

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Carla Sena Pontes

**A atuação da Justiça Eleitoral na
fiscalização das contas dos candidatos e
partidos políticos**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado.

Orientador: Prof. José Ribas Vieira

Rio de Janeiro
Maio de 2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Carla Sena Pontes

**A atuação da Justiça Eleitoral na
fiscalização das contas dos
candidatos e partidos políticos
no Brasil.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. José Ribas Vieira

Orientador

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Gisele Guimarães Cittadino

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof.^a Maria Celina Soares D’Araújo

Fundação Getúlio Vargas - RJ

Prof. Nizar Messari

Vice-Decano de Pós-Graduação do Centro de

Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 14 de maio de 2008.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da autora, do orientador e da universidade.

Carla Sena Pontes

Graduou-se em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos-MG, em 2001. É servidora efetiva do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais há 12 anos, ocupando o cargo de Técnica Judiciária e como chefe de cartório de Zona Eleitoral, tendo interesse pela área de pesquisa de direito eleitoral.

Ficha Catalográfica

Pontes, Carla Sena

A atuação da Justiça Eleitoral na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos / Carla Sena Pontes ; orientador: José Ribas Vieira. – 2008.

213 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Direito)– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Justiça Eleitoral. 3. Democracia. 4. Prestação de contas. 5. Accountability. I. Vieira, José Ribas. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

À minha mãe (*in memoriam*) e ao meu pai,
razões da minha existência.

À Bárbara, minha filhinha tão esperada,
a quem dedico um amor incondicional.

Ao meu marido, pelo amor e
pela ajuda nesta trajetória.

Aos meus amados irmãos.

À minha querida cunhada, amiga e irmã do coração, Alda.

Agradecimentos

A Deus, quem me guiou neste projeto de vida.

À minha amada filhinha Bárbara, que veio fortalecer este ideal.

Ao meu amado marido, por ter me impulsionado a cursar o mestrado e me ajudado a concretizá-lo, com companheirismo e compreensão nos momentos difíceis.

Aos meus pais, pelo constante incentivo nesta jornada.

À minha sogra pelas orações e apoio.

Aos meus irmãos: Éster, Nilma, Cláudio, Miriam e Wiliam (*in memorian*), pela ajuda e apoio de sempre; e por serem comigo Igreja, no amor e na verdade.

À irmã Joelma por ter tornado mais fácil meu compromisso com sua colaboração.

À amiga Sandra, por todo o apoio e incentivo.

Ao meu orientador, Prof. José Ribas, exemplo a ser seguido de dedicação, disponibilidade e amizade.

À equipe do TRE/MG, Dora, Júlio, Adriano, Henrique, Cadu e Des. Joaquim Herculano, que me ajudaram a realizar este sonho.

À Kevia por sua cooperação, competência e sensibilidade.

Especialmente, à querida cunhada Alda, que esteve comigo até o último momento. Sem ela não teria conseguido.

RESUMO

PONTES, Carla Sena. **A atuação da Justiça Eleitoral na fiscalização das contas dos candidatos e dos partidos políticos**. Rio de Janeiro, 2008. 213p. Dissertação Mestrado – Departamento. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação tem por objetivo analisar a efetividade da atuação da Justiça Eleitoral brasileira na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos. A demanda por recursos financeiros, associada às inevitáveis relações estabelecidas entre grupos de interesses e candidatos, constitui fator de risco para a integridade e autonomia do sistema de financiamento político. A prestação de contas dos recursos utilizados nas campanhas políticas tornou-se uma das principais preocupações da Justiça Eleitoral, que vem tentando coibir a incidência de desvios de recursos, as fraudes e o abuso do poder econômico por parte dos candidatos. O estudo revelou a participação da Justiça Eleitoral no aperfeiçoamento democrático e na “judicialização” da política, bem como os níveis de *accountability* exercidos, na perspectiva eleitoral, à luz das diversas concepções dos estudiosos da matéria. A análise do tema demonstrou a ocorrência de inovações normativas, que agregaram maior valor ao sistema de financiamento político. A realização de entrevistas com os responsáveis pela análise e julgamento das contas no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais possibilitou a avaliação da percepção institucional acerca da efetividade da Justiça Eleitoral. A pesquisa realizada nos processos com contas reprovadas do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais dos anos de 2002 e 2006 teve como principal objetivo apurar a causa da elevação das desaprovações no último ano. Os resultados confirmaram o pressuposto da pesquisa referente à atuação da Justiça Eleitoral traduzido no aumento das reprovações das contas, tendo em vista a constatação da realização de alterações normativas pertinentes e a adoção de mecanismos de controle. Os resultados alcançados evidenciaram avanços da Justiça Eleitoral em direção a uma maior *accountability* e à construção de uma sociedade mais democrática, muito embora possam ser utilizados como parâmetros para o levantamento de questionamentos acerca de hipóteses para o aprimoramento do atual Sistema de Prestação de Contas.

Palavras-chave

Justiça Eleitoral, Democracia, Prestação de contas, *Accountability*.

Resumen

PONTES, Carla Sena. **La actuación de la Justicia Electoral en la fiscalización de las cuentas de los candidatos y de los partidos políticos.** Rio de Janeiro, 2008. 213p. Disertación Maestrazgo – Departamento. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta disertación tuvo, como objetivo general, el análisis de la efectividad de la actuación de la Justicia Electoral Brasileña, en la fiscalización de las cuentas de los candidatos y partidos políticos. La demanda por recursos financieros, asociada a las inevitables relaciones establecidas entre los grupos de intereses y candidatos, constituye un factor de riesgo para la integridad y autonomía del Sistema Político. El problema de la prestación de cuentas de los recursos utilizados en las campañas políticas se transformó en una de las principales preocupaciones de la Justicia Electoral, que está intentando cohibir o minimizar la incidencia de desvíos de recursos, los fraudes, así como el abuso del poder económico por parte de los candidatos, en el actual Sistema. El estudio reveló la participación de la Justicia Electoral en el perfeccionamiento democrático y en la participación del poder judicial en las cuestiones políticas y también los niveles de responsabilidad ejercidos, en la perspectiva electoral, a la luz de las diversas concepciones de los estudiosos de la materia. El análisis del tema demostró la ocurrencia de innovaciones normativas, que agregaron mayor valor al Sistema de Financiamiento Político. La realización de entrevistas con los responsables por el análisis y el juicio de las cuentas, en el Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, permitió la evaluación de la percepción institucional acerca de la efectividad de la Justicia Electoral. La pesquisa realizada, en los procesos con cuentas reprobadas por el Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, en 2002 y 2006, tuvo como principal objetivo la descubierta de la causa de la elevación de las desaprobaciones en el último año. Los resultados confirmaron el presupuesto de la pesquisa, en lo que se refiere a la relación de la actuación de la Justicia Electoral con el aumento de las reprobaciones de las cuentas, llevándose a cuenta la constatación de la realización de alteraciones normativas pertinentes y a la adopción de mecanismos de control. Los resultados alcanzados evidenciaron avances de la Justicia Electoral, en dirección a una mayor responsabilidad y a la construcción de una sociedad más democrática, empero puedan ser utilizados como parámetros para el levantamiento de cuestionamientos acerca de hipótesis para que se pueda perfeccionar el actual Sistema de Presentación de Cuentas.

Palabras-clave

Justicia Electoral. Democracia. Presentación de Cuentas. Responsabilidad.

Sumário

1. Introdução	16
2. A Justiça Eleitoral e o processo democrático	22
2.1. A importância da Justiça Eleitoral no aperfeiçoamento do processo democrático	22
2.2. A complexidade do ordenamento jurídico atual em face da intervenção judicial no processo democrático	28
3. <i>Accountability</i> : Forma de Responsabilização dos agentes políticos	37
3.1. Conceitos	37
3.2. Dimensões da <i>accountability</i>	38
3.3. Associação das formas de <i>accountability</i>	42
3.4. A <i>accountability</i> na perspectiva eleitoral	43
4. A prestação de contas e o controle exercido pela Justiça Eleitoral na movimentação financeira das campanhas eleitorais	47
4.1. Breve evolução das normas relativas à prestação de contas	47
4.2. A legislação eleitoral vigente que dispõe sobre a movimentação financeira de campanha	52
4.3. As normas que regem a arrecadação e aplicação dos recursos	53
4.4. As normas que regulamentam o processo de prestação de contas	73
4.5. O financiamento público de campanhas	96
4.6. A limitação de gastos de campanha	103

5. Resultados da pesquisa: análise e tratamento jurisprudencial da prestação de contas	110
5.1. Considerações metodológicas	110
5.2. Estudo das jurisprudências	112
5.3. Estudo de caso de processo de prestação de contas	130
5.4. Análise dos resultados: relação com a <i>accountability</i> eleitoral	143
6. Conclusão	145
7. Referências bibliográficas	152
Anexos	159
Anexo A: Gráficos	160
Anexo B: Entrevistas	175
Entrevista com o secretário do Controle Interno e Auditoria do TRE-MG	176
Entrevista com o Presidente do TRE-MG	182
Anexo C: Resolução 22.250/2006 e excerto da Lei 9.504/97	185
Anexo D: Tabelas	206

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC - Acre

Adin - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral

Arena - Aliança Renovadora Nacional

Art. – Artigo

BC – Banco Central

CCF – Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundo

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CE – Código Eleitoral

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

Dec. – Decreto

DEM – Democratas

EC – Emenda Constitucional

IEF – Instituto Eleitoral Federal

Inc - Inciso

IUPERF – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro

LC – Lei Complementar

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MPF – Ministério Público Federal

MP – Ministério Público

NBC – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PAN – Partido dos Aposentados da Nação

PPS – Partido Popular Socialista

PC – prestação de contas

PcdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PF – Polícia Federal

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PSC – Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PT – Partido Trabalhista
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
Pt do B – Partido Trabalhista do Brasil
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PV – Partido Verde
Res. – Resolução
Respe – Recurso Especial
RF – Receita Federal
SPCE – Sistema de prestação de contas eleitoral
STF – Supremo Tribunal Federal
TE – Tribunal Eleitoral
TRE – Tribunal Regional Eleitoral
TRE-MG – Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Lista de figuras

Gráficos:

Gráfico 1: Confiança nas instituições	97
Gráfico 2: Motivos para reprovações – 2002	116
Gráfico 3: Motivos de reprovações – 2006	116
Gráfico 4: Comparativo dos motivos de reprovações de 2002 e 2006	117
Gráfico 5: Comparativo dos motivos de reprovações em % - 2002 e 2006	118
Gráfico 6: Não abertura de conta bancária específica para a movimentação dos recursos da campanha – 2002	161
Gráfico 7: Não abertura de conta bancária específica para a movimentação dos recursos da campanha – 2006	161
Gráfico 8: Omissão de prestação de contas parciais – 2002	162
Gráfico 9: Prestação de contas finais intempestiva – 2002	162
Gráfico 10: Prestação de contas finais intempestiva – 2006	163
Gráfico 11: Entrega da prestação de contas em desacordo com parágrafo único do art. 37 da resolução 20 987/02 – 2002	163
Gráfico 12: Não apresentação de recibos eleitorais utilizados – 2002	164
Gráfico 13: Não apresentação de recibos eleitorais utilizados – 2002	164
Gráfico 14: Não apresentação de recibos eleitorais não utilizados – 2006	165
Gráfico 15: Arrecadação de recursos antes da solicitação do registro e/ou recebimento/retirada dos recibos – 2002	165
Gráfico 16: Arrecadação de recursos antes da solicitação do registro e/ou recebimento/retirada dos recibos – 2006	166

Gráfico 17: Não contabilização de despesas e receitas – 2002	166
Gráfico 18: Não contabilização de despesas e receitas – 2006	167
Gráfico 19: Não apresentação de notas fiscais – 2002	167
Gráfico 20: Não apresentação de notas fiscais – 2006	168
Gráfico 21: Não quitação de despesa contraída após a eleição – 2002	168
Gráfico 22: Não quitação de despesa contraída após a eleição – 2006	169
Gráfico 23: Divergências dos números ou datas de recibos eleitorais informados pelo candidato e comitê financeiro – 2002	169
Gráfico 24: Divergências dos números ou datas de recibos eleitorais informados pelo candidato e comitê financeiro – 2006	170
Gráfico 25: Não apresentou extrato bancário – 2002	170
Gráfico 26: Não apresentou extrato bancário – 2006	171
Gráfico 27: Divergência do limite de gastos informado pelo candidato na prestação de conta e no registro da candidatura – 2002	171
Gráfico 28: Divergência do limite de gastos informado pelo candidato na prestação de conta e no registro da candidatura – 2006	172
Gráfico 29: Utilização de recursos que não transitaram pela conta bancária específica de campanha – 2002	172
Gráfico 30: Utilização de recursos que não transitaram pela conta bancária específica de campanha – 2006	173
Gráfico 31: Apresentação de extrato bancário insatisfatório – 2002	173
Gráfico 32: Apresentação de extrato bancário insatisfatório – 2006	174

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Relatórios de receitas eleitorais por cargo- eleições 2006	206
Tabela 2: Situação atual dos candidatos e comitês financeiros 2006	208
Tabela 3: Eleições – síntese da movimentação por partido 2006	210
Tabela 4: Prestações de contas eleitorais – comparativo- eleições 2002 e 2006:	212

*Vejo a vida não parar
Vejo o presente passar
A toda hora, a todo instante
Um novo futuro chegar.*

*Vejo um homem nascer
Vejo um homem sonhar
Vejo um homem morrer
Vejo um sonho acabar.*

*Há sempre um futuro por vir
Um presente virando passado
Uma nova esperança surgindo
Uma felicidade fugindo.*

José Pontes de Oliveira

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objetivo analisar a atuação da Justiça Eleitoral, no processo de fiscalização de contas dos candidatos e dos partidos políticos, no Brasil, tendo como referência o seu sistema de financiamento e a sua relação direta com a *accountability* exercida no país.

A dissertação tem relação com a linha de pesquisa: “direitos humanos, ética e cidadania”, visto que o estudo do tema do financiamento de campanhas eleitorais envolve, no âmbito da competição política, a análise da conduta dos responsáveis pela movimentação financeira de recursos, bem como da efetiva atuação da sociedade no processo eleitoral.

