

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA ELEITORAL

José Jairo Gomes ^(*)

O financiamento de campanha eleitoral é certamente um dos temas mais polêmicos da atualidade. Com efeito, é impensável a realização de campanha sem dispêndio de recursos, ainda que pouco vultosos. Mas o que ocorre normalmente é o gasto de elevadas somas, sobretudo nas eleições majoritárias para o Poder Executivo.

Ninguém ignora constituir os domínios econômicos campo fértil para o uso abusivo de poder nas eleições, o que acarreta grave desequilíbrio da disputa. Por isso, o legislador intervém, fazendo-o com o fito de tornar a disputa mais leal e equilibrada. Quer-se impedir que a riqueza dos mais abastados não interfira de forma decisiva no resultado das eleições. Com isso também se cumpre o princípio constitucional da isonomia, pois se todos são iguais perante a lei, justo não seria que houvesse grande diferença de oportunidades para a ocupação de cargos político-eletivos.

À luz de sua origem, pode o financiamento ser público, privado ou misto. Este último é o sistema adotado no Brasil, de sorte que tanto contribui o Poder Público quanto o setor privado.

A contribuição estatal emana do Fundo Partidário (art. 38, III e IV, da Lei nº 9.096/95), do custeio da propaganda partidária gratuita, no rádio e na televisão (art. 45 c.c. 52, § único, da Lei nº 9.096/95), do custeio da propaganda eleitoral gratuita, no rádio e na televisão (art. 99, da Lei nº 9.504/97). Observe-se que, conquanto os recursos do Fundo Partidário não sejam propriamente destinados ao financiamento de campanhas, pois seu objetivo primeiro é fazer frente aos gastos decorrentes da movimentação normal da agremiação, é indubitável que são largamente empregados para esse fim. Também a propaganda partidária não se volta especificamente para a campanha política (como ocorre com a propaganda eleitoral). Todavia, ao disseminar o ideário do partido, termina por projetar sua imagem e a de seus membros perante o eleitorado, tornando-se, assim, importante mecanismo de promoção político-eleitoral, com reflexos diretos na disputa eleitoral.

No que concerne ao financiamento privado, a arrecadação de recursos (quaisquer que sejam eles, independentemente de se tratar de bens ou serviços) de pessoas físicas e jurídicas submete-se a

complexo regramento legal, havendo controle estrito quanto à origem, o montante que cada pessoa pode doar, a gestão e o destino que lhes é dado. Além disso, os beneficiários são obrigados a prestar contas minuciosas à Justiça Eleitoral. Tudo com vistas a cercear o abuso de poder econômico, carreando-se maior transparência e lisura nas eleições.

É direito impostergável dos integrantes da comunhão política saber quem financiou a campanha de seus mandatários e de que maneira esse financiamento se deu. Nesta seara, impõe-se a transparência absoluta! Sem isso, não é possível o exercício pleno da cidadania, já que se subtrairia do cidadão informações essenciais para a formação de sua consciência político-moral, relevantes sobretudo para se apreciar a estatura moral de seus representantes e até mesmo para exercer o sacrossanto direito de sufrágio.

Deveras, 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 (art. 24 da Lei nº 9.504/97), se patrocinou ações condenadas ou se cometeu abuso de poder econômico.

Nesse sentido, instaura-se na Justiça Eleitoral processo de prestação de contas (PCON), cuja natureza é essencialmente administrativa. É público e, por isso mesmo, pode ser livremente consultado por qualquer pessoa, que, inclusive, dele pode obter cópia integral ou parcial, ressalvada a existência de documento sobre o qual se deva guardar sigilo. Neste caso, por óbvio, não se cerceia o acesso aos autos do processo, mas tão-só ao documento sigiloso.

Observe-se que, mesmo antes da instauração dos aludidos PCONs – no curso da campanha eleitoral, portanto –, o artigo 28, parágrafo 4º, da Lei das Eleições, criou para os partidos, coligações e candidatos a obrigação de prestar contas parciais. Com efeito, devem “divulgar, pela rede mundial de computadores (*internet*), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim (...)”. Diferentemente da prestação final, nestas *prestações parciais de contas* não é exigida a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados.

