

5

Resultados da pesquisa Análise e tratamento jurisprudencial da prestação de contas

A questão que norteou a presente pesquisa é alusiva à análise da efetividade da atuação da Justiça Eleitoral, na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos, mediante a apuração da *accountability* exercida pela Justiça Eleitoral e a sua relação com os resultados do julgamento das contas.

Em vista deste objetivo, proceder-se-á à análise da forma utilizada pela Justiça Eleitoral, especialmente a de Minas Gerais, para a aplicação e interpretação dos dispositivos que regem a matéria da prestação de contas, tomando como parâmetros: os procedimentos adotados para o exame das contas apresentadas pelos candidatos, bem como as decisões esposadas nos acórdãos lavrados pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

5.1. Considerações metodológicas

No tocante à metodologia utilizada para a realização da pesquisa, salienta-se que a mesma foi efetivada, no período de dezembro/2007 a janeiro/2008, a partir do levantamento quantitativo e qualitativo de dados dos processos de prestação de contas relativos aos anos de 2002 e 2006, abrangendo a totalidade dos processos arquivados no TRE/MG que tiveram as contas reprovadas.

O referido marco temporal utilizado para a execução da pesquisa foi definido com o propósito de identificar a razão da elevação do número de processos com contas desaprovadas no ano de 2006, assim como dos principais motivos que deram causa as aludidas desaprovações (Anexo D, Tabela 4).

O levantamento de dados foi feito em referência aos partidos políticos e aos períodos eleitorais, não se observando os aspectos descritivos dos processos em análise, como os referentes aos nomes das partes, números identificadores, data ou nome do relator, haja vista não terem tais dados relevância para o objetivo colimado na pesquisa.

Dessa forma, a análise dos referidos processos foi realizada dando-se ênfase ao estudo dos pareceres conclusivos emitidos pelo órgão técnico

responsável pelo exame das contas, às manifestações ministeriais e, principalmente, aos acórdãos exarados pela Corte do Tribunal.

A pesquisa foi realizada tomando-se como base os fundamentos das decisões esposadas nos respectivos acórdãos, para a apuração do percentual dos principais motivos das reprovações das contas dos candidatos.

Foi realizado, ainda, um estudo de caso referente à prestação de contas de um candidato às eleições de 2006, com o fim de fazer uma análise mais detalhada do processo bem como constatar a eficiência da Justiça Eleitoral na análise do caso concreto.

A escolha do processo como objeto de estudo deu-se pelo critério da análise da sua especificidade em relação aos demais processos, já que a prestação de contas foi caracterizada pelo exame de vasta documentação comprobatória, encaminhada por poder judicante diverso, da ocorrência de ilícitos durante a campanha eleitoral, o que faz surgir à necessidade de se discutir a efetividade da fiscalização financeira e contábil da Justiça Eleitoral sobre as atividades financeiras exercidas pelos candidatos.

O principal questionamento, diante do estudo da prestação de contas, é se o objetivo da prestação de contas não se define tão-somente pela análise do cumprimento das condições exigidas pela legislação para a sua apresentação, mas na implementação de mecanismos que possibilitem à Justiça Eleitoral realizar a fiscalização e análise, no que de fato interessa, com vistas a apurar se a prestação de contas reflete fielmente a real movimentação financeira da campanha.

5.1.1.

Objetivos e pressupostos

A principal pretensão da pesquisa realizada, nos processos de prestação de contas da Justiça Eleitoral de Minas Gerais, refere-se à apuração da sua eficiência quanto à fiscalização da movimentação financeira das campanhas.

Como objetivos específicos da pesquisa, apontam-se:

a) Avaliar as causas do aumento do número das reprovações na eleição de 2006 em relação à de 2002;

b) Analisar os motivos ensejadores das reprovações das contas nas últimas eleições federais; e

c) Identificar os níveis de *accountability* exercidos na perspectiva eleitoral e a sua relação com os resultados obtidos nas prestações de contas.

Foram, então, adotados alguns pressupostos para a pesquisa:

a) A elevação do número de desaprovações dos processos de prestação de contas, nas últimas eleições, pode representar um avanço da Justiça Eleitoral em direção a uma maior *accountability*, na perspectiva da responsabilização daqueles que almejam representar os interesses da sociedade.

b) A atuação da Justiça Eleitoral no aprimoramento do sistema normativo, com as alterações e inovações da legislação pertinente, bem como na implementação de mecanismos de controle, é fundamental para o alcance de uma maior efetividade na análise e julgamento dos processos de prestação de contas.

c) Os resultados dos julgamentos das contas podem evidenciar uma evolução do Sistema de Financiamento de Campanhas ou, ainda, podem ser utilizados como parâmetros para o levantamento de outras hipóteses para os demais problemas atinentes à Prestação de Contas.

5.2. Estudo das jurisprudências

O presente estudo, como mencionado, foi direcionado somente aos processos cujas decisões foram no sentido da reprovação das contas, a fim de avaliar a efetividade da sua análise.

Observou-se o maior rigor concedido aos procedimentos de análise dos processos referentes às eleições de 2006, já que não ficaram restritos somente aos aspectos formais, como na eleição anterior, mas às questões de mérito (de fundo), que realmente importam para o efetivo controle da Justiça Eleitoral sobre a regularidade das contas.

No que tange, ainda, ao acirramento do tratamento da matéria, observou-se que não somente as alterações legislativas, especialmente as trazidas pela mini reforma de 2006, como também o maior empenho da Justiça Eleitoral de Minas Gerais, refletido principalmente na implantação de mecanismos de controle, foram cruciais para o aperfeiçoamento do Sistema de Prestação de Contas.

Constatou-se da interpretação das jurisprudências em comento que os julgadores não se valeram de parâmetros fixos para a tomada de decisões, já que

não adotaram os mesmos critérios de avaliação quanto à potencialidade lesiva das irregularidades das contas.

Ocorre que a legislação previu como possibilidades de decisões: a aprovação, a aprovação com ressalvas e a rejeição, mas condicionou o seu proferimento à análise da regularidade das contas.

No entanto, as infrações foram dispostas na lei, de uma forma geral, sem menção expressa acerca do seu grau de gravidade e capacidade de comprometer a regularidade das contas.

Assim, o legislador optou por tratar, de forma excepcional, a questão da potencialidade das irregularidades de macular a credibilidade das contas, podendo-se apontar como exemplo: a previsão referente aos casos da utilização de recursos financeiros não transitados pela conta bancária específica, que, por disposição expressa, implicam a rejeição das contas.

Dessa forma, firmou-se o entendimento do TRE/MG no sentido da necessária análise do conjunto das irregularidades ocorridas no processo, que isoladamente, não têm o condão de macular as contas a ponto de ensejar a sua desaprovação, ressalvando-se as hipóteses da ocorrência de falhas insanáveis, que, por si só, comprometem a regularidade das contas e, necessariamente, vão provocar a reprovação das contas.

Segundo levantamento de dados efetuado pela Seção de Análise de Contas Eleitorais, em relação às eleições de 2006, verifica-se que 21% dos candidatos não apresentaram a prestação de contas. (Anexo D, Tabela 2).

Tal fato pode ser relacionado à fragilidade da legislação pertinente, que atribui uma penalidade que não condiz com a gravidade da conduta dos candidatos omissos na prestação de contas.

Ora, a não prestação de contas impede tão-somente a diplomação, até que as contas tenham sido julgadas.¹⁸² Desta forma, os demais candidatos que não foram eleitos, por não sofrerem qualquer punição, não têm interesse em cumprir o dispositivo legal, o que compromete o exercício da *accountability* tanto na perspectiva eleitoral quanto na societal.

¹⁸² Art. 39 da Res. 22.250/06.

De toda forma, houve uma redução do percentual de contas não prestadas à Justiça Eleitoral de Minas Gerais nas eleições de 2006 em relação às de 2002 de 32% para 21%.(Anexo D, Tabela 4)

Tal redução pode ser atribuída a inovação trazida pela Res.21.823, do TSE, de 15 de junho de 2004, no sentido da ampliação do conceito da plenitude das matérias que envolvem a quitação eleitoral, para acrescentar a obrigação de prestar contas, bem como da previsão da vedação da obtenção da quitação eleitoral para os candidatos omissos no curso do mandato ao qual o interessado concorreu.

A referida restrição imposta aos candidatos omissos pode não ter atendido de forma satisfatória os reclames por uma necessária punição dos responsáveis pela infração às normas que regem o dever de prestar as contas, mas, de toda forma, representou um avanço em direção a um maior rigor no tratamento da matéria.

Tal evolução normativa pode ser evidenciada, num plano mais amplo, pela referida redução do percentual de contas não prestadas à Justiça Eleitoral e, mais especificamente, por recente decisão da Justiça Eleitoral, no sentido da negativa do pedido de registro de candidatura ao jornalista Rui Costa Pimenta pelo Partido da Causa Operária às eleições presidências de 2006, com fundamento na omissão do dever de prestação de contas, nas eleições de 2002.¹⁸³

A esse respeito, vale ressaltar parte do teor da Res. TSE 21 773, relatora ministra Ellen Gracie, de 27 de maio de 2004, em que restou assentada a ausência de prestação de contas do Sr. Rui Costa Pimenta nas eleições de 2002:

(...) Não prestadas as contas, não há como se emitir quaisquer juízo acerca delas. Não há como se controlar a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais. Via de consequência, se havida a sobra de recursos financeiros, como saber a sua destinação? Lamentavelmente, a falta de prestação de contas ou a sua desaprovação total ou parcial não implica nenhuma sanção para o candidato não eleito, que, como no caso em exame, deixar de apresentar prestação de contas relativa à campanha eleitoral(...).