A importância dessa temática justifica-se por permitir inferir que a obtenção e o uso de recursos financeiros, em campanhas eleitorais, podem ocasionar repercussões diretas, no período pós-eleitoral, tendo em vista as relações de interesse que se estabelecem entre agentes públicos e privados.

O financiamento de campanhas eleitorais vem sendo objeto de estudo, no universo da Ciência Política, por constituir uma questão fundamental para a estabilidade da democracia.

É necessária a manutenção dos partidos e da disputa eleitoral com recursos equilibrados, por tornar viável a democracia, constituindo o principal elo entre a cidadania e o governo. Entretanto, a intromissão excessiva do dinheiro na política motivou o descontentamento da sociedade quanto aos partidos políticos.

Não se pode afirmar, com segurança, que o custo das campanhas políticas vem aumentando, apoiando-se apenas nas informações prestadas pelos candidatos à Justiça Eleitoral, tendo em vista que os valores declarados nem sempre refletem a realidade, prática denominada “Caixa 2”, ancorada em despesas não contabilizadas na prestação de contas.

Apesar de não haver dados quantitativos definitivos acerca dos níveis dos

gastos eleitorais, Daniel Zovatto¹ afirma que existe uma tendência ao seu aumento. Essa evidência pode ser justificada por alguns fatores, como: a) crescimento da sociedade e a necessidade de investimento em meios de comunicação eletrônicos; b) utilização dos serviços de especialistas em marketing e produção; c) evolução das técnicas de propaganda; e, d) recurso às pesquisas eleitorais. Tudo isso prejudica a igualdade no processo eleitoral, já que os candidatos integrantes da elite e/ou financiados por ela é que são os beneficiados, garantindo maior manipulação das intenções de voto.

Nesse sentido, a demanda por recursos financeiros torna-se uma questão fundamental para a competitividade dos candidatos, assim como fator de risco para a integridade e a autonomia do sistema político, tendo em vista as inevitáveis associações estabelecidas entre os grupos de interesse e os candidatos, sendo necessário que a Justiça Eleitoral atue de forma efetiva na fiscalização das contas.

Giovani Sartori salienta que *“mais que nenhum outro fator (...) é a competição entre partidos com recursos equilibrados (políticos, humanos, econômicos) que gera democracia”*². A importância dos partidos políticos e da necessária geração de rendas para financiar sua vida e, mais especificamente, para custear a competição eleitoral, tem relação direta com a democracia.

A Justiça Eleitoral vem adotando uma postura mais ativista com relação à resolução dos conflitos políticos, que lhe estão sendo apresentadas, em forma de consultas formuladas pelas partes interessadas.

Alguns juristas, comentaristas e líderes partidários vem apontando a falta de atuação do legislativo, como uma das principais causas da participação do Judiciário como intermediador dos interesses coletivos, na revisão das questões políticas³.

Esse fenômeno reveste-se de grande complexidade e vem dividindo a opinião dos estudiosos, havendo os que refutam a utilização da tese do vácuo legal como justificativa para a interferência do poder judiciário.

¹ ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada* Opin. Pública.Campinas, v. 11, n. 2, out. 2005.

² SARTORI, G. *El homo videns. La sociedad teledirigida*. México. Taurus. 1999.

³ *A política de facção do Poder Judiciário*. São Paulo. Disponível em: <<http://supremoemdebate.blogspot.com>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

Segundo essa corrente de entendimento, o trabalho dos parlamentares pode estar inscrito em áreas de decisão e de não decisão, devendo-se distinguir se a ausência da decisão foi motivada por indiferença ou por real intenção do corpo parlamentar de manter o *status quo*.

Gisele Cittadino⁴ analisa tal processo de ampliação da ação judicial à luz de diversas perspectivas, sendo importante destacar para este estudo “*a emergência de discursos acadêmicos e doutrinários, vinculados à cultura jurídica, que defendem uma relação de compromisso entre o Poder Judiciário e soberania popular*”.

Para o exercício efetivo do controle das movimentações financeiras de campanha, é preciso que sejam associados à *accountability* mecanismos que garantam maior transparência dos atos e da arrecadação e aplicação dos fundos de campanha, de maneira que as regras de financiamento se dêem de forma clara e acessível à população, para que a sociedade possa auxiliar a Justiça Eleitoral, no controle da movimentação e da prestação de contas dos recursos financeiros utilizados na eleição.

Aponta-se, como alternativa para o exercício do referido controle, a limitação dos gastos de campanha, segundo a experiência americana, em Ronald Dworkin⁵, como uma possível forma de garantir a igualdade no âmbito da competição eleitoral, por meio da diminuição da associação dos grupos de interesses com os candidatos.

As democracias vêm se perguntando qual a razão de não se definir um teto para os gastos eleitorais, pois, a maneira mais eficaz de evitar o recebimento, pelos grupos interessados, de favores em troca de contribuições, é diminuir a necessidade do dinheiro, mediante a limitação dos gastos dos políticos.⁶

Em Dworkin, apreende-se que o estudo da concepção da democracia é decisivo para endossar ou rejeitar, não só os limites de gastos de campanha, mas também os outros modos de regulamentar o processo eleitoral.

⁴ CITTADINO, Giselle. *Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia*. Revista Alceu, v. 5, n. 9, p. 105-113, jul./dez 2004. Disponível em: http://www.publique.Rdc.puc-rio.br/revista/Alceu/media/Alceu_n9_cittadino.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2008.

⁵ DWORKIN, Ronald. *A virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

⁶ Ibid.

A dissertação foi estruturada em 5 (cinco) capítulos, incluindo esta introdução. No segundo capítulo, foi estudada a participação da Justiça Eleitoral no aperfeiçoamento do processo democrático assim como o complexo ordenamento jurídico atual, caracterizado, na esfera da Justiça Eleitoral, pela concentração das competências administrativa e judicial e pela adoção de uma postura mais ativa com relação à resolução dos conflitos políticos.

Foi abordada a participação da Justiça Eleitoral no aperfeiçoamento democrático, tendo-se analisado a concepção democrática sob uma ótica não restrita ao regime, mas sim, da participação política e da garantia de direitos fundamentais, como os da liberdade de expressão e da igualdade de consideração e respeito.

Atílio Boron⁷ demonstra profunda preocupação com a perspectiva, que reduz a possibilidade de refundação da ordem democrática na América Latina a uma simples reestruturação do regime político.

Objetivou-se identificar a *accountability* exercida na perspectiva eleitoral à luz das concepções dos estudiosos da matéria, especialmente a de Guillermo O'Donnell, tendo em vista a sua importância como mecanismo de controle e de responsabilização dos futuros representantes populares e dos detentores do poder público. Para o cumprimento dessa proposta, foram abordadas, no terceiro capítulo, as várias formas de *accountability* e suas principais características: a vertical, com a realização de eleições livres e justas; a horizontal, com o controle mútuo das agências estatais; e, a societal, com a atuação da sociedade no controle das autoridades políticas.

O conceito de *accountability* não foi analisado, somente na dimensão legal, mas, principalmente, na política, como sinônimo de responsabilidade ou dever de prestar contas dos atos, alcançando um alto nível de credibilidade junto à sociedade.

O quarto capítulo foi dedicado ao estudo da legislação eleitoral, que dispõe sobre a prestação de contas, com a análise das regras referentes à arrecadação e à aplicação dos recursos, assim como do processo de prestação de contas, com todas as normas procedimentais concernentes à matéria.

⁷ BORON, Atílio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2002.

Foi verificado se a participação da Justiça Eleitoral, no debate político brasileiro, está se resumindo às questões formais e deixando de lado os aspectos substantivos, que realmente importam como: a) o debate acerca da limitação de gastos de campanha, que, não obstante as opiniões contrárias, demonstra ser um meio eficaz para o efetivo exercício da *accountability*; e, b) a discussão acerca do financiamento das campanhas eleitorais, do ponto de vista da origem dos recursos, com fundos exclusivamente públicos ou com a associação dos fundos públicos e privados.

Com vistas à apuração da efetividade dos critérios adotados pela Justiça Eleitoral para a verificação das contas, o quinto capítulo dedicou-se a análise dos resultados de pesquisa realizada, em processos de prestação de contas, relativos às eleições de 2002 e 2006, que abrangeu a totalidade dos processos arquivados e com contas reprovadas pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

A realização da pesquisa, no período descrito, justifica-se pela ocorrência de um considerável aumento do número de desaprovações das contas, nos processos referentes às eleições de 2006, se comparados com os de 2002. (Anexo D – Tabela 4).

Foram estudados os principais motivos ensejadores das aludidas desaprovações e do seu aumento, a fim de identificar qual é a sua relação com a atuação da Justiça Eleitoral.

Realizou-se entrevistas com o Secretário do Controle Interno do TRE/MG, responsável pela análise dos processos de prestação de contas, em 11 de fevereiro de 2008 e com o presidente do TRE-MG, em 20 de fevereiro de 2008, a fim de avaliar, principalmente, a percepção da Instituição acerca da efetividade da Justiça Eleitoral, quanto à análise e julgamento das contas dos candidatos e partidos políticos, nas campanhas eleitorais.

Por último, com base nos resultados alcançados na pesquisa realizada, foram levantados questionamentos acerca de hipóteses, como a limitação dos gastos ou o financiamento público das campanhas, para o aprimoramento do atual Sistema de Prestação de Contas.

O aperfeiçoamento do Sistema de Fiscalização das Contas de Campanha, além da adoção de um Sistema Institucional de Prestação de Contas, que deve estar presente em todo regime dito democrático, requer que a condução do

processo político seja guiada por princípios garantidores da transparência e da igualdade na competição política.

A reforma do Sistema de Prestação de Contas deve privilegiar algumas matérias: limitação dos gastos de campanha, participação do Estado no financiamento político e fiscalização efetiva das movimentações financeiras, com o fortalecimento dos mecanismos de prestação de contas.

Entretanto, além da adequada identificação dos objetos da reforma, não podem ser olvidados os objetivos e os meios para alcançá-la, devido à dificuldade prática do processo de prestação de contas, que pode ser relacionada à fragilidade da legislação pertinente, à inabilidade técnica de alguns responsáveis pela tomada de contas e , ainda, à falta de recursos dos órgãos de controle.

Portanto, a pesquisa não tem a pretensão de encontrar soluções definitivas para o problema proposto, tendo em vista que o tema, como analisa Zovatto⁸: *“está condenado à sucessão de distintas reformas legais. Daí a importância de levar em conta seu caráter flutuante e conjuntural, pois a adoção de uma solução (...) costuma engendrar efeitos não buscados que devem ser novamente corrigidos mediante outra reforma legal”*.

⁸ ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. Opin. Pública, Campinas, v. 11, n. 2, out. 2005.

2

A Justiça Eleitoral e o processo democrático

2.1.

A importância da Justiça Eleitoral no aperfeiçoamento do processo democrático

A Justiça Eleitoral vem enfrentando grande dificuldade na busca por seu ideal, referente ao aperfeiçoamento democrático. Destacam-se, entre as referidas dificuldades, a complexidade e a fragilidade do ordenamento jurídico atual, o que torna necessária a integração da legislação eleitoral, a fim de tornar-se compatível com o ideal da participação político-jurídica da comunidade.

José Augusto Delgado, ao analisar as dificuldades enfrentadas pela Justiça Eleitoral para atingir a sua missão, explica:

Entre os obstáculos existentes, identifico a enfrentada pelo Estado Contemporâneo e, conseqüentemente, pela Justiça Eleitoral, como poder, relacionada com a crise das instituições, no momento em que várias delas apresentam e desenvolvem as suas atribuições em desconformidade com os anseios do homem do final do século XX e que se prepara para enfrentar os desafios que lhes serão apresentados pelo século XXI⁹.

Ao lado do necessário aperfeiçoamento da norma eleitoral, ressalta-se como um obstáculo difícil de transpor, aquele relacionado ao distanciamento da sociedade do processo político.

O Brasil não conseguiu, ainda, vivenciar uma atividade plena de cidadania, sem a qual não se tem a inteireza democrática de um sistema político de vida, como lembra Carmem Lúcia A. Rocha.¹⁰

Outra dificuldade enfrentada pela Justiça Eleitoral é a que se refere ao abuso do poder econômico, nas eleições, o que não caracteriza apenas a sociedade

⁹ DELGADO, José Augusto. *A contribuição da Justiça Eleitoral para o aperfeiçoamento da Democracia*. Revista da Procuradoria-Geral da República, n. 7, p. 38-48, 1994.

¹⁰ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *O processo eleitoral como instrumento para a democracia*. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. 27 mar. 1998. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/sj/cjd/doutrinas/carmen.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2007.

contemporânea, tendo sido objeto de estudo e discussão ao longo dos anos. Rousseau cuidou da interferência do poder econômico na formação da vontade política, quando o voto secreto passou a ser exercido como tentativa de impedir a infidelidade dos funcionários: “Quando porém o povo se corrompeu e se passou a comprar os votos, tornou-se mais conveniente dá-los em segredo para conter os compradores pela suspeita e fornecer aos velhacos um meio de não se tornarem traidores”.¹¹

Importa, então, trazer a definição do abuso do poder econômico, segundo Sídia Maria Porto:

O abuso do poder econômico na seara eleitoral, nada mais representa do que a extrapolação do direito de uso dos recursos financeiros, próprios e de terceiros, por parte de candidatos e partidos políticos, com o objetivo de desequilibrar a disputa de cargos eletivos, de modo que as escolhas sejam efetuadas pelo eleitorado, não como consectário da superioridade intelectual dos eleitos, ou qualquer outro atributo racionalmente observado, mas como consequência direta da superioridade econômica dos eleitos ou de quem os apóia.¹²

É necessário que os detentores do poder tenham um olhar mais atento para tal fenômeno e possam, assim, tomar as corretas decisões, bem como adotar mecanismos eficazes e efetivos para o seu enfrentamento.

O modelo institucional de organização do sistema eleitoral brasileiro caracteriza-se por ter a Justiça Eleitoral como órgão especial do Poder Judiciário, ao qual compete a administração do processo eleitoral e a resolução do contencioso eleitoral.

