disponível em: <<http://tre-mt.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23379565/mandando-de-seguranca-ms-61036-mt-tremt>>. Acesso em: 17 de setembro de 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral Do Estado Do Pará. MS: 357 PA, Relator: JOSÉ MARIA TEIXEIRA DO ROSÁRIO, Data de Julgamento: 22/10/2009, Data de Publicação: DOE - Diário Oficial do Estado, Volume CE4, Data 28/10/2009, Página 4. Disponível em: <<http://tre-pa.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5466389/mandado-de-seguranca-ms-357-pa>>. Acesso em: 17 de setembro de 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral Do Estado Do Pará. PC: 183624 PA, Relator: ALTEMAR DA SILVA PAES, Data de Julgamento: 21/07/2015, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 135, Data 30/07/2015, Página 9. Disponível em: <<http://tre-pa.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/214896936/prestacao-de-contas-pc-183624-pa>>. Acesso em: 17 de setembro de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda,

sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014. Resolução 23.406, de 27 de fevereiro de 2014. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23-406-consolidada-com-alteracoes>> Acesso em: 09 de agosto de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. Resolução 23. 463 de 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 19 de setembro de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 21.823 de 15 de junho de 2004. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/arquivos/resolucao-tse-no-21-823-quitacao-eleitoral/view> >. Acesso em 06 de janeiro de 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. PA: 59459 DF, Relator: Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Data de Julgamento: 03/08/2010, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 23/9/2010, Página 21. Disponível em: < <http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16794377/processo-administrativo-pa-59459-df>>. Acesso em: 09 de agosto de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-REspe: 31933 RS, Relator: Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 13/10/2008, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 13/10/2008. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14635028/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-31933-rs>>. Acesso em: 12 de agosto de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-REspe: 4920 CE, Relator: Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 23/10/2012, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 23/10/2012. Disponível em: < <http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22616205/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-4920-ce-tse>> . Acesso em: 12 de agosto de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe: 153163 MT, Relator: Min. MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELLO, Data de Julgamento: 22/03/2011, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 100, Data 27/05/2011, Página 36. Disponível em: < <http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21005237/recurso-especial-eleitoral-respe-153163-mt-tse/inteiro-teor-110220282>>. Acesso em 09 de agosto de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RESPE: 213773 PORTO ALEGRE - RS, Relator: HENRIQUE NEVES DA SILVA, Data de Julgamento: 01/07/2016, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 19/08/2016, Página 125-12. Disponível em: < <http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/375394498/recurso-especial-eleitoral-respe-213773-porto-alegre-rs> >. Acesso em: 12 de agosto de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe: 442363 RS, Relator: Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Data de Julgamento: 28/09/2010, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 28/09/2010. Disponível em: < <http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16773625/recurso-especial-eleitoral-respe-442363-rs>>. Acesso em: 12 de agosto de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-REspe: 11197 MG, Relator: Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 30/08/2012. Disponível em: < <http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23588041/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-11197-mg-tse/inteiro-teor-111751848>>. Acesso em: 09 de agosto de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-REspe: 23211 RJ, Relator: Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 16/10/2012, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 16/10/2012. Disponível em: < <http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22551245/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-23211-rj-tse/inteiro-teor-110726662?ref=juris-tabs>>. Acesso em 09 de agosto de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-REspe: 14314 RJ, Relator: Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 20/11/2012, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/11/2012. Disponível em: < <http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22861513/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-14314-rj-tse>>. Acesso em: 09 de agosto de 2016.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016, 1020p.

LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. Direito Eleitoral. 4.ed. São Paulo: Editora Imperium, 2014, 864p.

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Serrão Viégas, Pedro Henrique.

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA ELEITORAL : Análise das hipóteses e consequências jurídicas dos julgamentos pela desaprovação e não prestação das contas / Pedro Henrique Serrão Viégas. - 2016.

69 f.

Orientador(a): Felipe Costa Camarão.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

1. Desaprovação. 2. Não prestação. 3. Prestação de contas. 4. Quitação Eleitoral. I. Costa Camarão, Felipe. II. Título.