Importa ressaltar a necessária participação da Justiça Eleitoral na coibição das referidas infrações, por ferirem frontalmente os interesses democráticos da

¹⁸³ RUI PIMENTA *recorre...*, 2006.

população, que tem direito a ter amplo acesso a todas as informações correspondentes às movimentações financeiras das campanhas, da forma mais transparente possível, a fim de viabilizar o exercício da *accountability*.

5.2.1.

Motivos das reprovações das contas nas eleições de 2002 e 2006

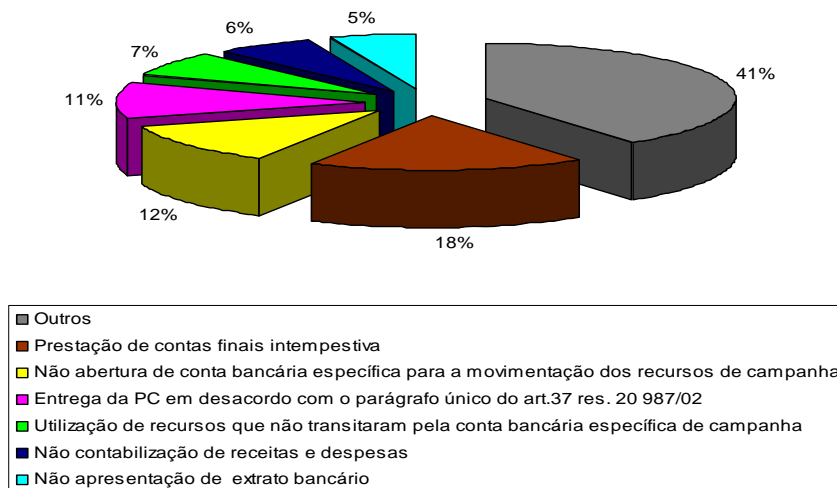
Do estudo realizado nos processos de prestação de contas, constatou-se, conforme Gráficos 2 e 3 como principais motivos que ensejaram a reprovação das contas nas eleições de 2002 e 2006: a não abertura de conta bancária específica para a movimentação dos recursos da campanha; a não apresentação do extrato bancário; a apresentação intempestiva da prestação de contas finais; a não contabilização de receitas e despesas; e a utilização de recursos que não transitaram pela conta bancária específica da campanha.

Especificamente nas eleições de 2002, outra irregularidade observada foi a infração ao parágrafo único do art. 37 da Res. 20 987/02 do TSE, que dispõe sobre a apresentação da prestação de contas, conforme o Sistema Informatizado do TSE. Em relação às eleições de 2006, observou-se, ainda, a irregularidade referente à omissão de prestação de contas parciais.

Além dos motivos acima elencados, ocorreram as seguintes irregularidades, que foram consideradas como “Outros motivos”, por não terem tido uma representatividade considerável para a análise dos resultados: a) não apresentação dos recibos eleitorais utilizados e não utilizados; b) divergências dos números dos recibos eleitorais com os informados pelo Comitê Financeiro; c) divergência do limite de gastos informados pelo candidato na prestação de contas e no registro da candidatura; d) apresentação de extrato bancário insatisfatório; e) não apresentação de notas fiscais; f) arrecadação de recursos antes do registro da candidatura e/ou recebimento/retirada dos recibos no Comitê; e g) não quitação de despesas contraídas na campanha.

A fim de se evitar desnecessárias delongas, mas, a título apenas ilustrativo, constam do Anexo A, Gráficos (nº. 5 a 31), que se destinam a demonstrar as várias causas de desaprovações das contas e a sua relação com os respectivos partidos políticos, em uma análise comparativa entre as eleições de 2002 e 2006.

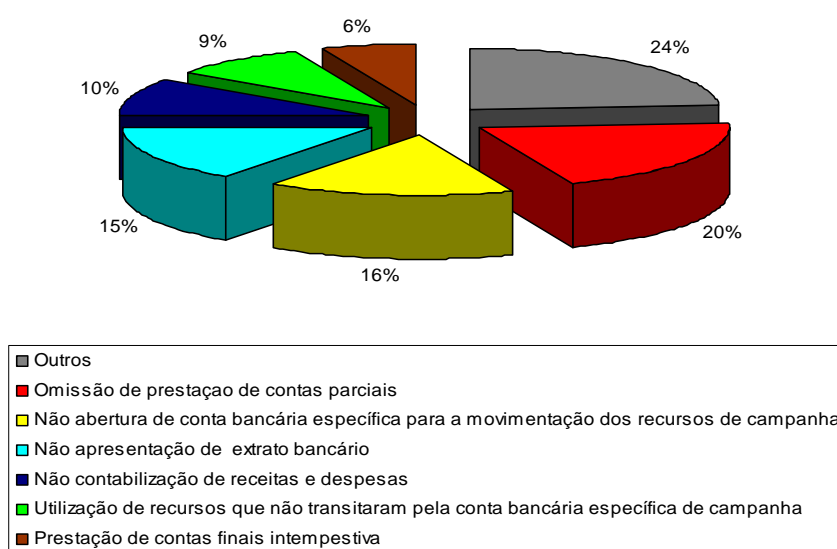
Gráfico 2: Motivos para reprovações – 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

Gráfico 3: Motivos de reprovações – 2006



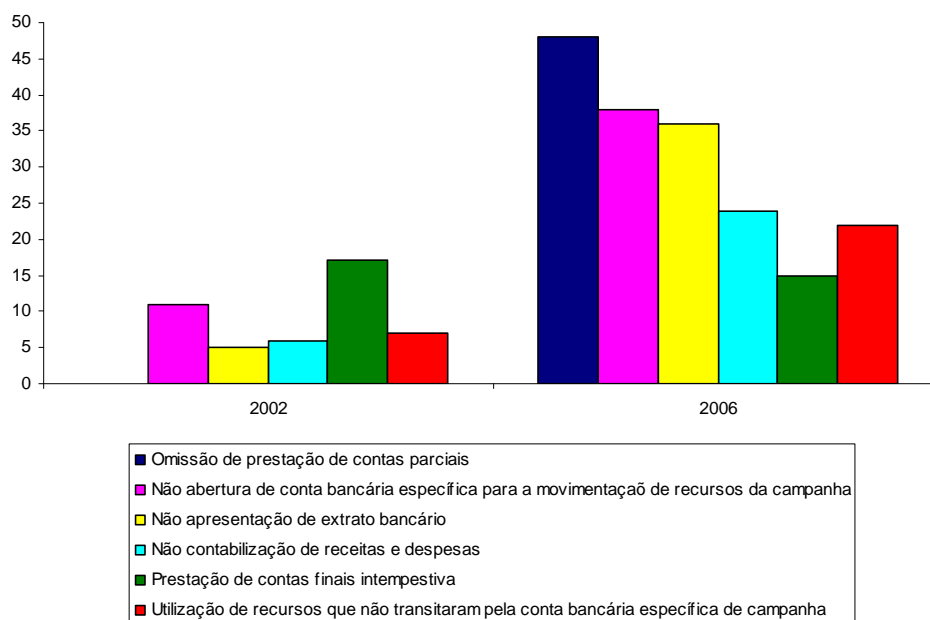
Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

Foi verificado um aumento significativo do quantitativo de irregularidades que motivaram as reprovações das contas, tendo-se observado 236 (duzentas e trinta e seis) ocorrências em 2006 e 84 (oitenta e quatro) em 2002.

No Gráfico 4, cujo parâmetro utilizado foi o quantitativo de irregularidades constatadas nas eleições, observou-se a elevação do número de ocorrências nas eleições de 2006, à exceção da irregularidade relativa à apresentação intempestiva de contas finais, cujo motivo será analisado oportunamente.