Assim, a Justiça Eleitoral vem procurando aperfeiçoar-se como instituição constitucional. Para isso, utiliza a sua função normativa, ainda que limitada, ao responder às consultas sobre matéria eleitoral ou expedir instruções, com força de lei, para a fiel execução do Código Eleitoral. Também emprega mecanismos facilitadores do processo eleitoral, como o de informatização do processo eleitoral, com a introdução das urnas eletrônicas, no ano de 1996, ou dos processos de registro de candidatura e de prestação de contas.

¹¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Trad. de Antônio de Pádua Dadesi., São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 145.

¹² LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2005.

Além da analisada função integradora da Justiça Eleitoral, ressalta-se a importância da independência que lhe foi conferida, no aspecto normativo, para disciplinar o processo eleitoral, mediante a edição de instruções, por intermédio de seu órgão máximo, o Tribunal Superior Eleitoral, competência disciplinada no art. 23 do Código Eleitoral, que prevê:

Art. 23. Compete ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:
IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste código.

E ainda, pelo art. 105 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece:

Art. 105. Até o dia 05 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral expedirá todas as instruções necessárias à execução desta lei, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados dos partidos participantes do pleito.

E, por fim, destaca-se a função regulamentadora da Justiça Eleitoral, como instrumento apto a facilitar a execução dos atos eleitorais e complementar a atuação do Poder Legislativo.

Malgrado a referida atuação da Justiça Eleitoral, a sua missão institucional, como instrumento potencializador do aperfeiçoamento democrático, para ser concretizada, precisa passar pela implantação de importantes transformações, não só no exercício da função jurisdicional nos feitos eleitorais, como também na administração de todas as fases do processo eleitoral, de forma a tornar mais eficiente a sua atuação e aumentar a sua credibilidade junto à população.

2.1.2.

A democracia participativa como instrumento legitimador do processo eleitoral

A busca pela inteireza democrática não passa somente pela atuação da Justiça Eleitoral, no processo eleitoral, mas também pela mudança na concepção e atuação da sociedade, com a participação mais ativa e consciente dos cidadãos nas

questões políticas, além de uma maior integração nos processos de deliberação pública.

O caminho a ser trilhado para a conquista do ideal democrático não tem uma única via, pois não se pode falar em processo eleitoral sem lembrar a cidadania e a participação popular, que se constitui em princípio ativo da democracia, seu imperativo fático, seu pressuposto constitucional, como lembra Rocha¹³. Não se pode também falar em democracia sem processo eleitoral, como ressalta O'Donnell¹⁴, ao considerar importante a atuação dos tribunais eleitorais, para garantir eleições limpas e que os países sejam considerados poliarquias.

A democracia direta ateniense, com o diálogo *face to face* tornou-se inviável, devido à complexidade das relações sociais, além da ocorrência de problemas diversos, como o domínio da arena política por fatores técnicos que os cidadãos não dominam, o que não permitiu a entrega das decisões ao cidadão comum. Tornou-se, então, indispensável o exercício do poder, por meio de representação decisional.

Para Adrian Sgarbi:

Numa perspectiva futurista – e também generosa – há quem faça referências a um retorno à democracia direta por intermédio da informática, fazendo surgir uma Ágora mecânica no novo milênio em substituição ao exercício *face to face* dos antigos tendo em vista que consideram serem coisas diferentes a opção por um modelo de democracia (p. ex: sem intermediários= direta) e as técnicas empregadas para tornarem o modelo realizável (p. ex: voto com mãos erguidas ou computadores residenciais).¹⁵

A democracia representativa atual é fundada no pluralismo partidário e político, dependendo a legitimidade do sistema da lisura do processo eleitoral. Esta só pode ser alcançada com a isenção do processo dos vícios: do abuso do poder econômico, da fraude e da corrupção.

Necessário que seja observado o princípio da igualdade jurídica dos partidos e candidatos, por meio da igualdade de oportunidades de participação no processo

¹³ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *O processo eleitoral como instrumento para a democracia*. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. 27 mar. 1998. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/sj/cjd/doutrinas/carmen.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2007.

¹⁴ O'DONNELL, Guilherme. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Revista Lua Nova de Cultura e Política n. 44, São Paulo, p. 27-52, 1998.

¹⁵ SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

de formação da vontade popular, expressada nas eleições, para a configuração do pluralismo político e partidário.

Para Dworkin:

A liberdade de expressão também ajuda a proteger a igualdade dos cidadãos. É essencial à democracia co-participativa que os cidadãos sejam livres, em princípio, para expressar qualquer opinião relevante que tenham, por mais que tais opiniões sejam rejeitadas, odiadas ou temidas pelos outros cidadãos (...).¹⁶

O autor não defende uma democracia majoritária e justifica que a pressão a favor da censura das democracias contemporâneas é exercida não por uma tentativa oficial, mas sim por uma maioria de cidadãos que querem silenciar a minoria. Argumenta o autor que se o desejo da maioria prevalece e não se dá o direito do concidadão de expressar suas idéias, este não é um igual na competição pelo poder.

Os regimes democráticos, quase sempre, resumem a democracia à participação popular periódica nas eleições, por meio do sufrágio. Entretanto, a liberdade política pressupõe outros aspectos, além dos formalmente estabelecidos, como a liberdade de escolha dos representantes pelo corpo eleitoral, sem a contaminação por fatores externos ilegítimos, com o claro objetivo de macular a liberdade do eleitorado, dentre os quais, se destaca o abuso do poder econômico por parte dos candidatos e partidos.

O sistema eletivo não gera necessariamente uma identidade entre governantes e governados. Mas o povo, apesar de não governar, pode, por meio das eleições, destituir aqueles representantes que não condizem com sua orientação. Cabe aos cidadãos escolher aqueles que vão exercer o poder.

Pondera Rocha¹⁷ que, apesar de o Sistema Jurídico do Estado Brasileiro basear-se num conjunto de princípios democráticos e de estar comprometido com a soberania popular, há uma dissociação entre o sistema normativo fundamental e as realidades social e política vivenciadas. O que se põe como realmente grave é a ausência de fundamento da experiência da cidadania que se anota a partir daí.

¹⁶ SGARBI, *O referendo.....*, 1999.

¹⁷ ROCHA, *O processo eleitoral como ...*, 1998.

O sistema representativo é reconhecido como o meio mais eficaz de legitimar o exercício do poder conferido. Mas o que se verifica, na prática, é a falta de correspondência da vontade popular com a efetivação das medidas tomadas pelos representantes, que quase sempre são adotadas visando não ao bem comum, mas a interesses privados ou de classes privilegiadas.

Para Bernard Manin “o que estão atualmente em declínio são as relações de identificação entre representantes e representados e a determinação da política pública por parte do eleitorado”.¹⁸

A participação de cidadãos ativos e bem informados é a chave para a construção da cidadania. A sociedade deve participar do processo político de forma crítica e impositiva, seja atuando por meio dos instrumentos diretos de participação popular, seja provocando o funcionamento das agências competentes.

A atuação da sociedade civil requer a disponibilização de instrumentos efetivos que possibilitem uma real participação. Dentre esses instrumentos, inclui-se não somente o acesso às informações dos gastos públicos, desde os gastos com as campanhas eleitorais até os relativos à execução da despesa pública e a realização das receitas, como também a utilização dos institutos de participação política, conjugada com o plebiscito, o referendo ou as consultas populares.

Para Jean-Jacques Rousseau, quanto mais um Estado é bem organizado, mais os cidadãos se ocupam de questões ligadas ao bem comum e menos de questões de interesse particular. Por isso, a representação popular significava a negação da soberania do povo. Os mandatários tornam-se, fatalmente, prevaricadores e passam a atuar contra o interesse do mandante. Os eleitos confiscam o Estado e substituem-se ao povo. “A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que ela não pode ser alienada”. Ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa; ela é a mesma, ou é a outra, não há meio termo.” Segundo o autor, os deputados do povo não são, nem podem ser, seus representantes. Eles são apenas seus comissários e nada podem concluir definitivamente.¹⁹

¹⁸ MANIN, Bernard. *As metamorfoses do governo representativo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, out. 1995.

¹⁹ Ibid.

É inegável que a democracia hodierna, independente do tamanho da sociedade política, necessita da instituição de um sistema de decisões populares diretas, que resolva as questões coletivas e estabeleça diretrizes vinculantes para os órgãos do governo.

A democracia deve existir em função de uma ética própria, em torno de valores fundamentais. E é a prática democrática, formada pelos costumes do povo, que vai definir esses valores.

Então, os costumes, como diz Montesquieu, não se constituem nem se reformam por lei, mas nascem e se aperfeiçoam por obra da educação. Não há meio mais seguro de defesa da instituição de uma democracia do que a sua formação no seio do povo, com a cidadania ativa, através da participação popular permanente nos assuntos do governo, e o respeito dos direitos humanos.

2.2.

A complexidade do ordenamento jurídico atual em face da intervenção judicial no processo democrático

A judicialização da política é um fenômeno que vem marcando as sociedades contemporâneas. Apresenta, segundo a literatura, dois componentes:

Primeiro: Um novo “ativismo judicial” isto é, uma nova disposição de tribunais judiciais, no sentido de expandir o escopo das questões sobre as quais eles devem formar juízos jurisprudenciais e Segundo: o interesse dos políticos e autoridades administrativas em adotar (a) procedimentos semelhantes ao processo judicial e (b) parâmetros jurisprudenciais em suas deliberações.²⁰

A expressão judicialização da política foi, assim definida por Tate e Vallinder:

“Judicialização é a reação do Judiciário frente à provocação de um terceiro e tem por finalidade revisar a decisão de um poder político tomando como base a

²⁰ CASTRO, Marcos Faro. *O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 12, n. 34. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/portal/publicações/rbcs>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

Constituição. Ao fazer essa revisão, o Judiciário estaria ampliando seu poder com relação aos demais poderes.”²¹

Questiona-se o caráter antidemocrático da interferência do Judiciário na esfera dos demais poderes. Cumpre esclarecer que os tribunais, ao possibilitarem o amplo acesso ao processo judicial, estão contribuindo para a representatividade do sistema político e legitimando o processo democrático. A participação do Judiciário, por si só, não pode ser considerada uma ameaça aos princípios democráticos, mas somente quando tomada segundo seu grau de atuação, já que o ativismo extremado por parte dos juízes pode ser considerado não como uma judicialização da política, mas como uma politização da Justiça.

Garapon²² enxerga de forma positiva a transformação da Justiça em símbolo da moralidade pública e da dignidade democrática, mas deixa claro que o mundo político não pode ser substituído pelo jurídico e alerta sobre as conseqüências de um uso excessivo das prerrogativas constitucionais do judiciário, ou seja, um possível “governo de juízes”.

Dworkin²³ defende a atuação do Poder Judiciário, de forma que a interpretação do juiz deve ser “constrangida pelo princípio da coerência normativa face à história do seu direito e da sua cultura jurídica”. O autor não acredita que a atuação do Judiciário põe em risco a democracia.

O Poder Judiciário passa a garantir a inclusão de grupos excluídos no sistema político, de forma a expressar as suas expectativas de direito e assegurar os direitos e liberdades individuais, assumindo um papel de intérprete da norma e de viabilizador da vontade popular.

²¹ TATE & VALLINDER apud. CARVALHO, Ernani Rodrigues. *Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem*. Revista de Sociologia e Política n. 23, p. 115-126, nov. 2004.

²² GARAPON apud CARVALHO, Ernani; OLIVEIRA, Vanessa Elias. *Judicialização da Política: Um tema em aberto*.

²³ DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo. Martin Fontes, 1999.

Destaca-se o entendimento de Cittadino:²⁴ no sentido da expansão do poder judicial como reforço da lógica democrática e do compromisso do Poder Judiciário com a soberania popular. A autora justifica a idéia de que o processo de judicialização da política possa sugerir “de que as democracias marcadas pelas paixões políticas estariam sendo substituídas por democracias mais jurídicas, mais reguladoras”, com a busca da concretização dos direitos individuais e/ou coletivos, no âmbito dos Tribunais, como forma de participação no processo político. Salaria a necessidade da abertura do Judiciário aos cidadãos, não podendo deixar de dar uma resposta às suas demandas, quando provocado.

Cittadino²⁵ ressalta que o processo de judicialização da política é inseparável da decadência do constitucionalismo liberal, marcadamente positivista, voltado para a defesa de um sistema fechado de garantias da vida privada e da ascensão de um constitucionalismo comunitário marcado por uma estruturação normativa de valores, com uma dimensão objetiva dos direitos fundamentais, em função da integração dos indivíduos no processo político comunitário e da ampliação do chamado espaço público.

2.2.1.

A judicialização da política na esfera eleitoral

A expansão da área de atuação da corte judicial eleitoral como órgão controlador da normatividade, ao interpretar a ordem jurídica vigente diante da provocação de interessados, com a finalidade de revisar questões políticas, pode ser denominada “judicialização da política”, tema que vem sendo discutido com grande frequência no ambiente acadêmico.

Recentes decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, relacionadas à cláusula de barreira, verticalização das coligações partidárias e fidelidade partidária, evidenciam um processo de judicialização da política no Brasil.

²⁴ CITTADINO. Gisele. *Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia*. Revista Alceu, v. 5, n. 9, p. 105-113, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.publique.rdc.puc-rio.br>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

²⁵ *Ibid.*, p. 106.

Um interessante exemplo de judicialização, na esfera eleitoral, foi a resposta à Consulta nº 715, de 8 de agosto de 2001, assinada por deputados federais do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que determinou uma importante alteração das regras aplicáveis às coligações eleitorais, que ficou conhecido como “verticalização das coligações”. A referida consulta tinha o seguinte conteúdo:

“Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E,F e G) que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de Governador de Estado da Federação?.”²⁶

A resposta do TSE, passou a integrar o dispositivo da Resolução nº 20.933 de 26 de Fevereiro de 2002, com o seguinte teor:

“Art.4º (...)

§ 1º Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato/a à eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador/a de estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/ a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial (Lei nº 9504/97, art. 6º, Consulta nº 715, de 26/02/2002.

O Tribunal Superior Eleitoral, ao aprovar as instruções para as eleições de 2006, em 03/03/2006, manteve a regra de verticalização das coligações.²⁷ Por 5 votos a 2, o entendimento predominante foi o de que os partidos têm caráter nacional e que a mudança de regra poderia criar uma situação de instabilidade jurídica.