Além disso, com vistas a subsidiar a análise final do processo, a Justiça Eleitoral de ofício poderá realizar fiscalizações, instando potenciais doadores, fornecedores de produtos e serviços a

prestarem informações sobre doações a candidatos ou negócios com eles entabulados.

Cumpra lembrar que a administração da campanha deve ser feita pelo próprio candidato ou por pessoa por ele designada. Ambos são solidariamente responsáveis – administrativa, civil e penalmente – pela veracidade das informações financeiras e contábeis que forem apresentadas, devendo assinar conjuntamente a respectiva prestação de contas.

As contas finais dos comitês financeiros e candidatos devem ser prestadas até o trigésimo dia posterior às eleições. Havendo dois turnos de votação, as contas dos candidatos que disputá-los deverão ser apresentadas de uma só vez, no mesmo prazo aludido, computado, porém, da realização do segundo (art. 29, III e IV, da Lei nº 9.504/97). Sendo único o comitê para as eleições majoritárias e proporcionais, sua prestação de contas será feita normalmente no primeiro turno, devendo ser complementada quanto ao segundo, abrangendo, porém, a arrecadação e aplicação dos recursos de toda a campanha eleitoral (TSE Res. nº 22.250, art. 25, § 3º).

Esse prazo reclama muito cuidado. É importante que seja cumprido à risca pelos interessados, porquanto sua inobservância impede a diplomação dos eleitos (art. 29, § 2º, da Lei nº 9.504/97), eis que ninguém poderá ser diplomado sem que suas contas de campanha sejam julgadas.

O candidato que renunciar, desistir ou ter seu pedido de registro indeferido não se forra da obrigação legal de prestar contas, devendo fazê-lo relativamente ao período em que tiver participado do processo eleitoral. Se falecer, essa obrigação é transmitida a seu administrador financeiro ou, na ausência deste, à direção do partido.

Os candidatos devem enviar suas contas – acompanhadas de todas as informações e documentos pertinentes – aos respectivos comitês financeiros, exceto, nas eleições proporcionais, se optarem por prestá-las diretamente à Justiça Eleitoral.

Nas eleições majoritárias, a prestação de contas dos candidatos que encabeçarem a chapa deve englobar a dos respectivos vices e suplentes, ainda que estes tenham optado por abrir conta bancária específica.

Nos termos do artigo 29 da Lei nº 9.504/97, ao receber as contas dos candidatos, cumpre ao comitê: a) conferir os registros financeiros, a fim de verificar se os valores declarados pelo candidato

à eleição majoritária como tendo sido recebidos por seu intermédio coincidem com seus próprios registros contábeis; b) resumir as informações contidas nas prestações de contas, de forma a apresentar demonstrativo consolidado das campanhas dos candidatos.

Ultimadas tais providências, e no prazo já aludido, o comitê deverá remeter à Justiça Eleitoral suas próprias contas e as dos candidatos, salvo as daqueles que, tendo disputado eleição proporcional, preferiram prestá-las pessoalmente.

Uma vez recebidas na Justiça Eleitoral, as prestações são autuadas e, sendo caso, distribuídas.

Para bem examinar e decidir sobre a regularidade das contas, a Justiça tem à sua disposição o imprescindível apoio técnico de órgão de auditoria e controle interno. Ademais, o parágrafo 3º, do artigo 30, da Lei das Eleições, faculta-lhe requisitar técnicos dos tribunais de contas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios (onde houver), pelo tempo que for necessário.

Constatando-se indícios de irregularidade, informações adicionais poderão ser requisitadas *ex officio* tanto do candidato quanto do comitê financeiro. Sendo necessário, a Justiça Eleitoral também poderá determinar *diligências* “para a complementação dos dados ou o saneamento das falhas” (art. 30, § 4º, da Lei nº 9.504/97). As diligências devem ser cumpridas no prazo de 72 (setenta e duas) horas, contado da intimação.