Gráfico 4: Comparativo dos motivos de reprovações de 2002 e 2006

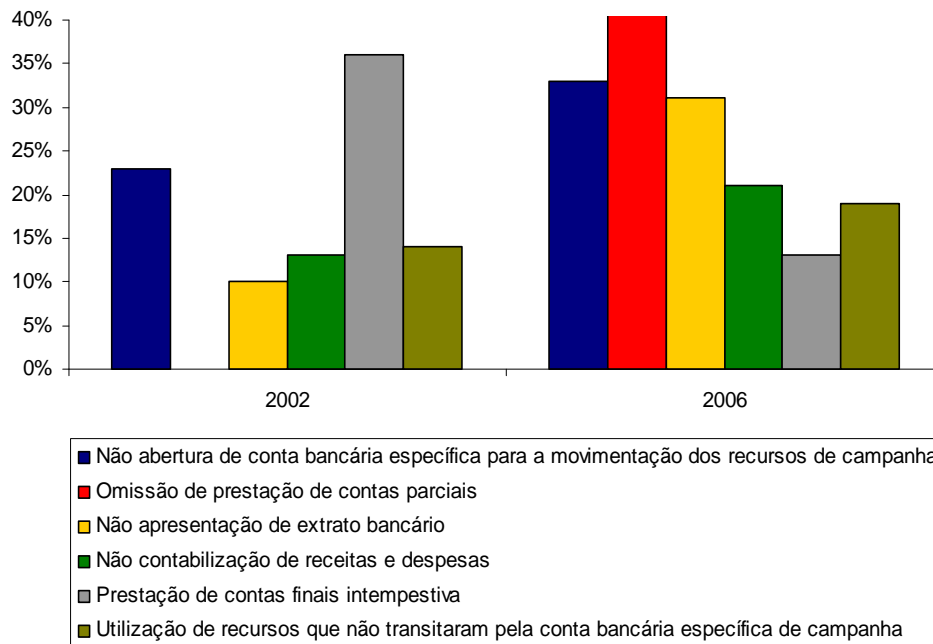


Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

No Gráfico 5, no qual o parâmetro utilizado foi o percentual das irregularidades em relação ao quantitativo de processos analisados em cada eleição, observou-se também o aumento das irregularidades, no ano de 2006.

Gráfico 5: Comparativo dos motivos de reprovações em % - 2002 e 2006



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

Cumprindo esclarecer que a Justiça Eleitoral vem firmando entendimento no sentido da relativização da análise do contexto da prestação de contas, sendo a conclusão da desaprovação, muitas vezes, motivada pelo somatório de várias irregularidades, que, isoladamente, não teriam força suficiente para ensejar a desaprovação.

Entretanto, algumas falhas, como a não abertura da conta bancária ou a não contabilização de recursos na prestação de contas, foram consideradas como insanáveis, as quais levaram à rejeição das contas como consequência imediata das infrações, tendo em vista que a norma não permite, nestes casos, qualquer margem de interpretação ou relativização da análise.

5.2.2.

A não abertura da conta bancária específica para a movimentação dos recursos de campanha

O Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento, após as eleições de 1998, no sentido da aprovação das contas daqueles que sequer abriram a conta bancária específica, por entender que esse fato, por si só, não ensejaria a desaprovação das contas, desde que houvesse a possibilidade de demonstrar por outros meios a sua regularidade.

Tal entendimento foi objeto da Súmula 16 do Tribunal Superior Eleitoral, que prescrevia: “A falta de abertura de conta bancária específica não é fundamento suficiente para a rejeição de contas de campanha eleitoral, desde que, por outros meios, se possa demonstrar sua regularidade”.

A aludida Súmula foi posteriormente revogada pelo TSE, ao apreciar questão de ordem proposta pelo ministro Fernando Neves, na sessão de 05 de novembro de 2002, voltando a ser requisito da aprovação das contas a obrigatoriedade do trânsito dos recursos nas contas bancárias.

Esse último entendimento não prevaleceu para a análise das prestações de contas no pleito de 2002, que continuaram com suas contas aprovadas, não obstante a infração legal, mas foi observado para as eleições de 2006, tendo ensejado, assim, o aumento das reprovações, conforme concluído no estudo realizado.

Segundo Schickmann,¹⁸⁴ os candidatos interpretaram de forma incorreta a Súmula 16, atribuindo-lhe o sentido da dispensa imediata da abertura da conta bancária, o que não poderia prevalecer, já que a Corte Superior não se afastaria da previsão legal expressa na Lei das Eleições, que impõe aos partidos e candidatos a obrigatoriedade da abertura da conta para a movimentação financeira das campanhas eleitorais.

Não só a legislação eleitoral dispõe ser obrigatória a abertura de conta bancária específica para o registro integral de todo o movimento financeiro da campanha como também a jurisprudência do Tribunal firmou-se no sentido dessa

¹⁸⁴ SCHLICKMANN, *Financiamento de campanhas eleitorais...*, 2007.

exigibilidade¹⁸⁵. Tal obrigação reveste-se de grande importância para a análise realizada pela Justiça Eleitoral, já que permite a verificação, com exatidão, das contas prestadas pelos candidatos, por meio do confronto com os valores que transitaram pela conta bancária, expressos no extrato bancário.¹⁸⁶

Não obstante o mencionado entendimento do Tribunal no sentido da necessária análise conjunta das irregularidades, nos casos em que restou comprovado o uso de recursos não transitados pela conta bancária específica foi observado, independente do valor envolvido, o estrito teor do dispositivo legal, qual seja, o § 3º do art. 22 da Lei 9 504/97, introduzido pela Lei 11 300/2006 que dispõe, *in verbis*:

Art. 22 [...]. § 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 de contas do partido ou candidato, comprovado abuso do poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.

A obrigatoriedade da abertura da conta bancária já era prevista nas eleições de 2002, entretanto não havia a disposição expressa no sentido da desaprovação das contas em caso de infração ao dispositivo, tendo prevalecido nesta eleição o entendimento esposado na Súmula 16, conforme mencionado.

A inovação trazida pela Lei 11 300/06, com o estabelecimento do necessário liame entre a obrigação imposta e a reprovação das contas, foi crucial para a elevação das desaprovações nas eleições de 2006.

Não se vislumbra outra forma de a Justiça Eleitoral fazer um criterioso controle das contas a não ser pela obrigatoriedade do trânsito dos recursos de campanha em conta específica para tal finalidade, razão por que consideramos certa a medida adotada referente à revogação da súmula 16 do TSE.

¹⁸⁵ Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial. Prestação de contas. Campanha eleitoral. Eleições 2004. Ausência de abertura de conta bancária específica. Recibos eleitorais não emitidos. Irregularidades. Impossibilidade verificação regularidade contas. Negativa de seguimento. Agravo regimental. Fundamentos não infirmados. Respe 25782, relator Ministro José Geraldo Grossi, Brasília, Diário de Justiça, de 05 de março de 2007

¹⁸⁶ Art. 10, *caput*, e art. 29, XII, da Res. 22.250/06.

5.2.3. A não apresentação do extrato bancário

Embora tenha a Resolução 20 987/2002 previsto, em seus arts. 8º e 28, a necessária abertura da conta bancária específica de campanha e da sua comprovação com a apresentação do extrato bancário respectivo, salienta-se que tais disposições, para as eleições de 2002, não implicaram por si só a desaprovação das contas, tendo sido realizado à época uma análise conjunta de todas irregularidades ocorridas para a reprovação das contas.

Já para as eleições de 2006 a não apresentação de extrato bancário foi considerada motivo suficiente para a rejeição das contas, o que motivou o aumento das reprovações neste ano.

A mudança no entendimento adotado pela Justiça Eleitoral se deu em razão das alterações promovidas pela Lei 11 300/06, que passou a estabelecer como consequência direta para o caso da não abertura da conta bancária a necessária rejeição das contas, e, ainda, pela revogação da Súmula 16, como já mencionado, com efeito para as eleições de 2006.

É que a ausência do extrato bancário implica necessariamente a não comprovação da abertura da conta bancária específica de campanha, havendo o descumprimento das obrigações impostas pelos arts. 10, *caput* e 29, XII, da Resolução 22 250/06, que dispõe sobre a obrigatoriedade da abertura de conta bancária para o registro da movimentação financeira de campanha e acerca da necessária instrução da prestação de contas, mesmo que não haja movimentação de recursos, com os extratos bancários, demonstrando a movimentação ou a ausência de movimentação financeira no período de campanha.

Nos termos dos acórdãos proferidos, em 2006, apreende-se que a não-abertura da conta bancária específica configura irregularidade insanável, por não ser passível de correção em momento posterior à realização das eleições. E, ainda, que a falta de documento que comprove a devida abertura da conta bancária contraria os termos da Resolução que devem ser obrigatoriamente cumpridos, sob pena de desaprovação das contas.

5.2.4. Apresentação intempestiva da prestação de contas finais

O prazo estabelecido pela lei para o encaminhamento à Justiça Eleitoral da prestação de contas é de 30 (trinta) dias após as eleições e, havendo segundo turno, até o trigésimo dia posteriormente a sua realização, referente aos dois turnos.

A legislação não prevê sanções diretas para a apresentação da prestação de contas intempestiva¹⁸⁷; apenas estabelece condição suspensiva para a diplomação dos eleitos, ao dispor: “A inobservância do prazo para o encaminhamento da prestação de contas impede a diplomação dos eleitos enquanto perdurar” E, ainda, na Resolução 22 250/06 determina que o marco para a diplomação seja o julgamento das contas, e não somente a sua apresentação, como diz a lei.¹⁸⁸

A partir de 2004, importante inovação da norma, que foi mantida pela resolução que regulamentou as eleições de 2006, foi a referente ao impedimento, no curso do mandato ao qual o candidato concorreu, da obtenção da Certidão de Quitação Eleitoral para os candidatos que não apresentaram prestação de contas.¹⁸⁹

Tal restrição pode ser relacionada à redução do número de prestação de contas intempestivas nas eleições de 2006. (Gráficos 04 e 05). Observou-se, ainda, a redução do número de contas não prestadas de 32% em 2002 para 21% em 2006. (Anexo D, Tabela 4)

Ressalta-se o entendimento do Tribunal no sentido da não gravidade da irregularidade relativa à apresentação intempestiva das contas, como se observa do fundamento esposado em acórdão do TRE/MG:

Frise-se que a apresentação da prestação de contas após o prazo previsto no art. 22 da Res. 20 987/02 não tem o condão de maculá-la, porquanto a única sanção

¹⁸⁷ Art. 29, III, § 2º, e art. 25 da Res. 22.250/06.