O Congresso Nacional, em reação à decisão do TSE, promulgou a Emenda Constitucional nº 52, em 8 de março de 2006,²⁸ que instituiu o fim da verticalização no mesmo ano. Foram então impetradas ações diretas de inconstitucionalidade, em que a principal alegação era a que a lei que altera o

²⁶ NOLETO, Mauro Almeida. *Verticalização de coligações partidárias: jurisprudência e conjuntura*. Revista Paraná, n. 58, out./2005. Disponível em: < <http://www.paranaeleitoral.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2007.

²⁷ WALDSCHMIDT, Hardy. *A questão da verticalização das coligações*. Disponível em: <http://www.tre-ms.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2007.

processo eleitoral somente terá eficácia na eleição, que ocorrer até um ano da data da sua vigência, conforme o art. 16 da Constituição Federal.²⁹ O Supremo Tribunal Federal³⁰ entendeu pela manutenção da regra da verticalização das coligações, para as eleições de 2006, não tendo sido aplicada, conseqüentemente, o disposto na Emenda Constitucional nº 52, nas eleições daquele ano.

O que se apreende do exposto é que o Judiciário provocou a atuação do Legislativo, fazendo acreditar que a edição da mencionada Emenda Constitucional nº 52/2006 foi uma resposta à decisão tomada pelo Tribunal Superior Eleitoral. Tal fato demonstra que as decisões judiciais têm evidente reflexo político, já que pautam o comportamento dos outros poderes.

A complexidade e a expansão de tal fenômeno, nas sociedades democráticas contemporâneas, o que vem sendo confirmado por trabalhos empíricos, em que a expansão é diagnosticada pelo aumento expressivo das ações judiciais³¹, vêm dividindo as opiniões no meio acadêmico.

Outro importante exemplo da judicialização foi o referente à fidelidade partidária, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal³², sintetizada por Almeida³³:

“ Para a maioria do Supremo Tribunal Federal, o princípio da fidelidade partidária consta na Constituição, tendo como conseqüência, em regra, o direito da agremiação à manutenção da vaga obtida nas casas legislativas, mesmo em caso de desligamento ou transferência para outro partido do candidato eleito, que, com essa decisão de desligar-se ou transferir-se, não carrega consigo o mandato, do qual seria titular não ele, mas o partido – como referiu mais uma vez em seu voto a Ministra Carmen Lúcia - e, assim, teria que deixar a função, que seria ocupado pelo suplente, pertencente à agremiação.”

²⁸ Emenda Constitucional nº 52.

²⁹ Art. 16 da CRFB. “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 1(um) ano da data de sua vigência”.

³⁰ O STF, em decisão plenária de 22.03.2006, no julgamento da ADIn nº. 3685, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por maioria, julgou procedente a ação para fixar que o § 1º do artigo 17, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, não se aplica às eleições de 2006.

³¹ CARVALHO, *Em busca da judicialização...*, 2004.

³² Na primeira semana de outubro de 2007, o Supremo Tribunal Federal julgou, nas sessões plenárias dos dias 03 e 04, os Mandados de Segurança ns. 26.602 (em que o impetrante Partido Popular Socialista – PPS e o relator Ministro Eros Grau), 26.603 (o impetrante Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB e relator o Ministro Celso de Mello) e 26.604 (ajuizado pelo Democratas-DEM, relatora a Ministra Carmén Lúcia.

³³ ALMEIDA, José Antonio. *Fidelidade partidária*. Disponível em: <<http://www.psb nacional.org.br>>. Acesso em: 12 dez. 2007.

O Supremo entendeu, entretanto, que os efeitos da referida decisão não poderiam ser aplicados de imediato, pois ofenderiam os princípios da segurança jurídica, uma vez que, no próprio dizer do ministro Celso de Mello³⁴, a nova decisão representa uma verdadeira “revisão substancial da jurisprudência, derivada da ruptura de paradigma” além do princípio da ampla defesa e do contraditório, porque não seria possível examinar, nos limites da ação de mandado de segurança, se havia ou não motivo legítimo para a mudança partidária empreendida.

Assim, em uma inédita e polêmica decisão,³⁵ o Supremo resolveu estabelecer um marco temporal para a prevalência da nova orientação, qual seja 27 de março de 2007, quando o Tribunal Superior Eleitoral, ao responder à consulta 1398³⁶, assegurou às agremiações o direito a manter a vaga obtida pelo sistema proporcional e, ainda, determinou a adoção, no âmbito do TSE, de um procedimento com vistas a apurar, com direito a ampla defesa, se ocorre ou não, em cada caso concreto, qualquer “das exceções justificadoras da desfiliação partidária”, como ressaltou o ministro Celso de Mello.

Posteriormente, o TSE decidiu, ao responder a uma consulta formulada pelo deputado Nilson Mourão (PT-AC), estender a fidelidade partidária para os ocupantes de cargos majoritários. O relator Carlos Ayres Brito recomendou a perda do mandato de quem trocar de legenda após ser eleito por outro partido. Os demais ministros do TSE seguiram o voto do relator.³⁷

A decisão do TSE tem caráter administrativo e não tem efeito prático imediato. Entretanto, tem valor de orientação para julgamentos futuros. O próprio

³⁴ ALMEIDA, José Antonio. *Fidelidade partidária*. Disponível em: <<http://www.psbnaional.org.br>>. Acesso em: 12 dez. 2007.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ O voto do relator, Ministro César Asfor Rocha, na consulta 1398, feita ao TSE, deu-se no sentido de que a visão até então predominante datava de um outro período, “quando o tempo presente é o da afirmação da prevalência dos princípios constitucionais sobre as normas de organização partidária”. E, por outro lado, o ministro Cezar Peluso enfatizou, na mesma decisão, a necessidade de formular ressalvas ao direito dos partidos à manutenção das vagas “em homenagem à própria necessidade de resguardo da relação eleitor-representante e dos princípios constitucionais de liberdade de associação e de pensamento”. E elenca, entre essas exceções, a eventual mudança de orientação programática do partido e a “comprovada perseguição política dentro do partido que abandonou”.

³⁷ GIRALDI, Renata. *TSE impõe fidelidade partidária a senadores, governadores, prefeitos e presidente*. Folha Online. Brasília. Disponível em: <http://www.tolls.Folha.com.br>. Acesso em: 10 jan. 2008.

ministro Carlos Britto disse “A consulta é uma diretriz. O que vão fazer os partidos interessados? Vão atrás das decisões judiciais”

O TSE fixou, também, um lapso temporal para a aplicação do seu entendimento referente à fidelidade partidária para os ocupantes dos cargos majoritários: 16 de outubro de 2007. Nesta data, foi aprovado o texto da Resolução nº 22.610/ TSE, que disciplina o processo de perda do cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, que foi publicada em 25 de outubro de 2007.³⁸

Com relação à cláusula de barreira, ressalta-se que foi prevista na Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95) que seria aplicada a partir das eleições de 2006, de forma a restringir o funcionamento parlamentar dos partidos que não alcançassem o percentual de 5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.³⁹

Os principais efeitos da cláusula de barreira estavam relacionados à distribuição do fundo partidário, já que 99% dos recursos do fundo seriam distribuídos somente aos partidos que obtivessem o referido percentual de votos e na proporção dos votos obtidos e 1% seria distribuído de forma eqüitativa entre todos os partidos registrados na Justiça Eleitoral e ao tempo de propaganda partidária de teor doutrinário, com a concessão de apenas dois minutos semestrais para cada um dos partidos que não atingissem o percentual mínimo de votos.

A utilização do termo cláusula de barreira tem sofrido críticas por parte de alguns juristas, sendo chamada “cláusula de desempenho”, já que não impede o partido de existir ou de eleger seus representantes como em legislações extravagantes, mas divide com os outros partidos apenas 1% do fundo partidário, conta com apenas dois minutos de tempo de propaganda em rádio e televisão, e

³⁸ Resolução 22.610/TSE, de 25 de outubro de 2007. Relator: Ministro Cezar Peluso. Em síntese, a mencionada resolução prevê que, quem tem interesse de ajuizar a ação, para a decretação da perda do cargo eletivo, em decorrência de desfiliação partidária, é o partido político e caso não o faça no prazo legal, poderá fazê-lo quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público Eleitoral. A ação seguirá a fase de instrução, podendo as partes, inclusive, arrolar testemunhas e requerer requisição de documentos em nome de terceiros. Encerrada esta fase, as partes apresentam alegações finais. Julgado procedente o pedido, o Tribunal decretará a perda do cargo e comunicará ao órgão legislativo competente para que emposses, conforme o caso, o suplente ou o vice.

³⁹ Art. 13 da lei 9.096/95.

lhe é vedada a participação proporcional em cargos nas mesas e comissões do congresso.

Os defensores da cláusula alegam que a mesma impede a atuação de partidos extremistas, ou de aluguel, tornando o Parlamento mais forte e com governabilidade. Seus detratores, no entanto, ressaltam seu caráter pouco democrático e inibidor de um pluripartidarismo com correntes mais nítidas.

Para Jairo Nicolau,⁴⁰ a cláusula oferece, ainda, o risco de que partidos extremistas, com representação mínima, assumam um papel diferente na vida política, atuando intensamente fora do Parlamento. Lembra ainda, o autor, a dificuldade do cumprimento da exigência da distribuição dos votos por estado, já que os partidos sempre apresentaram uma distribuição desigual na Federação, sendo fortes em um estado e fracos em outros, como no caso do PDT, somente vigoroso no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul.

Pouco tempo antes de sua entrada em vigor, o Supremo decidiu, por unanimidade, pela inconstitucionalidade da cláusula de barreira, julgando ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo PC do B, com o fundamento de que a prevista cláusula fere o direito de manifestação política das minorias.⁴¹

Com a decisão do Supremo, restou um vácuo legal em relação à distribuição do fundo partidário, tendo então o Tribunal Superior Eleitoral, em decisão polêmica, fixado novo critério de distribuição do fundo, ampliando de 1% para 42% o montante a ser distribuído entre todos os partidos, 29% destinados aos partidos na proporção da representação parlamentar, outros 29% destinados aos partidos que tenham elegido representantes em duas eleições consecutivas em, no mínimo, cinco estados, obtendo, ainda, 1% dos votos válidos apurados no país.⁴²

Em resposta à decisão eleitoral, foi aprovada no Congresso lei que fixou em 5% o valor a ser distribuído igualmente entre os partidos e os 95% restantes

⁴⁰ PORTO, Walter Costa. *Cláusulas de barreira e desempenho*. Jornal O Imparcial Online, 2 set. 2006. Disponível em: <<http://www.html:file://F:\Clausuladebarreiraededesempenho.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2008.

⁴¹ MATAIS, Andreza. *STF derruba cláusula de barreira*. 7 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.Folha.com.br>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

⁴² LOURENÇO, Iolando. *Novas regras de distribuição do fundo partidário dependem de sanção presidencial*. Radiobrás. Agência Brasil. 27 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/02/27/matéria.2007-02-27.6798411639/view>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

divididos aos partidos proporcionalmente ao número de votos obtidos na última eleição para deputado.

Qual seria a relevância deste fenômeno para as eleições e, mais especificamente, para o processo de prestação de contas dos candidatos e partidos políticos?

O ativismo judiciário do TRE deve ser visto segundo uma ótica facilitadora do processo democrático, já que, são os tribunais, com sua função integradora da norma, que vão responder às demandas atinentes às discussões sobre as questões políticas e tão freqüentes no período eleitoral.

A atividade jurisdicional pode ser vista como paradigma do processo decisório, tendo em vista que a participação judicial no processo político pode engendrar processos legislativos, seja direcionando ou, mesmo, alterando resultados legislativos.

Não obstante ser o pensamento jurídico brasileiro marcadamente positivista e privatista, com a defesa de uma concepção menos participativa do que representativa da democracia, como lembra Cittadino,⁴³ parece haver consenso por parte dos estudiosos, no sentido da ruptura desse positivismo, na busca por um fundamento ético para ordem jurídica, com a defesa da expansão do Poder Judiciário, com maior abertura dos tribunais à população, como reforço da lógica democrática.

Por todo o exposto, o ativismo judicial da Justiça Eleitoral, com seu poder normativo inerente, pode contribuir de maneira decisiva para o estabelecimento de um sistema de controle eficiente do financiamento político, especialmente na perspectiva do processo de prestação de contas.

⁴³ CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

3

Accountability: forma de responsabilização dos agentes políticos

3.1.

Conceitos

A *accountability* é uma forma de controle social, de sujeição do poder público a estruturas formais e institucionalizadas de constrangimento de suas ações à frente da gestão pública, tornando-o obrigado a prestar contas e a tornar transparente sua administração. Mas não é somente a dimensão legal da *accountability* que deve ser levada em conta. É preciso dar ênfase à dimensão política, devendo, para tanto, haver uma conscientização da classe política em torno da necessária comunicação com a sociedade, não só na implementação das políticas públicas como também na aferição dos resultados conforme as expectativas da sociedade.

Accountability é também um atributo da sociedade civil, como forma de fiscalizar, por meio dos mecanismos de participação popular, independente dos poderes públicos, não só em períodos eleitorais, como também ao longo do mandato de seus representantes.

Accountability é um termo abrangente que vai além da prestação de contas, pura e simples, pelos gestores da coisa pública. O termo ainda não foi traduzido para o português, tendo sido atribuído, pela maioria dos autores, um sentido genérico de prestação de contas e fiscalização. Alguns autores atribuem esse fato à fragilidade da democracia do Brasil e de outros países. “Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*”.⁴⁴

A *accountability* representa a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização responder perante outras pessoas ou organizações. A *accountability* envolve, portanto, duas partes: a primeira, que delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos, gerando obrigação para o gestor de prestar contas da sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos.⁴⁵

⁴⁴CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando devemos traduzi-la para o português?* Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública, v. 24, n. 2, 1990.

⁴⁵ Ibid.

A falta de interesse em se traduzir o termo no Brasil está intimamente relacionada à inexpressiva ou inexistente aplicação das formas de *accountability*, tendo em vista a relação direta dessa forma de controle com a democracia.

Para Lamounier⁴⁶ *accountability* diz respeito à sensibilidade das autoridades públicas em relação ao que os cidadãos pensam, à existência de mecanismos institucionais efetivos, que permitam chamá-los à fala, quando não cumprirem suas responsabilidades básicas.