Na seqüência, cumpre ao referido órgão técnico emitir parecer sobre as contas. Se tal parecer concluir pela sua rejeição ou aprovação com ressalvas, ao candidato ou comitê financeiro será aberta vista dos autos para, em 72 (setenta e duas) horas, manifestar-se. Nesta oportunidade, poderá juntar aos autos novas informações e complementar a documentação. À luz disso, o órgão técnico pronunciar-se-á novamente, ratificando ou alterando suas conclusões iniciais.

Encerrada a fase de análise técnico-contábil, os autos seguem com vista ao Ministério Público pelo prazo de 48 (quarenta e oito) horas para emissão de parecer.

Finalmente, a Justiça Eleitoral deve decidir sobre a regularidade das contas.

No julgamento, há mister que o intérprete tenha em mira o artigo 30, parágrafo 2º, da Lei das Eleições, segundo o qual: “erros formais e materiais corrigidos não autorizam a rejeição das contas e a cominação de sanção a candidato ou partido.” Note-se que a regra

legal traça duas hipóteses diversas. A primeira, quando houver “erros formais”. A segunda, quando houver “erros materiais corrigidos”. Em ambos os casos, não pode haver rejeição de contas nem cominação de sanção a candidato ou partido. Infere-se, ainda, que não havendo erros formais nem materiais, a solução inexorável será a aprovação das contas. Lado outro, havendo erros materiais não corrigidos, serão elas rejeitadas ou não aprovadas.

É nítida nesse sistema de julgamento de contas a influência da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – TCU). Com efeito, o artigo 15 deste diploma estabelece que o TCU, ao julgar contas de administradores públicos, “decidirá se estas são regulares, regulares com ressalvas, ou irregulares.” Esclarece o inciso II, do artigo 16, que as contas são julgadas “regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulta dano ao erário.”

Daí que, ao julgar a regularidade das contas, poderá a Justiça Eleitoral: a) aprová-las, se estiverem integralmente regulares; b) aprová-las com ressalvas, se verificadas falhas formais; c) não aprová-las ou rejeitá-las, quando constatadas faltas materiais não sanadas ou insanáveis.

A solução intermediária “aprovação com ressalvas” não está expressa na lei eleitoral, tratando-se de construção pretoriana. Nestes domínios, adquire novos matizes, pois, sob a inspiração do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade (pelo qual a sanção deve ser proporcional à gravidade da conduta inquinada e à lesão perpetrada ao bem jurídico protegido), aprova-se com ressalvas mesmo contas em que se evidenciam faltas materiais. Assim, tem-se optado por esta solução sempre que as contas prestadas pelos partidos, comitês e candidatos não estiverem inteiramente regulares, mas também não ostentarem falhas muito graves; ou seja: quando os erros detectados forem de pequena monta, não chegando a comprometer seu conjunto. Nesse diapasão, tem-se pronunciado a Corte Superior Eleitoral: a) “(...) 4. Divergências de pouca importância, na movimentação bancária e na alimentação de dados do SPCE, não permitem a desaprovação de contas, havendo de ser relevadas como erros materiais.” (TSE – Ac. nº 22.499, de 13/12/06); b) “(...) quando as irregularidades não impliquem comprometimento da lisura e da transparência da prestação de contas, esta deve ser aprovada com ressalvas.” (TSE – REspe/PB Ac. nº 25.762, de 06/10/2006).

Nos termos do artigo 30, parágrafo 1º, da Lei das Eleições: “A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada

em sessão até 8 (oito) dias antes da diplomação.” Este dispositivo teve sua redação original alterada pela Lei nº 11.300/2006. Está claro, agora, que somente as contas dos “candidatos eleitos” devem ser julgadas, e as respectivas decisões publicadas em sessão, até oito dias antes da diplomação. Pela regra anterior, as contas de todos os candidatos, eleitos ou não, deveriam ser julgadas naquele exíguo prazo, o que, por óbvio, constituía tarefa impossível de ser cumprida ante o grande volume de processos dessa natureza a serem analisados. A regra vigente enseja que a Justiça Eleitoral analise os processos de contas com mais cuidado e profundidade, emitindo juízo de valor mais próximo da verdade.