¹⁸⁸ Art. 41 da Res. 22.250/06.

¹⁸⁹ Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Registro de Candidato. Agravo regimental. Campanha eleitoral de 2002. Contas não prestadas. Quitação eleitoral. Ausência. Condição de elegibilidade não preenchida. Inteligência da Res.21.823. Provimento negado. Respe 26.602, 28 de nov.2006, relator Min Antonio Cezar Peluso, Diário de Justiça, de 19 de dezembro de 2006

advinda é o impedimento à diplomação enquanto perdurar a situação de mora, que, no caso em exame, é inócua em razão de não ter sido o interessado eleito.¹⁹⁰

O descumprimento da obrigação de prestação de contas fere frontalmente os ideais democráticos atinentes à garantia da soberania popular exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, que constitui um preceito constitucional. É que, para o exercício da *accountability* vertical, que se caracteriza pela realização de eleições livres e justas, por meio do exercício periódico do voto, é necessário que os cidadãos tenham amplo acesso às informações de todos os candidatos, inclusive daqueles não eleitos e, especialmente, as que se referem às campanhas políticas, de forma que os mandatários possam ser punidos ou premiados, com votos contrários ou favoráveis nas eleições seguintes, além da possibilidade do uso de reivindicações ou denúncias dos atos praticados contrariamente as regras eleitorais.

O não cumprimento da determinação legal de prestar contas compromete também a igualdade de condições dos participantes da competição política, já que beneficia os que infringem os ditames legais em detrimento daqueles que lhes dão cumprimento rigoroso.

Assim, foi previsto na Resolução que regulamentará as próximas eleições de 2008 que, findo o prazo para a apresentação da prestação de contas, os candidatos e Comitês serão intimados para, no prazo de 72 horas, prestarem as contas, sob pena de aplicação do disposto no art. 347 do Código Eleitoral e de serem julgadas não prestadas as contas.¹⁹¹

A Resolução previu, também, como penalidades decorrentes da decisão que julgar as contas não prestadas para o candidato o impedimento de obter a Certidão de Quitação Eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu e ao Comitê Financeiro a perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário no ano seguinte ao da decisão.¹⁹²

¹⁹⁰ Acórdão nº. 045/2004. Prestação de contas. Eleições 2002. Candidato. Contas desaprovadas. Prestação de Contas 3109/2002 Z.E. 31 Interessado: Antônio Luiz Vieira – Candidato ao cargo de deputado estadual pelo PRTB. Relator: juíza Adrianna Belli de Souza. Data da Publicação 17/02/2004

¹⁹¹ Art. 27, § 4º, da Res. 22.715/08; art. 347 da Lei 4.737: “Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução. Pena – detenção de três meses a um ano e pagamento de 10 a 20 dias-multa.”

¹⁹² Art. 42 da Res. 22.715/08.

Resta saber se não será argüida a ilegalidade do dispositivo acrescentado pela Resolução, haja vista ser a norma prevista na Resolução hierarquicamente inferior à Lei das Eleições 9.504/97, devendo apenas regulamentá-la de forma restrita ao seu conteúdo.

A novidade introduzida pela Resolução 22.715/08, que prescreve a restrição ao fornecimento da quitação eleitoral aos candidatos que tiveram as contas julgadas não prestadas, esbarra nos limites formais prescritos no § 9º do art. 14 da CF/88, que exige a introdução de novos casos de inelegibilidade somente por meio de Leis Complementares.

Ocorre que, com a sanção imposta referente à obtenção da Certidão de Quitação, criou-se um caso de inelegibilidade cominada potenciada, ou seja, para eleição futura, cerceando o infrator de exercer o direito de ser votado em eleição que ocorra durante o curso do mandato ao qual o candidato concorreu, por ser a Certidão de Quitação Eleitoral, considerada requisito legal para o deferimento do registro da candidatura.

Convém ressaltar o entendimento de Costa sobre a inelegibilidade cominada potenciada “é uma sanção aplicada a fatos ilícitos, cujo efeito se espraia por determinado trato de tempo, impedindo o registro da candidatura”. E, ainda, “é consectário de algum ato ilícito, cerceando o nacional de exercer plenamente a sua cidadania, inclusive pondo-lhe amarras à obtenção do direito de ser votado.”¹⁹³

Se ultrapassadas as referidas barreiras legais e constitucionais, o que se espera é que as alterações introduzidas pela nova Resolução possam minimizar ou, quem sabe, extinguir a malfadada prática da inadimplência do dever de prestar as contas de campanha.

5.2.5.

A não contabilização de recursos utilizados na campanha

Observou-se que nas eleições de 2006 houve um aumento significativo da incidência de recursos não contabilizados na prestação de contas, o que revela o uso de recursos financeiros não provenientes da conta específica de campanha,

¹⁹³ COSTA, *Instituições de Direito...*, 2006.

configurando falha insanável que leva, tem tese, à desaprovação das contas, conforme disposto no § 3º, art. 22, da Lei 9.504/97, acrescido pela Lei 11.300/06.

Os pareceres emitidos nos processos foram no sentido da rejeição das contas como consequência imediata da infração, não havendo a norma permitido qualquer margem de interpretação, nem mesmo o exame conjunto das falhas detectadas.

Para os analistas responsáveis pela análise técnica dos processos, há no ato praticado um potencial lesivo, não aferido em função do valor financeiro envolvido, mas decorrente da atitude do candidato, que contraria o dispositivo legal.

Um fator que contribuiu para a elevação do número de desaprovações das contas, com arrimo no dispositivo em análise, foi a realização de procedimento de circularização nas eleições de 2006, perante as grandes empresas do Estado, a fim de obter informações de potenciais fornecedores de bens e serviços aos candidatos para a realização de confronto com os dados constantes da prestação de contas.

Tal procedimento, que visou agregar maior efetividade ao controle da arrecadação e aplicação dos recursos de campanha, bem como a análise das prestações de contas, foi regulamentado pela Portaria 002-CRE/2006, que autorizou a Secretaria de Controle Interno do Tribunal, órgão técnico responsável pelo exame das contas de campanha, a aplicar procedimentos técnicos consoante as Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis (NBC-T-11), aprovadas pela Resolução 820/1997, do Conselho Federal de Contabilidade.

A Portaria autoriza o órgão técnico do TRE/MG a solicitar, previamente ao exame das contas, informações a potenciais fornecedores de bens ou serviços a candidatos e Comitês Financeiros, a fim de confrontar com os registros de despesas constantes da prestação de contas, podendo, ainda, para a obtenção dos nomes e endereços dos referidos fornecedores, requerer das prefeituras municipais o fornecimento do cadastro mobiliário do município.

A iniciativa da Justiça Eleitoral mineira contribuiu para a efetividade da análise das contas nas eleições de 2006, o que pode ser evidenciado nos Gráficos 4 e 5, nos quais se verifica uma elevação significativa dos casos de não contabilização de recursos.

5.2.6.

A utilização de recursos que não transitaram pela conta bancária da campanha

Observou-se da análise dos processos do ano de 2006 que houve um aumento do percentual de contas desaprovadas com base na inobservância do dispositivo que determina o trânsito integral dos recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais em conta específica de campanha.

Tal fato pode ser atribuído à nova disposição introduzida pela Lei 11 300/06 à Lei das Eleições, que se refere à penalidade imposta para a infração do referido dispositivo, qual seja a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato, bem como o cancelamento do registro da candidatura ou cassação do diploma, se já outorgado, em caso de comprovação do abuso do poder econômico.¹⁹⁴

O aumento das reprovações das contas demonstra a consecução de uma das principais metas da mini reforma de 2006, introduzida pela Lei 11 300/06, que é justamente a coibição do caixa 2, comumente qualificado como “recursos não contabilizados” nas discussões referentes aos recentes escândalos envolvendo a captação e aplicação ilícita de recursos nas campanhas.

Apesar da inegável evolução da norma com o estabelecimento do necessário liame entre a infração e o resultado da reprovação das contas, ressalta-se, contudo, a não imposição, de forma imediata, do cancelamento do registro ou da cassação do diploma, que dependerá da comprovação do abuso do poder econômico em sede de ação própria de investigação judicial eleitoral.

5.2.7.

A omissão de prestação de contas parciais

A questão da crise da confiança nos partidos e dirigentes políticos, tendo em vista as irregulares nas movimentações financeiras das campanhas, vem sendo

¹⁹⁴ Art. 22, § 3º, da Lei 9 504/97 introduzido pela Lei 11. 300/06: “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 do poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou casado o diploma, se já houver sido outorgado.”

alvo de debate na agenda política, com propostas de soluções normativas.