Segundo Coelho:

Uma pessoa ou instituição é *accountable* quando é responsável por decisões e pelas conseqüências de suas ações e inações, e o de, portanto, ser um exemplo para outros. Aquele que é *accountable* aceita a responsabilidade e mantém sua integridade, evitando a “aparência de improbidade” e resguardando (no caso de uma organização) sua reputação.⁴⁷

O conceito de *accountability*, portanto, não deve ser restrito, devendo ser analisado não só na dimensão legal, mas, principalmente, na política, como sinônimo de responsabilidade ou dever de prestar contas dos atos, alcançando um alto nível de credibilidade junto à sociedade.

A noção de *accountability* horizontal, contudo, pressupõe uma relação entre iguais, por meio do mecanismo de “*checks and balances*” da mútua vigilância entre os três poderes, autônomos, do Estado. Entretanto, é preciso esclarecer como se situam, nas dimensões vertical ou horizontal da *accountability*, os agentes da sociedade civil.

3.2.

Dimensões da *accountability*

A implementação de mecanismos efetivos de controle social, especialmente a *accountability*, como prestação de contas, é imprescindível para o exercício da verdadeira cidadania, mediante a participação efetiva e permanente da sociedade no processo político.

⁴⁶ LAMOUNIER, Bolívar. São Paulo: Revista Exame, 1997.

⁴⁷ COELHO, Simões de Castro Tavares. *Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: Senac, 2000.

Neste sentido, serão abordadas as várias formas de *accountability*: a vertical, a horizontal e a societal e, ainda, a importância dessas formas de controle como meio de responsabilização do Poder Público e alcance da boa governança.

A *accountability* vertical é caracterizada pela realização de eleições livres e justas, sendo o voto o meio pelo qual os cidadãos podem premiar ou punir o mandatário na eleição seguinte. A *accountability* horizontal é caracterizada pela existência de agências estatais de controle dispostas a supervisionar e, até, punir ações de outras agências.

A *accountability* societal vem ampliar significativamente o conceito da vertical, sendo caracterizada como forma de atuação da sociedade no controle das autoridades políticas, com ações de associações de cidadãos e de movimentos, com o objetivo de expor os erros governamentais e ativar o funcionamento das agências horizontais.

O'Donnell⁴⁸ considera a atuação dos Tribunais Eleitorais importante para garantir eleições limpas e que os países sejam considerados poliarquias. A questão da participação eleitoral no processo de prestação de contas dos recursos utilizados nas campanhas pelos candidatos, bem como a sua relação com o processo democrático, será abordada neste trabalho.

3.2.1.

Accountability Vertical

Segundo O'Donnell,⁴⁹ a *accountability* vertical está relacionada à existência de eleições razoavelmente livres e justas, em que os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário, votando a favor ou contra ele ou os candidatos que apóie na eleição seguinte. Inclui o autor, ainda, na dimensão de *accountability* vertical, a possibilidade de reivindicações e, mesmo, de denúncias de atos das autoridades públicas, mas destaca que o principal canal de *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. Todavia, não está claro que as eleições são um verdadeiro instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias formalmente institucionalizadas.

⁴⁸ O'DONNELL, *Accountability horizontal e*, 1998.

⁴⁹ *Ibid.*

3.2.2.

Accountability Horizontal

O Donnell define *accountability* horizontal:

Existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.⁵⁰

O autor destaca a fragilidade da *accountability* horizontal, especialmente nos países da América Latina, o que significa que os componentes liberais e republicanos de muitas novas poliarquias são frágeis. Para o autor, as novas poliarquias são sínteses de três correntes ou tradições históricas: democracia, liberalismo e republicanism. As ações de *accountability* horizontal podem afetar as três esferas: a democrática violada por decisões que, por exemplo, cancelem as liberdades de associação ou introduzam fraudes nas eleições; a liberal infringida, quando agentes estatais violam ou permitem a violação por atores privados de liberdades e garantias, tais como a inviolabilidade de domicílio, a proibição de violência doméstica e a tortura; etc. e a republicana, que refere-se às ações de autoridades, eleitas ou não, que implicam uma séria desconsideração das exigências postas pela tradição republicana, ou seja, que se sujeitem à lei e ou dêem decisiva prioridade aos interesses públicos, e não aos seus próprios interesses privados.

O'Donnell oferece sugestões para que se adquira *accountability* horizontal, entre as quais podem-se citar: a) partidos de oposição com um papel importante, se não o principal, na direção das agências; b) agências que desempenham um papel essencialmente preventivo, tais como os Tribunais de Contas, altamente profissionalizadas, dotadas de recursos suficientes e independentes do governo; c) um judiciário altamente profissionalizado, dotado de um orçamento independente dos outros poderes e autônomo em suas decisões relativas a estes; d) informação confiável e adequada, com uma mídia confiável independente, assim como instituições de pesquisa e disseminação; e) indivíduos especialmente políticos e

⁵⁰ O'DONNELL, *Accountability horizontal e*, 1998. p. 40.

outros líderes institucionais. Para o autor, mesmo em países com tradição de ampla corrupção, o bom exemplo de indivíduos bem posicionados, que agem de acordo com as injunções liberais e republicanas, pode gerar um apoio valioso da opinião pública.

3.2.3.

Accountability Societal

O'Donnell enfatiza a importância do conceito proposto por Catalina Smulovtz Y Henrique Peruzootti acerca do tipo de *accountability* vertical, porém não eleitoral, que os autores chamam de societal. Tendo definido da seguinte forma:

La *accountability* societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activa el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales e esposés ilustran algo de los nos institucionales (cuya efectividad) se basa en sanciones simbólicas.⁵¹

Essa nova conceituação de *accountability* societal vem ampliar significativamente o conceito de *accountability* vertical proposto por Donnell, incluindo, portanto, nesta dimensão as diversas ações que podem ocorrer não só no processo eleitoral, mas entre os processos, com a utilização de ferramentas institucionais e não institucionais, com a participação da sociedade, por meio de associações, movimentos e mídia, com o objetivo de tornar mais transparente os atos do governo, expondo seus erros, trazendo novas questões para a agenda pública ou influenciando decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos.

⁵¹ O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política*, Buenos Aires, Revista de Reflexión y análisis político, 2001, 7: 11-34

Os autores compartilham com o posicionamento de O'Donnell quanto à fragilidade dos mecanismos, tanto horizontais quanto verticais, na América Latina e assinalam que as experiências de democracias delegativas e a excessiva discricionariedade da presidência minam os mecanismos de *check and balances* entre os poderes, enfraquecendo o exercício da *accountability* horizontal. Ressaltam, ainda, que a dimensão de *accountability* societal incorpora novos atores, tais como associações, ONGS, movimentos sociais e mídias. Esses atores não possuem mandato para sanções legais, mas apenas simbólicas, ainda que algumas ações dessa forma de controle possam gerar sanções legais.

3.3.

Associação das formas de *accountability*

A *accountability* não se limita à ocorrência de eleições livres e justas, satisfazendo às condições estipuladas por Robert Dahl para a definição das democracias políticas, as poliarquias⁵² ou a existência de agências autorizadas e dispostas a fiscalizar, controlar e, até mesmo punir ações ilícitas de outras agências, envolvendo os três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Também não se limita à troca dos controles formais pela fiscalização direta da sociedade.

A *accountability* é, portanto, a associação de todos os meios de controle – formais e informais- aliada à necessária transparência da administração, com a utilização de instrumentos de divulgação acessíveis e de fácil compreensão pela sociedade.

O jornalista Bernardo Kucinski,⁵³ depois de visita de cinco dias a Washington, destinada a conhecer os mecanismos de comunicação do governo dos Estados Unidos com a opinião pública, afirmou que “o padrão de comunicação do governo brasileiro é ruim” e que é preciso “por ordem na casa”.

⁵² Ver Dahl, Robert, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 221). Os atributos estabelecidos por Dalh são: 1) autoridades eleitas 2) eleições livres e justas 3) sufrágio inclusivo 4) o direito de se candidatar 5) Liberdade de expressão “6) Informação alternativa 7) Liberdade de associação.

⁵³ Cf. SILVEIRA, Wilson. *Governo se comunica mal, avalia Secom*, Folha de S. Paulo, Brasília, 25 set. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u53766.shtml>>. Acesso em: 20 set. 2007.

Kucinski destacou o profissionalismo com que ocorrem as entrevistas diárias da Casa Branca e do Departamento do Estado e o fato de o governo se submeter ao questionamento da imprensa. Salientou que o que move essa estrutura é a “*accountability*” (obrigação de prestar contas), que não existe no Brasil. Afirmou, ainda, que este é um traço da cultura brasileira: as pessoas em geral não se sentem na obrigação de prestar contas.

O alcance da *accountability* plena está relacionado com a mudança de pensamento dos atores envolvidos no cenário político, principalmente da sociedade, que precisa ter mais interesse pela gestão pública e entender a relação da boa administração com qualidade de vida, já que em uma democracia representativa os interesses dos cidadãos é que devem ser respeitados e não os dos governantes, que quase sempre esquecem o motivo pelo qual foram eleitos e não atingem os resultados condizentes com suas propostas. Em suma, a sociedade deve ser mais cidadã e a democracia, mais deliberativa.

3.4.

A *accountability* na perspectiva eleitoral

Como o objetivo do trabalho diz respeito à atuação da Justiça Eleitoral, como órgão responsável pela realização do processo de prestação de contas, faz-se necessário o estabelecimento de relações entre o tema, não só com a *accountability* horizontal exercida pela Justiça Eleitoral, como também com a *accountability* vertical e societal, como mecanismos de controle eleitoral da sociedade sobre as autoridades políticas.

O ministro Sérgio Amaral ao rebater, nos Estados Unidos, as críticas do secretário norte-americano do Tesouro Paul O’Neill, que atribuiu os juros altos do Brasil à corrupção e à falta de respeito às regras legais, admitiu “ não quero dizer que o Brasil foi completamente bem-sucedido no combate à corrupção (...)” “o problema não é a corrupção, mas a *accountability*”(…).Ele acha que, lentamente “está se criando um sentido de “*accountability*” no Brasil.”⁵⁴

⁵⁴ ROSSI, Clóvis. *Ministro rebate nos EUA crítica sobre corrupção no Brasil*. Folha de São Paulo. 5 fev. 2002. Disponível em: <http://www.1folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u41108.shtml> Acesso em: 7 ago 2007

A *accountability* horizontal, especificamente a exercida pela Justiça Eleitoral, não obstante ser um instrumento de controle indispensável, demonstra não ser suficiente para a responsabilização dos agentes públicos quanto à transparência da prestação de contas e quanto à atuação dos agentes políticos de forma condizente com as expectativas dos representados.

A *accountability* vertical, proposta por O'Donnell, assume um significado importante no nosso estudo, ao caracterizar-se pelo exercício do controle político, por meio do voto nas eleições. A fragilidade desse formato tem a ver com o seu caráter eventual, já que neste caso os mandatários somente são submetidos à *accountability*, no momento das eleições, quando os cidadãos podem puni-los ou premiá-los.⁵⁵, quando na verdade, os mandatos dos governantes deveriam ser condicionados à aprovação periódica de desempenho.

O formato vertical apresenta, ainda, outras fragilidades relacionadas ao seu caráter representativo, via transferência de poderes aos políticos eleitos, quando estabelecem relações de interesse e dependência com os financiadores de campanha, com repercussões diretas no financiamento de campanhas.

As especificidades do nosso sistema eleitoral, como a lista aberta, a possibilidade de o eleitor votar na legenda ou de os partidos fazerem coligações, assim como a existência de grande número de partidos e candidatos concorrendo, vão repercutir diretamente no exercício do controle da atividade do parlamentar pelo eleitor.

O mecanismo de escolha do representante no Brasil é personalizado, e não partidário, sendo o exercício do voto realizado pelos eleitores com base nas características pessoais dos candidatos, e não dos partidos, o que vai necessariamente fazer com que o controle da atividade do parlamentar também seja feita de maneira personalizada.

Segundo Jairo Nicolau⁵⁶, para que seja possível a avaliação do trabalho do parlamentar em bases personalizadas, com o monitoramento exclusivo do seu

⁵⁵ O'DONNELL, *Accountability horizontal e...*, 1998.

⁵⁶ NICOLAU, Jairo. *Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 219-236. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10787.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

desempenho, é necessário que o candidato seja eleito e que o eleitor se lembre em quem ele votou na eleição anterior.

Entretanto, em estudo feito pelo autor, com resultados de quatro eleições para a Câmara dos Deputados, apenas 35,5% dos eleitores votaram em candidatos eleitos, só fazendo sentido a idéia de acompanhar o desempenho dos deputados eleitos para pouco mais de um terço dos eleitores. E, ainda, quanto ao fato de o eleitor se lembrar em quais candidatos votou, segundo pesquisa da IUPERJ, com os eleitores do Rio de Janeiro, nas eleições de 1994, a memória do eleitor no que se refere ao voto dado no pleito anterior é reduzida. Quando perguntados em quem votaram nas últimas eleições (1990), para o cargo de deputado federal, mais de 50% dos entrevistados disseram não se lembrar.⁵⁷

Portanto, o controle personalizado encontra óbices para o seu implemento, quais sejam: o número não significativo de candidatos que os eleitores conseguem eleger, bem como o número reduzido de eleitores que se lembram em quais candidatos votaram na eleição anterior.

A *accountability* societal, para se efetivar, não pode prescindir do princípio da transparência, sendo que uma maior disponibilização de informações de forma clara e fidedigna torna o cidadão mais apto a fazer suas escolhas políticas, aumentando a *accountability* dos governos e reduzindo, em contrapartida, os índices de corrupção.

No entanto, esse controle social parece ter seu impacto mitigado, devido à falta de veracidade das informações prestadas pelos agentes públicos, como no caso do financiamento de campanhas, em que os valores dos custos de campanha, declarados pelos candidatos à Justiça Eleitoral, não refletem a realidade, prática denominada “Caixa 2”, que são as despesas não contabilizadas na prestação de contas.