Conquanto não se haja especificado se esse prazo é máximo ou mínimo, certo é que o advérbio “até” – na expressão “até 8 (oito) dias antes” – deixa claro que o limite é máximo, isto é, dentro dos oito dias anteriores à data marcada para a diplomação o julgamento das contas dos eleitos já deverá estar concluído, inclusive com a publicação da decisão final em sessão realizada pelo tribunal.

É imperioso que a Justiça Eleitoral cumpra rigorosamente tal lapso, porquanto nenhum candidato eleito poderá ser diplomado até que suas contas sejam julgadas.

A decisão que julga as contas é recorrível. Cuidando-se de contas atinentes a eleições municipais, o recurso é o denominado, previsto no artigo 265 do Código Eleitoral. Deve ser interposto no prazo de 03 dias contado da publicação do ato.

Já quanto às decisões do TRE, há que se ter em vista entendimento iterativo do TSE, segundo o qual não cabe recurso especial nem ordinário em processo de natureza administrativa. Argumenta-se que o artigo 121, parágrafo 4º, da Lei Maior, é taxativo ao enumerar apenas cinco hipóteses de cabimento de recurso àquela Corte Superior, sendo certo que nenhuma delas contempla decisões dos TREs em sede administrativa. Tanto assim que do referido parágrafo consta a cláusula “somente caberá recurso”, sendo certo que o advérbio “somente” é expresso de forma categórica, não admitindo interpretação extensiva. Confira-se: “(...) 1. O plenário do TSE, apreciando o recurso especial, decidiu dele não conhecer, considerando tratar-se de matéria de natureza administrativa (...)” (TSE – EDclREsp/SP Ac. nº 26.115, de 24/10/2006 – DJ 08/11/2006, p. 114). Nesse mesmo rumo: recursos ordinários nº 1.407 e 1.427, recursos especiais nº 28.060, 1.428 e 28.057, todos decididos na sessão plenária de 17/04/2007. Assim, ostentando o processo e a questão agitada natureza administrativa, não será o recurso – especial ou ordinário, não importa – conhecido naquele Sodalício. Diante

disso, os TREs têm negado seguimento aos recursos especiais e ordinários interpostos em tais processos; nesse sentido: TRE-MG – Prestação de Contas nº 4.011/2006 – decisão da eg. Presidência datada de 09/01/2007.

Importa indagar: qual a consequência prática do julgamento da prestação de contas? Na aprovação integral ou com ressalvas, é inegável o efeito ético do julgamento. No primeiro caso, é como se o candidato fosse laureado pelo agir dentro das regras do jogo, angariando com seu comportamento legitimidade e autoridade para exercer com dignidade o mandato conquistado. No segundo, houve irregularidades na campanha, mas a situação não reveste gravidade que chegue a deslustrar o mandato conquistado.

Diferentemente, a reprovação das contas carrega ao homem público a mácula da ilicitude, do opróbrio, da reprovação da consciência ético-jurídica. Significa que a campanha não foi conduzida dentro da legalidade esperada e, sobretudo, exigida de qualquer agente estatal. Além disso, cópia dos autos deve ser encaminhada ao Ministério Público para que eventualmente possa impugnar o mandato do eleito, por abuso de poder, ou ingressar com a ação prevista no artigo 30-A da Lei das Eleições com vistas a obstar a expedição de seu diploma ou cassá-lo, se já tiver sido expedido.

Ainda que prestadas fora do prazo legal, nada impede que a Justiça Eleitoral aprecie as contas, sobre elas emitindo juízo de valor. No entanto, enquanto perdurar a omissão, o candidato não poderá obter certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu (TSE Resoluções nº 21.823/2004 e 22.250/2006, art. 42, § 1º). Como é sabido, o artigo 11, parágrafo 1º, VI, da Lei nº 9.504/97, erigiu a *quitação eleitoral* como condição para se efetuar o registro de candidatura.