Para Rubio,¹⁹⁵ deve ser privilegiada a divulgação pública da origem e do destino dos fundos que financiam a política. Diz a autora: “Cabe informar o cidadão sobre quem está por trás de cada candidato”

Nesse sentido, ressalta-se o importante avanço da norma no que tange à transparência e à publicidade no processo de prestação de contas de campanha eleitoral, com a previsão, nas eleições de 2006, da exigência da prestação de contas parciais de campanha.

A inovação foi trazida pela Lei 11 300/2006, que impôs a obrigação aos partidos políticos, coligações e candidatos, de divulgar, durante a campanha, pela rede mundial de computadores (internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminado dos recursos recebidos para financiamento de campanha e os gastos realizados.

Observa-se no Gráfico 4 que a omissão da prestação de contas parciais foi verificada somente nas eleições de 2006, haja vista ter prevalecido a inovação legislativa supracitada somente para este pleito eleitoral.

Há dois aspectos que exsurgem da inovação normativa e que merecem ser analisados: a ausência de previsão de punibilidade para a infração ao dispositivo; e a falta de determinação da identificação dos nomes dos doadores e dos respectivos valores doados que deverão ser informados somente na prestação de contas finais.

Quanto ao primeiro aspecto, o que se verifica é que, não obstante a evolução da norma, o que restou demonstrado foi a ineficiência do mecanismo de controle implantado, em face da ausência de previsões expressas acerca das respectivas punições, o que pode ser evidenciado pela omissão das prestações de contas parciais, em número significativo de processos, nas eleições de 2006, como se constata no Gráfico 3.

No que tange ao segundo aspecto, há de se ressaltar que, com a ausência da obrigatoriedade da divulgação dos nomes dos doadores, bem como dos

¹⁹⁵ RUBIO, *Financiamento de partidos e...*, 2005.

fornecedores, o legislador deixou de contemplar importante mecanismo de controle da Justiça Eleitoral sobre as informações prestadas durante o período da campanha para posterior confronto com a prestação de contas final.

Quanto à informação relativa à origem dos recursos, o legislador preferiu tratar a matéria de forma a facultar aos doadores e fornecedores, a prestação de informações sobre as doações aos candidatos e despesas por ele realizadas, devendo, quando possível, as mesmas serem divulgadas nas páginas dos tribunais eleitorais.¹⁹⁶

Tais informações, segundo o regramento da Resolução 22.250/06, poderão ser utilizadas para subsidiar o exame das prestações de contas de campanha eleitoral. A sua falsidade sujeitará o infrator às penas do art. 348 e seguintes do Código Eleitoral.¹⁹⁷

Ressalta-se, contudo, que, mesmo quando as informações são solicitadas pela Justiça Eleitoral, nos procedimentos de circularização, com vistas a subsidiar o exame técnico das contas de campanha, o que se constata é a inércia de grande parte dos fornecedores de bens e serviços, que não prestam os esclarecimentos solicitados pela Justiça Eleitoral no prazo estipulado.

A publicidade concernente à origem dos recursos que integram a movimentação financeira das campanhas é considerada como uma das mais importantes formas de exercício da *accountability* eleitoral, motivo pelo qual a sua efetividade depende da forma da sua regulação, que deve ser pautada não nos moldes da lei atual, mas sim como um dever a ser cumprido de forma a garantir a transparência da competição política, bem como a lisura e estabilidade do processo eleitoral.

5.2.8.

A entrega da prestação de contas em desacordo com o parágrafo único do art. 37 da Resolução 20.987/02

Com a informatização do Sistema de Prestação de Contas, foi prevista, na Resolução que regulamentou a movimentação de recursos e a prestação de contas das eleições de 2002, a determinação da elaboração da prestação de contas por

¹⁹⁶ Art. 46, § 1º, da Res. 22.250/06.

¹⁹⁷ Art. 46, §§ 2º e 3º da Res. 22.250/06 e art. 348.

meio da utilização do Sistema de Prestação de Contas Eleitoral (SPCE), desenvolvido pelo TSE, que permite a emissão das peças de instrução do processo, além da geração de disquete, os quais devem ser entregues à Justiça Eleitoral.¹⁹⁸

Ocorre que a informatização foi instituída no pleito de 1998 de forma opcional, o que foi mantido para as eleições de 2000. Já com vistas às eleições de 2002, foi estabelecida a obrigatoriedade de utilização do sistema de prestação de contas.¹⁹⁹

Entretanto, vários candidatos entregaram a prestação de contas em desacordo com a Resolução, já que, na maior parte dos casos, não foi possível o recebimento pela base de dados da Justiça Eleitoral em razão de o disquete conter erro na leitura.

Os candidatos foram intimados a apresentar nova prestação de contas nos moldes da aludida Resolução, mas não se manifestaram, razão pela qual tiveram as contas desaprovadas.

Importa observar que o rigor com que foi tratada a matéria, com a severa consequência da rejeição das contas, justifica-se pelo fato de ter sido o procedimento informatizado disseminado e conhecido pelos partidos e candidatos desde as eleições de 1998, motivo por que não poderia ser alegado o desconhecimento da exigência imposta.

Observa-se nos Gráficos 4 e 5 que a irregularidade em comento foi observada somente nas eleições de 2002, tendo cumprido os candidatos, nas eleições de 2006, de forma integral, as determinações legais referentes à entrega da prestação de contas segundo os parâmetros do Sistema Informatizado de Prestação de Contas Eleitorais.

Ainda, há que se ressaltar que o Sistema Informatizado veio agregar efetividade e celeridade à prestação e ao exame das contas, tendo constituído um significativo avanço nos procedimentos de controle exercidos pela Justiça Eleitoral, com a viabilização de cruzamento de dados, a aferição de limites legais de gastos e doações e a constatação imediata de irregularidades, o que

¹⁹⁸ Res. 20.987/02.

¹⁹⁹ Art. 37 da Res. 20.987/02.

anteriormente, por ser realizado manualmente, tornava ainda mais difícil o cumprimento do exíguo prazo legal para o exame das contas.

5.3.

Estudo de caso de processo de prestação de contas

O estudo foi realizado em processo de prestação de contas de candidato a deputado federal, nas eleições de 2006 pelo Partido dos Trabalhadores, autuado sob o nº. 4.418/2006, protocolo nº . 73.445/2006.

A escolha do processo para a análise em questão ocorreu em razão da peculiaridade de sua natureza, já que o exame realizado pelo setor técnico responsável pela análise das contas do TRE/MG não ficou, neste caso, restrito aos documentos apresentados pelo candidato, mas também àqueles oriundos de procedimento cautelar criminal de produção de provas em desfavor do candidato, que, à época, encontrava-se em tramitação na Justiça Federal do Estado de Minas Gerais.

Ocorre que a documentação comprobatória produzida na esfera da Justiça Federal, por meio da adoção de medidas como: a quebra de sigilo bancário e de dados e a ulitimação de diligências, entre as quais busca e apreensão, teria revelado fortes indícios de ocorrência da infração penal, prevista no art. 350 do C.E.²⁰⁰, que trata da omissão ou falsidade de declaração em documento público ou particular, para fins eleitorais.

Tal infração referia-se à omissão na prestação de contas da real movimentação financeira da campanha do investigado, podendo se apreender da documentação juntada aos autos a ocorrência de “caixa 2”.

Assim, por requerimento do Ministério Público Eleitoral, foi juntada ao processo de prestação de contas toda a documentação comprobatória originária do processo criminal da Justiça Federal, que posteriormente foi enviada também à presidência do TRE, por iniciativa da Justiça Federal, com cópias do inquérito

²⁰⁰ Art. 350 do C.E.: “Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais. Pena – reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular. Parágrafo Único: Se o agente da falsidade documental é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsidade ou alteração é de assentamentos de registro civil, a pena é agravada.”

policial, e procedida a uma análise detalhada, à luz das normas que regem o financiamento de campanhas eleitorais, que durou cerca de três meses e resultou na rejeição das contas.