Necessário, então, a conjugação das diversas formas de *accountability*, com a realização de eleições livres e justas, a fiscalização efetiva das agências de controle assim como da sociedade, com a contínua avaliação e monitoramento das

⁵⁷ NICOLAU, Jairo. *Como controlar o representante?*, 2002.

políticas públicas, com o fim de efetivar o processo de responsabilização do Estado e de seus agentes em relação as suas ações.

A eficiência da Justiça Eleitoral, como órgão fiscalizador das contas das campanhas eleitorais, pode ser avaliada segundo o grau de *accountability* exercido no processo de prestação de contas. Dessa forma, far-se-á no capítulo seguinte o estudo da legislação eleitoral vigente que dispõe sobre a arrecadação e aplicação dos recursos de campanha assim como do Sistema de Financiamento Político adotado no Brasil.

4

A prestação de contas e o controle exercido pela Justiça Eleitoral na movimentação financeira das campanhas eleitorais

4.1.

Breve evolução das normas relativas à prestação de contas

A efetividade do controle da movimentação dos recursos, nas campanhas eleitorais, destaca-se como uma das mais importantes metas da Justiça Eleitoral, haja vista a sua importância para a garantia da lisura do processo eleitoral, assim como da aproximação da integridade do processo democrático.

Nesse sentido, tal controle deve implementar mecanismos que objetivem minimizar a interferência do poder econômico, no resultado das eleições, de forma a captar e transmitir com fidelidade a vontade popular. Importa, assim, que o processo eleitoral se torne impermeável à corrupção e garanta a realização de eleições livres e limpas, com a condução de representantes ao poder, conforme a vontade do povo.

A prestação de contas foi o instituto adotado para garantir a transparência das campanhas eleitorais, a partir da exigência da apresentação de informações pelos partidos e candidatos, determinadas legalmente, com o fim de demonstrar o montante, a origem e a destinação dos recursos utilizados nas campanhas.

A regulamentação do processo de prestação de contas foi marcada por uma lenta evolução, tendo, inicialmente, abordado questões que concernem mais ao sistema partidário do que propriamente à prestação de contas. Foi, então, a Resolução 00, de 30/06/1945, baixada pelo Tribunal Superior Eleitoral para regulamentar os partidos políticos, juntamente com a Justiça Eleitoral, pelo Decreto-Lei 7.586/45,⁵⁸ a primeira norma a dispor sobre o processo de prestação de contas. Destaca-se, no apontado dispositivo legal, a preocupação do legislador

⁵⁸ LIMA. *Prestação de contas e ...* 2005.

com a vedação de fontes de doação, ao prever o cancelamento do registro do partido político, quando provado que recebeu contribuições de procedência estrangeira.

Tal preocupação perdurou até os dias atuais, tendo a legislação hodierna previsto a proibição do uso de recursos recebidos de fontes vedadas, como entidades ou governos estrangeiros e órgãos da administração pública, constituindo irregularidade insanável que causa a rejeição das contas.⁵⁹

O Código Eleitoral de 1950 estabeleceu regras atinentes a movimentação financeira dos partidos, tendo imposto a obrigação aos partidos de fazer constar em seus estatutos a fixação do *quantum* máximo que cada candidato poderia despender na eleição, além de ter de identificar a origem das receitas na escrituração contábil do partido.

Foi somente em 1965, que a prestação de contas passou a ser diretamente prevista pela Lei orgânica dos partidos políticos, Lei 4.740, primeiro diploma legal que estabeleceu a obrigatoriedade da prestação de contas pelos partidos políticos e comitês, quando do encerramento das campanhas eleitorais. Cumpria à Justiça Eleitoral a responsabilidade pela fiscalização dos processos eleitorais e pelo cumprimento da obrigatoriedade da prestação de contas.⁶⁰

A responsabilidade pelas contas de campanha não era dos candidatos, e sim dos dirigentes dos partidos e dos tesoureiros, que respondiam pelas irregularidades, posto que eram esses que recebiam e aplicavam os recursos de campanha.⁶¹

A análise das contas era realizada por comitês interpartidários de inspeção, integrados por membros da organização partidária, ficando a Justiça Eleitoral com a responsabilidade de garantir a publicidade ampla das conclusões dos relatórios dos referidos comitês sobre as investigações realizadas, com base nas prestações de contas apresentadas pela Comissão Diretora Municipal e Comitês Financeiros dos Partidos.

Ressalta-se que, não obstante serem os comitês os responsáveis pela análise das contas, era a Justiça Eleitoral a responsável pela fiscalização das transgressões

⁵⁹ Art. 13 da Res. 22.250/06 TSE.

⁶⁰ Art. 58, inc. II, da Lei 4740/65.

⁶¹ Art. 58, inc. II, da Lei 4.740/65.

legais, podendo, segundo a Lei Orgânica dos Partidos, determinar o exame da escrituração dos partidos e apurar os atos dos partidos e filiados que violassem as prescrições legais.

A Lei dos Partidos também criou o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), constituído pelas multas e penalidades aplicadas, recursos destinados por lei e doações particulares. O fundo partidário continuou previsto na legislação vigente, constituindo-se em uma importante forma de subsídio para as campanhas políticas.

Posteriormente, foram baixadas várias resoluções pelo TSE, para a regulamentação de todas as eleições seguintes que mantiveram, de uma maneira geral, as regras estudadas. Merece ser pontuada a resolução do TSE nº 10.050 de 19/07/1976, já que trouxe importantes inovações para o processo de prestação de contas, como o estabelecimento da obrigação dos partidos de comunicar ao juiz eleitoral o gasto máximo de cada pleito e o teto para as doações.

Outra importante inovação da Resolução de 1976 foi a referente ao rigor dispensado para o descumprimento da obrigação legal de prestar as contas, ficando os candidatos passíveis de cassação do registro e de perda do diploma, se já expedido, caso os Comitês Financeiros não prestassem as contas aos comitês interpartidários, no prazo de 30 (trinta) dias. Os responsáveis ficavam submetidos, ainda, às penas previstas no art.347 do C.E, quais sejam, detenção de três meses a um ano e pagamento de dez a vinte dias-multa.

O rigor, com que a matéria merece ser tratada, não foi mantido pela legislação atual, que somente previu a suspensão da diplomação, enquanto perdurar a omissão, assim como o impedimento da obtenção da certidão de quitação eleitoral, no curso do mandato ao qual o interessado concorreu.⁶²

O que se constata é que a Justiça Eleitoral participou, de forma indireta, do controle da movimentação financeira das campanhas, tendo o seu papel se resumido à garantia da publicidade dos resultados da análise das contas dos próprios integrantes dos partidos políticos.

O controle supramencionado só passou a ser da responsabilidade da Justiça Eleitoral, a partir da edição da Lei 8.713, de 30.09.1993, quando começou a

⁶² Art. 41 da Res. 22.250/06.

efetuar, diretamente, a análise da prestação de contas. Os candidatos foram autorizados, segundo a lei, a realizar as suas próprias despesas eleitorais e passaram a ser considerados os únicos responsáveis pela veracidade das informações financeiras e contábeis referentes às suas campanhas.

A referida lei autorizava à Justiça Eleitoral a fazer inspeções diretas nas contas de campanhas dos partidos e candidatos, podendo, para tanto, havendo indícios de irregularidades das mesmas, requisitar, diretamente às instituições financeiras, os extratos e comprovantes de movimentação financeira das contas abertas para a movimentação de campanha.⁶³

Atualmente, a legislação suprimiu essa possibilidade de inspeção, ficando a Justiça Eleitoral adstrita à análise da documentação apresentada pelos candidatos e partidos⁶⁴, podendo requisitar, diretamente do candidato ou do Comitê Financeiro, informações adicionais ou determinar diligências para a complementação dos dados ou o saneamento das falhas.

A lei previa como crime eleitoral as doações aos partidos e candidatos de recursos de valores acima dos permitidos pela lei, para a utilização nas campanhas, sendo a conduta apenada com multa no valor igual ao do excesso verificado. A vedação foi mantida pela legislação atual, que veio dar um tratamento mais severo para a infração, já que sujeitou o infrator ao pagamento de multa no valor de 5 (cinco) a 10 (dez) vezes a quantia em excesso.

A lei estabelecia que a infração às normas, que regiam a administração financeira da campanha eleitoral sujeitaria o candidato à cassação do registro ou, se eleito, à perda do mandato. Tal previsão também não foi mantida pela legislação atual que prevê⁶⁵ tão-somente a perda do direito de receber as quotas do Fundo Partidário do ano seguinte, ao partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas na lei⁶⁶, podendo, ainda, os candidatos beneficiados responderem por abuso do poder econômico.

⁶³ Art. 55 da Lei 8.713/93.

⁶⁴ Art. 30, §4 da Lei 9 504/97 e Art. 35 da Res. 22 250 do TSE, de 29 de junho de 2006.

⁶⁵ Art. 25 da Lei 9.504/97.

⁶⁶ Art. 48 da Res. 22.250/2006 e Art. 25 da lei 9 504/97.

Nas eleições de 1994, a Resolução do TSE 14.426 regulamentou a Lei 8.713/93, tornando obrigatória a abertura de conta bancária para os partidos e facultativa para os candidatos.

A obrigatoriedade da abertura da conta só foi estendida aos candidatos com a Lei 9 504/97, tendo a lei 11 300/06 acrescentado ao dispositivo a previsão da desaprovação das contas no caso de movimentações financeiras com recursos que não provenham da conta bancária específica para o registro de campanha e, ainda, se comprovado o abuso do poder econômico, o cancelamento de registro da candidatura ou cassação do diploma, se já houver sido outorgado.⁶⁷

A Justiça Eleitoral, demonstrando preocupação com a necessária coibição das movimentações irregulares nas campanhas eleitorais, contemplou dispositivo na Resolução 20 566, de 2 de março de 2000, que determinou, no caso das rejeições das contas, o envio de cópia de todo o processo para o Ministério Público, para os fins previstos no art.14, §§ 10 e 11 da Constituição Federal (CF) e art. 262 do Código Eleitoral (CE), quais sejam para a ação de impugnação de mandato eletivo e o recurso contra a expedição de diploma, respectivamente.

As posteriores Resoluções do TSE 20. 987 de 21 de fevereiro de 2002, e 21 609, de 5 de fevereiro de 2004, mantiveram a citada previsão, tendo a última Resolução incluído, como causa do envio da prestação de contas rejeitada, a apuração do uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico, mediante a abertura da ação de investigação judicial eleitoral, na forma do art. 22 da Lei complementar 64, de 18 de maio de 1990.

A Lei 11 300/06 incluiu o art. 30-A à Lei 9 504/97, possibilitando a abertura de investigação judicial eleitoral, por representação de partido político ou Coligação, não só com fundamento na apuração do abuso do poder econômico, como antes previsto, mas também para apurar condutas em desacordo com as normas da mesma lei.

A Justiça Eleitoral caracteriza-se por concentrar as funções administrativa e judicial, já que é responsável pela condução do processo eleitoral, inclusive da prestação de contas, bem como da resolução do contencioso judicial eleitoral.

⁶⁷ Art. 22 da Lei 9.504/97.

Assim, a disposição supracitada, ao ampliar as hipóteses de investigação das infrações às normas relativas à arrecadação e aplicação dos recursos, veio possibilitar a completude da atuação da Justiça Eleitoral, já que, ao encerrar a fase administrativa, com a verificação e o julgamento das contas de campanha, a sua atuação na fase judicial depende da provocação das partes interessadas para a resolução do respectivo contencioso eleitoral.

4.2.

A legislação eleitoral vigente que dispõe sobre a movimentação financeira de campanha

Atualmente, a prestação de contas se encontra prevista na Lei das Eleições, 9.504/97, a qual estabelece regras para a arrecadação e utilização dos recursos nas campanhas eleitorais, assim como na Resolução do TSE 22.250/06, que disciplinou as eleições de 2006.

Foi aprovada em 2006 a chamada “mini reforma”, com a edição da Lei 11.300/2006, que trouxe importantes inovações e alterações para o processo eleitoral. A lei foi editada, no ano das eleições, razão por que não poderia ter eficácia para o pleito de 2006, por expressa determinação constitucional, já que o art. 15 da C.F prescreve que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data da sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 1 (um) ano de sua vigência”.

Entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu quais dispositivos editados deveriam ser aplicados nas eleições de 2006, contrariando a vedação constitucional. Como preleciona Costa, a lei que altera o processo eleitoral entra em vigor na data da sua publicação, mas a sua incidência fica postergada por determinação constitucional.⁶⁸

A Justiça Eleitoral realiza a análise das prestações de contas dos candidatos e partidos políticos, bem como a aplicação de sanções aos responsáveis pelas infrações às normas relativas à movimentação financeira das campanhas.

A referida análise é realizada por unidades de controle técnico, responsáveis pela emissão de parecer contábil acerca das informações prestadas, nos processos

⁶⁸ COSTA. Adriano Soares. *Comentários à Lei 11.300, de 10 de maio de 2006*. Disponível em: <<http://www.adrianosores.com>>. Acesso em: 12 mar. de 2008.

de prestação de contas, para posteriormente ser submetida à apreciação e julgamento pela Corte do Tribunal Eleitoral.

A legislação eleitoral caracteriza-se por tratar, de maneira pormenorizada, a matéria que diz respeito à prestação de contas, tendo previsto a Resolução 22.250, de 2006, de forma abrangente, todo o procedimento da prestação de contas, com regras referentes à arrecadação e aplicação de recursos, como as que dispõe sobre a limitação de gastos e a abertura de conta bancária para a movimentação financeira da campanha, assim como as que regulam o processo de prestação de contas, com todas as respectivas obrigações impostas necessárias à análise e ao julgamento das contas.

O estudo da legislação vigente, especialmente no que se refere à prestação de contas, é fundamental para avaliação da eficiência da Justiça Eleitoral, principal objetivo desta dissertação, haja vista as atribuições que lhe foram conferidas pela legislação eleitoral para expedir as instruções necessárias à fiel execução da lei eleitoral.⁶⁹

Serão estudadas, primeiramente, as normas referentes à arrecadação e à aplicação dos recursos para, em um segundo momento, abordar o processo de prestação de contas em si, com todas as regras procedimentais referentes à matéria.