Saliente-se que a omissão – total ou parcial – de dados na prestação de contas denota desinteresse do candidato em submeter-se ao controle jurídico-contábil, em não revelar a origem e o destino exatos dado aos valores arrecadados e empregados na campanha. A falta de transparência faz brotar a presunção de que a campanha se desenvolveu por caminhos escusos, inconfessáveis, incompatíveis com os princípios que informam o Estado Democrático de Direito; induz a crença de que os autos de prestação de contas não passam de peça ficcional, longe, pois, de espelhar a realidade da campanha.

Nesse diapasão, não se pode olvidar que o artigo 350 do Código Eleitoral prevê o crime de falsidade ideológica, como tal considerando a conduta de “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.” Frise-se que o ilícito perfaz-se tanto com a “omissão” de dados quanto com a “inserção de declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita”.

Preocupou-se o Legislador em sancionar especificamente a *captação ou gasto ilícito de recurso*. Com efeito, reza o artigo 30-A da Lei nº 9.504/97 (introduzido pela Lei nº 11.300/2006): “Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral relatando fatos e indicando provas e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.” Comprovados os fatos em regular processo judicial, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado. Note-se que o dispositivo em foco não veicula hipótese de inelegibilidade, que é matéria reservada a lei complementar, mas tão-só enseja a negação ou cassação de diploma, cuja natureza é de ato administrativo meramente declaratório dos resultados das eleições.

Outra questão a ser encarecida refere-se às *sobras de campanha*. Trata-se de recursos financeiros arrecadados durante a corrida eleitoral, porém não gastos, havendo, pois, saldo positivo no balanço final das contas. Determina o artigo 31 da Lei nº 9.504/97 que, após julgados todos os recursos, as sobras deverão ser transferidas ao partido ou coligação, neste caso para divisão entre os partidos que a compõem. Uma vez incorporadas, deverão ser “utilizadas pelos partidos políticos, de forma integral e exclusiva, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política.”

E se o balanço final resultar negativo? Ou seja, se o montante arrecadado pelo candidato ou comitê não for bastante para adimplir as obrigações contraídas. Cumprirá, então, aos credores buscar as vias ordinárias de cobrança, não estando essa matéria afeta à competência da Justiça Eleitoral. Todavia, excepcionalmente, permite-se a arrecadação de recursos após as eleições a fim de serem quitadas dívidas já contraídas e não pagas (TSE Res. nº 22.250/2006, art. 19, § 1º).

O artigo 32 da Lei nº 9.504/97 instituiu para os candidatos e partidos o dever de conservar a documentação concernente a suas contas pelo prazo mínimo de “cento e oitenta dias após a diplomação”. Havendo recurso pendente de julgamento, a documentação deverá ser preservada até a decisão final, ainda que ultrapassado aquele prazo. Para o descumprimento desse dever, não

previu o legislador específica sanção. Se no prazo assinalado houver destruição, supressão ou ocultação de tais documentos, pode-se cogitar o delito de supressão de documento, previsto no artigo 305 do Código Penal. Conquanto não tenha sido contemplado na legislação eleitoral, alguns autores – como Pedro Roberto Decomain (vide *Eleições: comentários à lei nº 9.504/97*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 193-194) – alvitram que a competência para conhecer e julgar o fato é da Justiça Eleitoral, porquanto o crime tem por objeto documento relacionado a prestação de contas de campanha eleitoral.

(*) Doutor em Direito pela UFMG. Procurador Regional Eleitoral em MG e Procurador da República. Foi Promotor de Justiça. Publicou pela Editora Del Rey as obras *Responsabilidade Civil e Eticidade* (2005), *Direito Civil: introdução e parte geral* (2006), *Propaganda político-eleitoral* (2006), *Lei de Introdução ao Código Civil em Perspectiva* (2007).