O setor técnico responsável pela análise das contas, em relatório de exame técnico, após a análise da documentação supramencionada, fez apontamentos das irregularidades ocorridas, da seguinte forma:

a) Que o candidato realizou gastos de campanha com uma empresa gráfica do estado, no valor total de R\$ 608.254,00 (seiscentos e oito mil e duzentos e cinquenta e quatro reais), sendo que do montante foi declarado na prestação de contas apresentada à Justiça Eleitoral apenas o valor de R\$ 131.000,00 (cento e trinta e um mil reais), restando então a omissão do valor R\$ 477.254,00 (quatrocentos e setenta e sete mil, duzentos e cinquenta e quatro reais), que não transitaram pela conta bancária específica de campanha. Tal fato pôde ser comprovado principalmente, mediante o confronto de numeração de documentos fiscais presentes na prestação de contas e em planilhas do processo criminal, em anotações manuais, em que se observou que foi combinado: o pagamento à referida gráfica de prestações mensais, que, somadas, totalizavam a diferença não declarada à Justiça Eleitoral; a emissão de notas fiscais somente do valor declarado à Justiça Eleitoral; e o pagamento do restante em dinheiro no local.

b) Que o candidato declarou à Justiça Eleitoral despesas contraídas a uma empresa de Belo Horizonte/MG, com valor inferior ao efetivamente realizado, tendo o total emitido totalizado R\$ 44.400,00 (quarenta e quatro mil e quatrocentos reais). Tal informação constou de planilhas mensais de gastos elaboradas pelo próprio candidato. Além destes documentos, houve também depósitos comprovados, tendo como favorecido a referida empresa.

c) Que o candidato contratou despesas no valor total de R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais) da qual a primeira parcela no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) foi quitada conforme recibo da própria empresa. Tais despesas não foram declaradas à Justiça Eleitoral.

d) Que o candidato, conforme planilha, realizou depósitos em dinheiro que totalizaram R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais) em nome de uma empresa gráfica do estado, que não foram contabilizados na prestação de contas. Além dos depósitos, observou-se documento de fax remetido ao candidato em que se

informa os dados do favorecido para depósito e a sigla PF (aludindo, provavelmente, a expressão “por fora”).

e) Que o candidato realizou despesas com a contratação de pessoal fixo para a realização de trabalho na campanha eleitoral, com valores totais de R\$ 47.979,84 (quarenta e sete mil novecentos e setenta e nove reais e oitenta e quatro centavos) mensal, o que considerando o período de campanha totalizaria R\$ 143.939,52 (cento e quarenta e três mil novecentos e trinta e nove reais e cinquenta e dois centavos), sendo que desse total apenas R\$ 19.883,00 (dezenove mil e oitocentos e oitenta e três reais) foi registrado na prestação de contas e ainda só 9 (nove) das 34 (trinta e quatro) pessoas contratadas, foram mencionadas na prestação de contas.

f) Que o candidato realizou locação de veículos em empresa da cidade de Belo Horizonte, tendo declarado na prestação de contas o valor de R\$ 46.108,39 (quarenta e seis mil, cento e oito reais e trinta e nove centavos), tendo se omitido o valor de R\$ 37.804,86 (trinta e sete mil oitocentos e quatro reais e oitenta e seis centavos), o que pôde ser comprovado por notas de locação, e-mail e depósitos bancários.

g) Ainda, com relação às despesas realizadas de forma ilícita, salienta-se a mensagem eletrônica realizada entre a coordenadora financeira da campanha do candidato e sua irmã, no qual as duas se mostram preocupadas com a circularização de fornecedores realizada pelo TRE-MG, sugerindo reunião com os fornecedores para lhe orientarem sobre as informações a serem prestadas à Justiça Eleitoral, restando prejudicado o procedimento de circularização em relação aos fornecedores e doadores.

h) Que há evidências claras de arrecadação anterior à data permitida para o início de captação de recursos (doações) e que não foram lançadas na prestação de contas.

i) Que há evidências de arrecadação em valores superiores aos declarados na prestação de contas entregue à Justiça Eleitoral, configurando a existência de caixa paralelo ao oficialmente declarado, portanto, sem trânsito pela conta bancária específica da campanha, o que pode ser constatado por extratos bancários e anotações diversas constantes da documentação apreendida pela Polícia Federal. É que foram detectados depósitos em conta não oficial do candidato, realizados

por empresa que não foi declarada regularmente entre as empresas doadoras na prestação de contas.

j) Que há fortes indícios de que foram utilizadas duas contas bancárias, sendo que uma delas teria sido utilizada para movimentação de recursos financeiros não declarados à Justiça Eleitoral. Tal fato foi evidenciado por meio de e-mails enviados pela coordenadora da campanha, em que informa a existência das duas contas e a destinação das mesmas, ou seja, uma de acordo com a legislação e a outra, não.

l) Que foram recebidas, ainda, doações de forma velada; ou seja, os doadores efetuavam o pagamento direto aos fornecedores do candidato, o que pode ser observado em transcrição de conversa do candidato e terceiro interessado.

m) Que foram encontradas diversas planilhas nas quais constam registros de receitas que não foram contabilizadas na prestação de contas, com valores vultosos como os constantes em planilha do mês de agosto, em torno de R\$462.500,00 (quatrocentos e sessenta e dois mil e quinhentos reais) e ainda os constantes em planilha referente ao período de setembro que totalizaram R\$734.055,00 (setecentos e trinta e quatro mil, cinquenta e cinco reais).

n) Que o candidato realizou eventos para arrecadar recursos para a campanha sem registro na sua prestação de contas, tendo o custo dos eventos sido declarados como outras despesas. Tais despesas constaram da documentação apreendida pela Polícia Federal.

o) Que foram interceptadas pela Polícia Federal conversas entre o candidato e terceiros, onde ficam claras as negociações escusas para a arrecadação de valores para o financiamento da campanha.

A conclusão do relatório de exame técnico foi no sentido da comprovação documental do uso de recursos financeiros não transitados pela conta bancária específica de campanha, no valor de R\$ 161.077,82 (cento e sessenta e um mil e setenta e sete reais e oitenta e dois centavos) E, ainda, a partir das anotações, planilhas e documentos diversos, depreendeu-se a realização de gastos não declarados no valor de R\$1000.000,00 (um milhão de reais) e de recursos não estimáveis em dinheiro em valor incalculável.

Com relação aos recursos arrecadados, foi evidenciada a captação irregular sem emissão de recibo eleitoral e trânsito pela conta bancária específica e em momento anterior ao início do período oficial de campanha.

Dentre os dispositivos legais infringidos, foi destacado o art. 22, §3º da Lei 9.504/97, com redação dada pela lei 11.300/2006 que dispõe in verbis:

Art. 22. (...)

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

O candidato foi intimado, para os fins do art. 36 da Resolução 22 250/06, para se manifestar sobre as irregularidades apontadas, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, bem como apresentar prestação de contas retificadora.

Após a vista concedida ao candidato para a manifestação sobre as diligências determinadas pelo órgão técnico, tomou-se ciência do despacho proferido no processo, no sentido da determinação do desentranhamento de documentos sigilosos, apresentados pela Polícia Federal, e da permissão do acesso das demais folhas dos autos.

Foi então interposto agravo regimental, em 01 de dezembro de 2006, por se entender que apesar de os autos da prestação de contas de campanha serem públicos, consoante previsão do art. 45 da Resolução 22.250/06, no caso específico, foi liberado o acesso a informações constantes nos relatórios elaborados pelo setor técnico do Tribunal, que fazem menção expressa aos documentos sigilosos colacionados nos autos, o que viola o sigilo judicial imposto para as informações relacionadas aos documentos apresentados pela Polícia Federal.

O Agravo Regimental foi recebido e processado em autos apartados. Foi intimada a Procuradoria Regional Eleitoral, que se manifestou pelo improvimento do agravo.

Em 6 de dezembro de 2006, os juízes do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, por unanimidade, negaram provimento ao agravo, nos seguintes termos:

Ementa: Agravo regimental. Feitos Diversos. Candidato eleito a Deputado Federal. Eleições 2006. Decisão que determinou o desentranhamento de documentos sigilosos e permitiu acesso aos autos. Publicidade dos atos realizados pelo Órgão Eleitoral. Observância ao art. 45 da Resolução nº 22.250/2006/TSE. Objetivo de dar transparência ao processo eleitoral. Determinação de autuação em autos apartados dos documentos considerados efetivamente sigilosos. Inexistência de respaldo legal para obstar a publicidade de parte da análise feita pelo Órgão Técnico do Tribunal. Prevalência do princípio da publicidade, visto que a sua não observância coloca em risco a lisura do processo democrático. Agravo regimental a que se nega provimento.

O candidato apresentou manifestação acerca das irregularidades apontadas pelo órgão em seu Parecer Técnico. Em suma alegou:

a) que o Ministério Público não poderia intervir no processo de prestação de contas como parte atuante, requerendo a juntada da documentação, podendo apenas acompanhar o exame das prestações de contas, conforme art. 44 da Resolução 22.250/06²⁰¹ e lançar mão das ações próprias, mas após a rejeição das contas, segundo o art. 40 da Resolução 22.250/06;

b) que o pedido do M.P. é inviável, já que pretendeu atribuir caráter investigatório ao procedimento administrativo da prestação de contas sem, no entanto, dotá-lo das garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório;

c) que o setor técnico do TRE não detém competência para examinar e emitir parecer em matéria de caráter investigatório, devendo então se ater à documentação trazida pelo candidato;

d) que a violação ao princípio constitucional da inocência constitui motivo para a invalidação do parecer técnico do Tribunal, tendo em vista a manifesta ocorrência de pré-julgamento e presunção de culpa contra o requerente;

e) que os valores referentes às despesas realizadas em nome de empresas, sem a devida contabilização, não foram efetivamente gastos pelo candidato, constituindo-se erro material;

f) que, mesmo que a E. Corte entenda pela ocorrência de falhas na prestação de contas, deve considerar a ausência do potencial lesivo na conduta do requerente, atentando-se aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, já

²⁰¹ Art. 44 da Res. 22.250/06: “O Ministério Público Eleitoral e os partidos políticos participantes das eleições poderão acompanhar o exame das prestações de contas”. Art. 40 (...). Parágrafo Único: “Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990 (Lei 9 504/97 art. 22, § 4, acrescentado pela Lei 11 300/2006)”.

que a quantia questionada pelo Tribunal representa percentual irrisório diante dos valores totais despendidos pelo candidato.

g) na eventualidade de se chegar a analisar as irregularidades quanto a documentação colacionada pelo MP, que as contas sejam aprovadas, tendo em vista que não houve comprovação irrefutável da existência de despesas e recursos não contabilizados na campanha.