4.3. As normas que regem a arrecadação e aplicação dos recursos

4.3.1. Dispositivos gerais

A Resolução 22 250/06 impôs a grave penalidade de rejeição das contas para os candidatos e Comitês Financeiros que não observarem o atendimento dos requisitos legais impostos para o início da arrecadação e aplicação dos recursos, que são os relativos à solicitação do registro do candidato e do Comitê Financeiro: inscrição no CNPJ, abertura de conta bancária de campanha e obtenção dos recibos eleitorais.

⁶⁹ Art. 23, IX, da Lei 4.737/65; Art. 105 da Lei 9.504/97 e o Art 2º da Lei 11.300/06.

Os requisitos já eram previstos na legislação anterior, destacando que, segundo a Resolução de 2002, a arrecadação e aplicação dos recursos para os candidatos e Comitês só podia ocorrer a partir da solicitação dos respectivos registros, podendo, assim, o candidato iniciar a arrecadação dos recursos independente do registro do comitê financeiro.⁷⁰

Tal disposição, referente à dissociação da exigência dos registros do candidato e do Comitê para o início da movimentação financeira não ficou tão clara na Resolução 22 250/06, que, como se observa em seu art. 1º, impôs como requisitos, para o início da movimentação financeira, as solicitações de registro dos candidatos e Comitês, não deixando claro que as obrigações do registro são exclusivas, não produzindo efeitos reflexos.

4.3.1.1. A limitação de gastos

A importância da discussão que se refere à limitação dos gastos de campanha pode ser relacionada, principalmente, aos efeitos da sua implementação, como mecanismo de controle das campanhas eleitorais e de coibição ao abuso do poder econômico.

Não há uma limitação imposta pela legislação vigente⁷¹ para os gastos eleitorais em campanha, ficando ao alvedrio dos partidos e coligações a definição do teto máximo do gasto a ser realizado nas campanhas. A lei tão-somente determina que os partidos e coligações informem aos respectivos Tribunais Eleitorais, por ocasião do registro das candidaturas, os valores máximos de gastos que farão por cargo, em cada eleição que concorrerem.

O registro pelos partidos do valor máximo de gastos com as campanhas não atinge os efeitos certamente visados pelo legislador, referentes à limitação efetiva dos gastos, à diminuição do custo das campanhas e à coibição dos abusos na movimentação dos recursos de campanha.

Como se não bastasse, além de haver total liberdade para a definição do montante dos gastos eleitorais, pelos partidos, a Resolução do TSE nº. 20.987/02

⁷⁰ Art. 2º da Res. 20.987/02.

⁷¹ Art. 18 da Lei 9.504/97 e Art. 2º da Res. 22.250/06.

possibilitou a alteração dos limites dos gastos mesmo após o competente registro, desde que autorizado pela Justiça Eleitoral.⁷²

Já em 2006 a alteração dos limites dos gastos deixou de ser contemplada pela norma, que não fez, entretanto, uma vedação expressa à sua realização, configurando um retrocesso normativo.

A atual inexistência de disciplinamento da matéria vem causando divergências de entendimento, o que pode ser evidenciado por recente decisão do TSE no sentido da inexistência de permissão para a alteração dos limites de gastos de campanha e, em sentido contrário, por deferimentos de pedidos de alteração de limites de gastos de campanha.⁷³

O problema foi sanado para as próximas eleições, já que a nova Resolução, que disciplinará as eleições de 2008, fez previsão expressa sobre a possibilidade de alteração dos limites de gastos, mas condicionou à autorização judicial e à ocorrência de fatos supervenientes e imprevisíveis cujo impacto, no financiamento da campanha, inviabilize o limite de gastos fixado previamente.⁷⁴

A limitação dos gastos constitui-se em um dos principais parâmetros para a análise das contas, não podendo ficar sob a responsabilidade dos partidos ou candidatos, mas sim do órgão auditor competente ou da lei.

O que ocorre na prática é o registro de gastos pelos partidos com valores bem superiores aos efetivamente despendidos pelos candidatos, em razão do receio de as agremiações serem penalizadas com a sanção pecuniária devida, em caso de infração do limite estipulado.

Com a Lei 9.504/97, passou-se a penalizar a extrapolação dos limites declarados à Justiça Eleitoral, sujeitando o responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

A Resolução 22.250/06 acresceu ao dispositivo que se refere a extrapolação do limite de gastos⁷⁵ a possibilidade de responder o candidato, ainda, por abuso do

⁷² Art. 3º da Res. 20.987/02.

⁷³ Art. 2º da Res. 22.250/06 - Ac-TSE, de 24 de outubro de 2006, no Respe 27.522: inexistência de permissão para alteração do limite de gastos de campanha eleitoral nas eleições de 2006. Res. 22.457/06 e decisão monocrática, de 25 de outubro de 2006 no RCPR 128: deferem pedidos de alteração dos limites de gastos de campanha dos candidatos a presidente da República qualificados para o segundo turno.

⁷⁴ Art. 2º, § 5º e §6º, da Res. 22.715/08.

⁷⁵ Art. 3º, §3, da Res. 22.250/06.

poder econômico, nos termos do art. 22 da Lei Complementar 64/90, que trata do procedimento da ação de investigação judicial eleitoral.

A Lei 11.300/06 prevê a necessidade de edição, até o dia 10 de junho de cada eleição, de lei fixando o limite de gastos de campanha para os cargos em disputa, cabendo aos partidos, na hipótese de não publicação da lei, a indicação dos limites de gastos, sem marcos previamente predispostos, da mesma forma realizada anteriormente.

Salienta-se que o Tribunal Superior eleitoral decidiu que o dispositivo referente ao disciplinamento do limite de gastos só terá vigência a partir das eleições de 2008.

A preocupação do legislador em aperfeiçoar as normas atinentes à matéria pode ser evidenciada pelas sucessivas alterações normativas e, mais especificamente, por aquela que introduziu a necessária edição de lei para a fixação do limite de gastos.

No entanto, não foi conferido caráter obrigatório à supramencionada disposição normativa, o que poderá, por inércia ou por demora do processo legislativo, comprometer os objetivos visados pela reforma eleitoral.

4.3.1.2. Recibos eleitorais

A determinação da conversão das doações e recursos próprios em recibos foi prevista por lei desde 1996, tendo a matéria sofrido algumas alterações, como a que impôs, a partir de 1998, a obrigatoriedade de as doações diretas na conta bancária serem efetuadas mediante cheques cruzados e nominais.

A exigência da utilização dos recibos, seja qual for a natureza dos recursos arrecadados, ainda que próprios, foi disposta na lei com o fim de dar caráter oficial à movimentação financeira, assim como de viabilizar e tornar legítima a arrecadação de recursos para a campanha.⁷⁶

⁷⁶ Art. 3º da Res. 22.250/06.

4.3.1.3. Comitês financeiros dos partidos políticos

A constituição dos Comitês Financeiros pelos partidos políticos foi prevista desde a Lei 8 713/93, com o fim de disciplinar a arrecadação e aplicação dos recursos nas campanhas eleitorais.

As legislações posteriores mantiveram a previsão da matéria, com algumas alterações, cabendo ressaltar as referentes: a) ao aumento do prazo para a constituição dos Comitês de cinco dias úteis para dez dias úteis, a contar da escolha dos candidatos em convenção; b) à vinculação dos Comitês Financeiros à eleição para a qual o partido concorresse com candidatos próprios, que deixou de ser prevista por um lapso temporal, mas voltou a ser disposta na legislação atual; c) à obrigatoriedade da criação do Comitê Financeiro Nacional e à facultatividade dos Comitês nos estados e no Distrito Federal para as eleições presidenciais, o que também deixou de ser previsto por um período, mas voltou a ser disciplinado na legislação atual⁷⁷; d) à competência e ao prazo para o registro dos Comitês, sendo a competência, antes atribuída ao TSE para o registro do Comitê Financeiro Nacional, e ao TRE para o registro do Comitê Financeiro estadual ou distrital.

Em 2000, coube ao juiz eleitoral, responsável pelo registro dos candidatos, a incumbência para o registro do Comitê Financeiro municipal. E, atualmente, a legislação atribui ao Tribunal Eleitoral, responsável pelo registro das candidaturas, a tarefa do registro dos Comitês. Com relação ao prazo, foi a Lei 9 504/97 e, ainda, a Resolução 22 250/06, que estabeleceram para os Comitês, o prazo de 5 (cinco) dias após a sua constituição para o seu registro perante a Justiça Eleitoral.

A obrigatoriedade do registro dos Comitês na Justiça Eleitoral é indispensável para a fiscalização eleitoral, levando em consideração o necessário conhecimento do órgão auditor acerca dos procedimentos adotados, na operacionalização da movimentação financeira das campanhas, para a posterior análise das contas.

Embora tenha ficado clara a intenção do legislador de ampliar as formas de controle da Justiça Eleitoral, não foram previstos os procedimentos para a

⁷⁷ Art. 19 da Lei 9.504/97.

realização de uma fiscalização eleitoral prévia, ou seja, antes da apresentação da prestação de contas. Pode a Justiça Eleitoral apenas informar aos Comitês os corretos procedimentos do financiamento das campanhas, com o fim de evitar a ocorrência de falhas que possam comprometer a regularidade da prestação de contas.

A instituição de Comitês para cada eleição para a qual o partido apresente candidato próprio, como previsto na legislação atual⁷⁸ visou facilitar a atuação da Justiça Eleitoral e também a administração financeira dos recursos pelos próprios Comitês.

Desde 2002, foram previstas as normas atinentes aos aspectos procedimentais de constituição e registro do Comitê, na Justiça Eleitoral, prevendo, entre outras obrigações, as relativas: a) à designação de um presidente e um tesoureiro como membros; b) ao atendimento de forma instituída para o pedido de registro, com a devida autuação e apreciação; e c) à instrução do pedido, com os documentos e informações necessárias ao registro, como as relativas à conta bancária aberta para registro da movimentação financeira de campanha.

Ressalta-se que a legislação atual deixou de prever, no rol dos documentos necessários para a instrução do registro, aqueles referentes à conta bancária da campanha.⁷⁹ Ocorre que, com a nova obrigatoriedade de atribuição do CNPJ pela Receita Federal para a abertura de conta bancária específica de campanha, o que só pode ocorrer após o registro dos Comitês na Justiça Eleitoral, tornou-se inexecutável a medida anterior, já que os dados bancários só podem ser disponibilizados, em data posterior ao registro dos Comitês.

Ainda em 2002, foi instituída uma grave penalidade para a hipótese do não cumprimento da obrigação do registro dos Comitês Financeiros, que foi a rejeição das contas de todos os candidatos a ele vinculados, que foi excluída desde as eleições de 2004.

⁷⁸ Art. 19 da Lei 9.504/97.

⁷⁹ Art. 9º da Lei 22.250/06.

Conforme Schlickmann,⁸⁰ a medida de exclusão da penalidade foi bem recebida, haja vista o sentido da legislação eleitoral que evolui para a independência entre os atos práticos por Comitês e candidatos, não sendo correta a penalização dos candidatos, por via reflexa, por infrações cometidas pelo Comitê Financeiro.

Nas eleições de 2006, a Resolução 22.250/06 manteve as regras alusivas às eleições anteriores, com pequenas alterações formais, como a referente à exclusão de formulário específico para o pedido de registro do Comitê Financeiro, tendo em vista a informatização do sistema ou a exclusão de informação dos recibos eleitorais.

No que se refere às atribuições do Comitê Financeiro, a normatização pertinente prescreve: a arrecadação e aplicação dos recursos, a distribuição aos candidatos dos recibos eleitorais, o fornecimento aos candidatos das orientações necessárias sobre a movimentação financeira e a respectiva prestação de contas, além do encaminhamento à Justiça Eleitoral da prestação de contas dos candidatos às eleições majoritárias e às eleições proporcionais, caso estes últimos não o façam diretamente.⁸¹

A Lei 9 504/96, em seu art. 29, atribuiu ao Comitê a responsabilidade pela conferência e resumo das informações recebidas pelos candidatos constantes na prestação de contas, o que veio facilitar a atividade da Justiça Eleitoral, haja vista a realização deste prévio exame das contas.

4.3.1.4. Contas Bancárias

A obrigatoriedade da abertura das contas bancárias específicas para a movimentação financeira de campanha só veio a ser prevista para os partidos políticos e candidatos com a Lei as Eleições, no ano de 1997.

⁸⁰ SCKLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2007.

⁸¹ Art. 7º da Res. 22.250/06.

A exigência da abertura da conta para os candidatos, que não era prevista anteriormente, proporcionou uma atuação mais efetiva da Justiça Eleitoral quanto à auditoria das contas, já que possibilitou-lhe exigir a apresentação dos extratos bancários, que constituem prova fundamental da movimentação financeira dos candidatos.

O tratamento antes dispensado pela Justiça Eleitoral para a verificação das contas não se reputava isonômico, tendo em vista que a facultatividade da abertura das contas para os candidatos impunha um tratamento diferenciado no que se refere à auditoria das contas. Podia a Justiça Eleitoral exigir os extratos bancários e realizar uma conferência minuciosa somente daqueles que declararam a abertura de conta bancária.

Nas eleições de 2002, manteve-se a obrigatoriedade da abertura da conta bancária específica para o registro integral da movimentação financeira de campanha, tendo acrescentado a Resolução TSE 20.987/02 ao conceito dos recursos financeiros os recursos próprios e os resultantes da comercialização de produtos e serviços, e vedado a utilização de conta bancária preexistente.

Foi adotada importante medida para as eleições de 2002, referente à revogação da Súmula 16 do Tribunal Superior Eleitoral, que previa que a não abertura da conta bancária não era considerada motivo suficiente para a desaprovação das contas de campanha eleitoral, desde que por outros meios se pudesse demonstrar a sua regularidade.

A interpretação equivocada da Súmula levou os candidatos a deixarem de abrir as contas, por entenderem que estavam desobrigados da conduta. Ora, o entendimento da Corte Superior, certamente, não seria contrário aos ditames da lei, que determina, de forma expressa, a obrigatoriedade da abertura da conta bancária específica para o trânsito integral do movimento financeiro de campanha. A correta inteligência da referida Súmula é a que diz respeito à ausência de ligação direta entre a infração e a desaprovação das contas.