Assim, em 4 de dezembro de 2006, o órgão técnico emitiu parecer conclusivo sobre a análise das contas prestadas pelo candidato, tendo destacado, preliminarmente, que o exame das contas pelo setor não poderia se ater à documentação trazida pelo candidato, como pretendido, tendo em vista que se assim fosse não se trataria de uma auditoria das contas, mas simplesmente uma homologação e arquivamento. E citou o art. 94-A da Lei 9.504/97, que trata da possibilidade de solicitação de informações aos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta²⁰², e, ainda, a Portaria 02/06 da Corregedoria Regional Eleitoral que autoriza o setor técnico a utilizar procedimentos técnicos consoante as normas de auditoria do Conselho Federal de Contabilidade.

Alegou, ainda, que o uso de informações advindas de outras esferas do Judiciário não transmuda o caráter administrativo do exame das contas em investigação criminal, já que:

(...) em sede de análise de contas não há que se falar em culpa ou presunção de inocência, mas em regularidade ou não de fatos contábeis. O que está em julgamento são as contas de campanha e não o próprio candidato, sua diplomação ou seu mandato. Para isso reservam-se as ações específicas”.²⁰³

Passou-se, então, a analisar o mérito das contas, tendo sido apontadas as seguintes irregularidades:

a) foi detectada por meio de procedimento de circularização, ausência de lançamento na prestação de contas de gasto efetuado com fornecedor;

²⁰² Art. 94-A da Lei 9.504/97, com as alterações da Lei 11.300/06: “Os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta poderão, quando solicitados, em casos específicos e de forma motivada, pelos Tribunais Eleitorais: I – fornecer informações na área de sua competência”.

²⁰³ Parecer conclusivo do processo de prestação de contas 4 418/2006 do TER/MG p. 3 282.

b) permaneceram falhas insanáveis, que comprometeram a regularidade das contas, mesmo com as alegações trazidas aos autos pelo candidato, vez que o mesmo efetuou gastos não registrados na prestação de contas;

c) o candidato não logrou êxito em esclarecer pontos cruciais do relatório de diligências, como os que se referem à realização de despesas com serviços gráficos não contabilizadas, com pessoal na campanha, com locação de veículos, despesas diversas e, ainda, quanto às receitas da campanha, já que há claras evidências de arrecadação anterior à data permitida para o início de captação de recursos, bem como de grande parte de recursos arrecadados que não transitaram pela conta bancária específica de campanha.

A conclusão do parecer técnico foi no sentido da desaprovação das contas do candidato. O candidato foi instado a manifestar-se sobre o parecer e prestou esclarecimentos que, de forma geral, ratificaram as razões alegadas quando da primeira manifestação. A unidade técnica responsável, em novo parecer, pós vista²⁰⁴, ratificou os termos do parecer conclusivo e manteve o entendimento já alcançado relativo à desaprovação das contas do candidato. A Procuradoria Eleitoral, igualmente, pronunciou-se pela desaprovação.

As contas foram submetidas à apreciação superior e, em 10 de dezembro de 2006, os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, acordaram em rejeitar as contas, em acórdão lavrado nos seguintes termos:

Ementa: Prestação de Contas. Candidato eleito a Deputado Federal. Eleições 2006. Inobservância dos requisitos estabelecidos na Lei 9504/97 e na Resolução nº 22.250/2006/TSE. Existência de falhas que comprometem a regularidade das contas. Contas rejeitadas.

Vale ressaltar o entendimento do relator esposado em seu voto, no sentido da natureza administrativa do processo de prestação de contas e de seus fins referentes à minuciosa verificação da campanha desenvolvida pelo candidato, objetivando constatar o cumprimento das normas ou a ocorrência de desvios e imperfeições, o que justifica o aproveitamento de todas as informações disponíveis, principalmente quando vindas de poder judicante.

²⁰⁴ Art. 36 da Res. 22.250/06.

Foi mencionado pelo relator que a campanha extravasou todos os limites legais e recomendáveis, em atividade afrontosa e descabida, a fim de garantir ao candidato a segurança de que seria eleito, mediante a utilização das facilidades para a captação de sufrágios, fundado no abuso do poder econômico.

O candidato interpôs embargos declaratórios, alegando omissões e contradições no v. acórdão e requerendo o reconhecimento da impossibilidade de consideração dos documentos apresentados na prestação de contas e a nulidade da análise técnica referente à documentação oriunda da Polícia Federal, bem como o reconhecimento da omissão quanto à garantia do princípio da inocência do embargante, em relação aos outros documentos e explicações trazidas nos autos.

O TRE, em 26 de Janeiro de 2007, rejeitou os embargos, por unanimidade, na forma do acórdão exarado da seguinte forma:

Ementa. Embargos de Declaração. Prestação de Contas. Candidato a Deputado Federal. Eleições 2006. Desaprovação. Inexistência de contradição ou omissão no acórdão embargado. Juntada de documentos corretamente deferida, inexistindo qualquer vício no procedimento. Pretensão de reanálise da matéria já amplamente discutida por este Tribunal quando do julgamento dos autos. Mero inconformismo do embargante com o deslinde do feito. Embargos rejeitados.

O candidato inconformado interpôs recurso especial para o Tribunal Superior Eleitoral, em 22 de fevereiro de 2007, que, em resumo fundamentou-se: a) na violação ao art. 5º, LV, da Constituição Federal²⁰⁵ alegando que não foi oportunizado ao recorrente produzir as provas necessárias, mas que teve sua manifestação limitada à nota explicativa em prazo exíguo e sem acesso a documentos essenciais à defesa; b) na violação ao art. 5º, LVII, da Constituição Federal²⁰⁶, já que a decisão contestada partiu da premissa de que o recorrente é culpado e que seu mandato foi adquirido de forma ilegítima; c) na violação aos arts. 40 e 44 da Resolução 22.250/06²⁰⁷, tendo em vista que o Ministério Público poderia, tão somente, acompanhar o exame da prestação de contas pelo Tribunal,

²⁰⁵ Art. 5º, LV, CRFB: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

²⁰⁶ Art. 5º, LVII, CRFB: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.

²⁰⁷ Res. 22.250/06, Art. 40: (...) Parágrafo Único: “Rejeitas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990”. Art.44: “O Ministério Público Eleitoral e os partidos políticos participantes das eleições poderão acompanhar o exame das prestações de contas”.

sendo o momento oportuno para questionar os gastos e arrecadações, após o julgamento das contas pelo Tribunal, quando, na hipótese de rejeição das contas, poderia ingressar com a ação própria.

Em 29 de março de 2007, o presidente do TRE/MG, considerando não preenchidos os requisitos para o cabimento do recurso especial, não o admitiu.

Foi registrada na decisão supramencionada que, apesar de ter sido alterada a jurisprudência até então adotada, em recentes decisões do Tribunal, para assentar o não-cabimento de recurso especial contra acórdão que aprecia prestação de contas, em face de a matéria ser de natureza eminentemente administrativa, a análise do recurso se deu em razão de as referidas decisões estarem, à época, pendentes de publicação.

O candidato, insatisfeito com a decisão que negou seguimento ao recurso especial aviado, interpôs Agravo de Instrumento, em 11 de abril de 2007. Foi deferida a formação do agravo e os autos remetidos ao Tribunal Superior Eleitoral, em 16 de abril de 2007.

O parecer da Procuradoria Eleitoral foi pelo desprovimento do agravo, haja vista o recente entendimento do TSE no sentido do não cabimento do recurso especial de decisão relativa à prestação de contas de candidato ou partido político, dada a natureza da matéria, que se infere entre as de índole administrativa.

Em 14 de maio de 2007, o ministro relator do Tribunal Superior Eleitoral, negou seguimento ao agravo de instrumento pelas mesmas razões de voto proferido pelo mesmo nos autos do Recurso Especial Eleitoral 27 903/AC, julgado em 22 de março de 2007, que, em suma, pacifica o entendimento do Tribunal no sentido do não cabimento de recurso especial contra acórdão de Tribunal Regional Eleitoral, que examina prestação de contas de candidato, por constituir matéria eminentemente administrativa.

Ressalta-se que o caso em comento foi, ainda, objeto de representação ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral contra o candidato, com o intuito de instaurar investigação judicial para a averiguação da prática de abuso de poder econômico (art. 30-A da Lei 9.504/97).

A representação não foi estudada, tendo em vista estar correndo em segredo de justiça, motivo por que analisamos somente seus principais aspectos, segundo notícias veiculadas pela imprensa e pela Justiça Eleitoral.

Não obstante a existência na referida representação de veementes indícios de arrecadação de recursos vultosos não contabilizados perante a Justiça Eleitoral, a questão da diplomação do candidato foi objeto de decisões divergentes, tendo o TSE decidido o caso concedendo liminar em favor do candidato, que garantiu a sua diplomação.

No dia 1º de dezembro de 2006, foi concedida, mediante antecipação de tutela, a suspensão da diplomação do candidato em favor de representação proposta pelo Ministério Público. No dia 10 de dezembro, as contas do candidato foram rejeitadas. Em 11 de dezembro, a liminar que suspendia a diplomação foi cassada, em decisão que julgou agravo de instrumento interposto pelo candidato eleito, tendo em vista que o caso não se enquadrava nas hipóteses de inelegibilidade previstas na CRFB e na Lei Complementar 64/90. No dia 13 de dezembro, a Corte, dando provimento a agravo interposto pelo Ministério Público Eleitoral, restabeleceu a liminar anteriormente concedida para suspender a diplomação do candidato, tendo a decisão se fundamentado no princípio da moralidade pública, no novo art. 30-A da Lei 9 504/97 e nas provas em desfavor do candidato, registradas na representação apresentada pelo Ministério Público.²⁰⁸

Por fim, o candidato impetrou Mandado de Segurança contra a decisão do TRE/MG, em 15 de dezembro de 2006, tendo sido deferida liminar, em 18 de dezembro do mesmo ano, suspendendo a decisão que havia proibido a diplomação do candidato. A decisão foi baseada nos termos do art. 15 da Lei Complementar 64/90 (lei das inelegibilidades), segundo o qual somente após o trânsito em julgado da decisão que declarar a inelegibilidade do candidato é que pode-se negar ou cancelar o registro se realizado ou declarado nulo o diploma se expedido. O ministro César Peluso, em sua decisão liminar salientou: “Portanto, para que se produzam os efeitos da ação de investigação judicial eleitoral, exige-se o trânsito em julgado”.²⁰⁹

A importância do presente estudo para a dissertação está na conotação do processo analisado, haja vista a sua complexidade em relação aos demais, que, na

²⁰⁸ *TSE defere liminar em favor do deputado eleito Juvenil Alves*. Belo Horizonte: Tribunal Regional Eleitoral, 18 dez. 2006. Disponível em: <http://www.ter-mg.gov.br/noticias/noticias_tre/dezembro_2006/18_dezembro.htm>. Acesso em: 8 mar. 2008.

²⁰⁹ *TSE autoriza, em liminar, diplomação do deputado federal eleito Juvenil Alves pelo TRE-MG*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 18 fev. 2006. Disponível em: <<http://agencia.tse.gov.br/index.jsp?pageDown=noticiaSearch.do%3Facao%3Dget%26id%3D16427-1k>>. Acesso em: 8 mar. 2008

maior parte das vezes tem o seu exame adstrito à análise formal das declarações e documentos apresentados pelos candidatos.

As irregularidades apontadas nos pareceres emitidos no processo foram detectadas graças à vasta documentação encaminhada ao TRE pela Justiça Federal e decorrentes de inquérito investigatório, que revelou fortes indícios de ocorrência de infração penal-eleitoral e omissão da real movimentação financeira quanto à arrecadação de recursos e gastos com a campanha.

Se assim não fosse, possivelmente o candidato teria suas contas aprovadas, tendo em vista a forma engenhosa com que conduziu a sua campanha, que se caracterizou pela movimentação de recursos vultosos e pela utilização de facilidades não disponíveis aos demais concorrentes, com a arrecadação de recursos, às margens da lei, para a desmedida captação de sufrágios fundada no abuso do poder econômico, com o claro objetivo de assegurar o seu êxito nas eleições.

A grandiosidade da campanha pode ser revelada pelos documentos investigatórios inclusos no processo, em que consta a confissão do próprio candidato de que teria gasto R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), tendo apresentado uma prestação de contas que atingiu R\$ 415.420,00 (quatrocentos e quinze mil e quatrocentos e vinte reais) e podendo gastar até o limite de R\$ 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil reais).

É de se ressaltar o que diz o juiz relator Sílvio Abreu quando do julgamento das contas do candidato “(...) a prestação de contas propriamente dita, trazida pelo candidato, nada mais é que uma obra de ficção contábil, altamente fantasiosa e desejosa de promover mera ilusão”. E, ainda, do juiz Francisco de Assis Betti: “Sr. Presidente, o mal do esperto é sempre achar que os outros são bobos. Acompanhando o eminente relator na íntegra”.

O que se observa é que a Justiça Eleitoral não realiza uma investigação mais apurada no sentido da comprovação dos esclarecimentos prestados pelo candidato.

O exaustivo trabalho realizado pela equipe técnica do Tribunal, haja vista o grande volume de contas analisadas, em prazo muito exíguo, associado aos problemas já descritos relacionados à insuficiência de recursos humanos e técnicos para a realização do trabalho, inviabiliza a realização de investigações mais aprofundadas a respeito das informações contidas nas prestações de contas,

restando apenas uma análise superficial dos dados constantes nos demonstrativos e documentos apresentados.

Fator mais preocupante é o que se refere às conseqüências da rejeição das contas, já que não implica sanção imediata, podendo servir tão-somente de fundamento para ações subseqüentes.

Tais ações são as referentes à representação do Ministério Público Eleitoral para os fins de abertura de investigação judicial eleitoral, objetivando apurar o abuso do poder econômico e à representação de partido político ou coligação, para apurar condutas em desacordo com as normas da lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos, em ação de investigação judicial.²¹⁰

A iniciativa ministerial fica condicionada à existência, na prestação de contas, de elementos que demonstrem a ocorrência do abuso por parte do candidato e a iniciativa dos partidos políticos ou coligação depende da ocorrência de fatos e provas de condutas, em desacordo com as normas que regem a lei da arrecadação e gasto de recursos.

No entanto, o que se constata é que o Ministério Público não vem atuando de forma incisiva nas referidas representações, o que pode ser evidenciado pelo reduzido número de ações de investigação ajuizadas na Justiça Eleitoral de Minas Gerais, nas duas últimas eleições federais.²¹¹

Quanto à ação prevista pela nova Lei 11 300/06, pode-se dizer que houve um avanço no que concerne ao maior rigor no tratamento da matéria, já que visou abranger, de forma geral, a investigação de todas as condutas em descordo com a Lei da Prestação de Contas, e não somente as que dizem respeito ao abuso do poder econômico.

O estudo de caso realizado demonstrou a fragilidade dos mecanismos de *accountability* adotados na perspectiva eleitoral, o que leva ao questionamento da necessidade da adoção de medidas efetivas para o aperfeiçoamento do controle exercido pela Justiça Eleitoral, na movimentação financeira das campanhas, de maneira que ocorra da forma mais transparente possível, fazendo com que os atos dos concorrentes sejam justificados e possibilitando a responsabilização daqueles

²¹⁰ Art. 30-A da Lei 9.504/97, acrescido pela Lei 11.300/06 e art. 40, parágrafo único, da Res. 22.250/06.

²¹¹ Cf. pesquisa realizada no Sistema de acompanhamento processual do TER/MG, em 19 dez 2007.

que violam os ditames legais, com sanções que correspondam efetivamente à gravidade das infrações cometidas.

5.4.

Análise dos resultados: relação com a *accountability* eleitoral

A *accountability* vertical diz respeito à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população, sendo o seu epicentro a eleição, que é o instrumento pelo qual os constituintes podem controlar a atividade dos seus representantes, podendo puni-los ou premiá-los, com base nas informações relativas ao seu desempenho.

Nesse sentido, a participação da Justiça Eleitoral ocupa posição central na efetivação da *accountability*, já que é por meio da fiscalização da atividade político-partidária e da sua publicidade, com a disponibilização de informações do processo de tomada de contas à população, que se viabiliza o controle da sociedade.

Assim, os resultados obtidos na pesquisa confirmaram o pressuposto adotado referente ao aumento dos níveis de *accountability* exercidos pela Justiça Eleitoral, o que foi demonstrado não somente pela elevação das reprovações das contas nas eleições de 2006 como também pela constatação da relação das causas das aludidas reprovações com a efetividade da atuação eleitoral.

Ficou demonstrado, ainda, que a reforma do sistema normativo, com as inovações e alterações realizadas na legislação, que regula a fiscalização e a prestação das contas, bem como a implementação de mecanismos de controle, como a referida circularização das empresas fornecedoras de bens e serviços, e o cruzamento de dados com a Receita Federal, foram fundamentais para o alcance de uma maior efetividade e estabilidade do Sistema de Fiscalização das Contas de Campanha.

O estudo de caso realizado evidenciou a natureza formal dos procedimentos de análise e julgamento das contas, já que a complexa instrução do processo de prestação de contas referente aos ilícitos ocorridos na campanha eleitoral foi garantida não pela atuação da Justiça Eleitoral, mas em decorrência de investigação realizada pela Justiça Federal.

Dessa forma, constatou-se que, não obstante o aperfeiçoamento da atuação da Justiça Eleitoral em importantes aspectos do procedimento de análise das contas, urge a adoção de outras formas de controle que possibilitem a realização da fiscalização e análise das questões “de fundo” que realmente interessam ao processo democrático.

Apreendeu-se, ainda, que a legislação eleitoral pertinente, malgrado as alterações e inovações realizadas, caracteriza-se por imprecisões nos seus termos bem como por omissões quanto ao disciplinamento de matérias indispensáveis à regulação do processo de tomada de contas.