Assim, nas eleições de 2002 vários candidatos, apesar de não terem aberto as contas bancárias de campanha, tiveram suas contas aprovadas, por ainda estar

em vigor a Súmula 16, já que revogada pelo TSE em 5 de novembro de 2002 e publicada em 14 de novembro do mesmo ano.⁸²

A legislação atual também previu a obrigatoriedade do trânsito integral dos recursos financeiros de campanha na conta bancária específica para tal finalidade⁸³, o que configura um mecanismo de extrema importância para a auditoria das contas prestadas, por meio do confronto dos registros contábeis apresentados com os valores transitados pela conta bancária.

Com a reforma de 2006, a Lei 11.300/06 acrescentou importantes previsões à norma, como a que dispõe sobre a reprovação das contas, na hipótese de uso de recursos financeiros para pagamento de gastos eleitorais, que não provenham de conta específica para o registro da movimentação financeira de campanha. A mesma lei dispõe, ainda, sobre o cancelamento do registro ou a cassação do diploma em caso de comprovação de abuso do poder econômico.⁸⁴

A legislação previa a obrigatoriedade da abertura da conta bancária, mas não fazia, expressamente, um liame entre a infração cometida e a reprovação das contas.

Com as alterações de 2006, a Lei 11.300/06 conferiu maior rigor à matéria ao fazer menção expressa, em seu dispositivo, sobre a ilegalidade das condutas que correspondam a todo movimento financeiro não registrado na conta bancária específica de campanha e, ainda, sobre as já referidas penas aplicáveis para o cometimento da aludida infração.

Os recursos aplicados na campanha sem o trânsito na conta bancária específica são considerados caixa 2, sendo, pois, ilícitos. Entretanto, tal ilicitude não implica necessariamente a configuração do abuso do poder econômico, já que pode ter decorrido de erro formal ou de gastos de pequena monta em relação ao valor total da campanha, não desafiando, portanto, a aplicação da sanção de cassação do registro de candidatura ou diploma.

Costa, ao analisar o dispositivo acrescentado a Lei 9.504/97,⁸⁵ que prevê a possibilidade de cassação do registro de candidatura ou do diploma para o ilícito

⁸² Cf. Pesquisa de campo, de 18 a 30/12/2007. Processos de Prestação de Contas do TRE-MG.

⁸³ Art. 22 da Lei 9.504/97 e art 10 da Res. 22.250/06.

⁸⁴ Art. 22, § 3º, da Lei 9.504/97 e Art. 10, § 6º, da Res. 22.250/06.

⁸⁵ Art. 22, § 3º, da Lei 9.504/97.

de abuso do poder econômico decorrente do uso de caixa dois, lembra que a inelegibilidade decorrente do dispositivo esbarra na ausência de efetividade em razão dos efeitos do art. 15, da LC 64/90⁸⁶, além dos limites formais prescritos no § 9º do art. 14 da C.F./88, que exige a sua introdução apenas por meio de leis complementares.⁸⁷

Entretanto, como salienta o autor, a jurisprudência do TSE já se consolidou no sentido da constitucionalidade formal das leis ordinárias que criam hipóteses de inelegibilidade cominada simples, que é aquela imposta somente para a eleição em curso, devendo então ser aplicada a executividade imediata às decisões e se afastando os efeitos do art. 15 da LC 64/90.

Outra inovação legislativa, trazida pela Lei 11 300/06, foi a relativa a forma de ingresso dos recursos financeiros na conta bancária de campanha, podendo as doações ser efetuadas somente por meio de cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos.

Ressalta-se que a lei veio trazer, ainda, um questionável dispositivo, correspondente à possibilidade de se efetuar depósitos em espécie na conta bancária, no limite das doações realizadas por pessoas físicas, ou seja, 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição⁸⁸, tendo a Resolução 22.250/06 dado maior amplitude ao dispositivo, possibilitando a mesma forma de ingresso para as pessoas jurídicas, respeitado o limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

Ora, se o espírito da norma eleitoral traduz a realização do controle efetivo da movimentação financeira, a prevista concessão aos doadores contradiz seu objetivo, haja vista a inquestionável dificuldade que acarretará para a Justiça Eleitoral para a identificação da origem dos recursos ingressados em espécie na conta bancária.

⁸⁶ Art. 15 da Lei Complementar 64/90 “Transitada em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado o registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.”

⁸⁷ Art. 14, § 9º da CRFB: “Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”

⁸⁸ Art. 23, § 4º, da Lei 9.504/97 e art.16 da 22.250/06.

Outro dispositivo que vem confirmar os fins visados pelo legislador referentes ao acirramento das regras do financiamento é o que torna obrigatória a movimentação bancária por meio de cheque nominal ou transferência bancária, com a finalidade de identificar a origem e aplicação dos recursos de campanha.⁸⁹

Para normatizar, no âmbito do Banco Central, os procedimentos a serem observados pelas instituições bancárias para fins de abertura, movimentação e encerramento das contas de campanha, foi editada uma Carta Circular em 2006⁹⁰ que conferiu importante efetividade para o disciplinamento da movimentação financeira nas campanhas.

A Carta Circular tratou de maneira detalhada a matéria, com importantes previsões, como a que trata da proibição de fornecimento de talonário de cheques ao depositante que figurar no Cadastro de Emitentes de Cheques sem fundo (CCF) e do encerramento das contas, até o dia 31 de dezembro de 2006, medida que veio ocasionar um grave problema para a apreciação das contas.

Tal problema se refere à possibilidade de não coincidirem as datas do encerramento do processo de prestação de contas com as da extinção das contas bancárias, já que não são raras as hipóteses de demora na apreciação das contas, tendo em vista o cumprimento dos prazos processuais.

E, ainda, os saldos apurados com a extinção da conta bancária deverão ser transferidos para os partidos políticos e coligações, podendo dar a destinação legal prevista antes mesmo da análise e julgamento da prestação de contas pela Justiça Eleitoral, o que contraria a disposição legal referente à transferência das sobras de campanha, o que só pode ocorrer após o julgamento de todos os recursos do processo de prestação de contas. Esta questão terá que ser solvida pela Justiça Eleitoral.

A Justiça Eleitoral celebrou um convênio com a Secretaria da Receita Federal, no ano de 2002, com vistas ao intercâmbio de informações entre os dois órgãos, a fim de conferir maior veracidade à verificação das contas, mediante o confronto das informações prestadas no processo de prestação de contas com as disponibilizadas pela Receita Federal.

⁸⁹ Art. 10, § 4º, da 22.250/06.

⁹⁰ Carta Circular 3.236 do Banco Central do Brasil, de 08 de junho de 2006.

Foi expedida, ainda com base no convênio, uma Instrução Normativa conjunta⁹¹ que instituiu a obrigatoriedade de inscrição de candidatos e Comitês Financeiros no CNPJ, que teve por objetivo específico a abertura de conta bancária exclusiva para a movimentação de campanha, fazendo uma importante diferenciação entre a identificação do candidato e a da pessoa física.

Como analisa Schilickmann,⁹² a instituição do CNPJ não teve o objetivo de atribuir aos candidatos as mesmas obrigações inerentes às pessoas jurídicas, mas tão-somente de identificar as contas bancárias de campanha, para diferenciá-las das contas pessoais dos candidatos. Assevera a autora “Não foram os candidatos guindados à condição de pessoas jurídicas ou submetidos às obrigações tributárias como se pessoas jurídicas fossem, ou ainda investidos de eventuais prerrogativas a ele atribuídas, em função da inscrição no CNPJ”.

Nas eleições de 2006, a Resolução 22.250/06 incluiu em seus dispositivos a exigência da obtenção do CNPJ, como um dos requisitos para o início da arrecadação e aplicação de recursos, sob pena da rejeição das contas⁹³ e, ainda, a vinculação da conta bancária à inscrição no CNPJ.

Para as eleições de 2006, foi editada nova instrução normativa conjunta, com a Receita⁹⁴ disciplinando a atribuição e extinção do CNPJ aos candidatos e Comitês Financeiros, cabendo à Justiça Eleitoral solicitar o registro do CNPJ, mediante o encaminhamento a SRF da relação dos candidatos e Comitês Financeiros para a efetivação da inscrição no CNPJ, sendo os números divulgados na internet, para os fins de abertura das contas bancárias respectivas.

O intercâmbio de informações entre a Justiça Eleitoral e a Receita Federal contribuiu para o aumento da efetividade da verificação das contas, haja vista a possibilidade de constatar a veracidade das informações prestadas pelos candidatos e Comitês Financeiros.

A Justiça Eleitoral faz, primeiramente, uma análise formal dos documentos apresentados pelos candidatos, sendo de fundamental importância que sejam implantados mecanismos, como o referido acordo firmado com a Receita para a

⁹¹ Instrução Normativa Conjunta SRF/TSE 183/02.

⁹² SCHLICKMANN, *Financiamento de campanhas*, 2007.

⁹³ Art. 1º da Res. 22.250/06.

⁹⁴ Instrução Normativa Conjunta SRF/TSE 609/06.

troca de informações, com vistas a apurar a ocorrência de irregularidades nas contas apresentadas.

Podem ser citados como exemplos das aludidas irregularidades: a não contabilização de despesas na prestação de contas chamada “caixa 2”, que pode ser constatada com o confronto dos dados identificadores do CNPJ ou, ainda, com a extrapolação do limite de doações, identificado por meio do batimento dos valores registrados na prestação de contas e consignados na base da Receita Federal.

Salienta-se que a aferição da aludida irregularidade das doações só pode ser realizada, após a consulta à Secretaria da Receita Federal, para a obtenção do total do rendimento bruto auferido no exercício anterior, no caso das pessoas físicas, bem com do total do faturamento bruto do ano anterior a eleição, no caso das pessoas jurídicas, sem o qual não se poderá determinar o seu limite.

E, ainda, com vistas à aferição de doações consignadas na prestação de contas provenientes de fontes ilegais, foi integrado o módulo de análise do Sistema de Prestação de Contas Eleitoral à base de dados da Receita, para identificar eventuais fontes vedadas de arrecadação, a partir das informações disponíveis naquela entidade.

4.3.2. A arrecadação

4.3.2.1. Origem dos recursos

São consideradas como fontes de origem dos recursos, segundo a Resolução 22.250/06: recursos próprios; doações de pessoas físicas, jurídicas e de Comitês Financeiros ou partidos; repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário; e receita decorrente da comercialização de bens ou da realização de eventos.

A Resolução também considera como recursos, ainda que fornecidos pelos candidatos: cheque ou transferência bancária, título de crédito e bens ou serviços estimáveis em dinheiro.

Houve duas alterações na resolução referentes à introdução das transferências bancárias como recursos, que já eram permitidas como forma de ingresso de recursos, na conta bancária⁹⁵; e a que excluiu do rol de recursos o dinheiro em espécie. A exclusão foi temporária, já que a Lei 11.300/06 veio reintroduzi-lo na norma, permitindo as doações realizadas em espécie, por meio de depósito na conta bancária, respeitados os limites legais.⁹⁶

A norma excluiu ainda na previsão dos recursos aqueles provenientes de doações de candidatos⁹⁷, mas a sua utilização foi assegurada em outro dispositivo, o art. 15 da Resolução 22.250/06, que trata da limitação das doações realizadas entre candidatos e Comitês Financeiros.

A legislação prevê vedações ao recebimento de doações, de forma direta ou indireta, pelos partidos e candidatos, fazendo uma enumeração exaustiva das fontes de doação vedadas, como as procedentes: de órgão ou governo estrangeiro, de órgãos públicos ou concessionários ou permissionários de serviço público e de entidade de classe ou sindical, entre outras.⁹⁸

Nas eleições de 2002, nova regra veio conferir maior rigor para a infração ao dispositivo, estatuidando que a utilização dos recursos provenientes de fontes vedadas constitui irregularidade insanável, ainda que restituídos posteriormente.⁹⁹

Em 2006, a Resolução 22.250/06, além de manter a previsão anterior, impôs maior gravidade à ilegalidade da conduta, ao atribuir-lhe o condão de motivar a rejeição das contas.

Salienta-se que o entendimento da Justiça Eleitoral é no sentido da relativização da análise 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.

Tal entendimento não prevalece nos casos em que a lei, expressamente, determina a rejeição das contas como consequência direta da infração cometida de

⁹⁵ Art. 16, inciso I, da Res. 22.250/06.

⁹⁶ Art. 1º e art. 16 da Res. 22.250/06.

⁹⁷ Art. 12 da 22.250/06.

⁹⁸ Art. 13 da Res. 22.250/06 e 24 da Lei 9.504/97, alterada pela Lei 11.300/06.

⁹⁹ Art. 11 da Res. 20.987/02.

que é exemplo a movimentação financeira com recursos que não provenham da conta bancária específica de campanha.¹⁰⁰

4.3.2.2. Doações

As doações para as campanhas eleitorais são permitidas por pessoas físicas e jurídicas, mediante cheque ou transferência bancária ou, ainda, na forma de bens ou serviços estimáveis em dinheiro, fixando a lei como marco inicial o registro dos comitês financeiros.

A legislação estabeleceu limitações às doações e contribuições, fixando um teto máximo de 10% dos rendimentos brutos auferidos, no ano anterior à eleição, para as pessoas físicas e de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição para as pessoas jurídicas.

Foi estabelecida, ainda, a limitação para os candidatos que optarem por utilizar os recursos próprios, devendo os mesmos observar o valor máximo do limite de gastos estabelecidos pelo partido e informado à Justiça Eleitoral.

Observa-se que a vinculação legal dos limites das doações aos rendimentos brutos percebidos pelas pessoas físicas ou ao faturamento bruto auferido pelas pessoas jurídicas facilitou a execução do procedimento de auditoria de informação perante a Secretaria da Receita Federal, pelo fato de permitir a obtenção com confiabilidade dos valores respectivos.

Salienta-se que a obtenção dos dados na Receita Federal foi disciplinada nas legislações anteriores, tendo permitido as Resoluções dos anos de 1998 e 2000 o julgamento das contas, não obstante a indisponibilidade de informações prestadas pela Receita para a verificação do limites, mas determinando que fosse aferida, posteriormente, a regularidade das doações efetuadas e comunicada as eventuais irregularidades ao Ministério Público Eleitoral.

Para as eleições de 2002 e 2004, disciplinou-se a transferência à Receita Federal da responsabilidade pela verificação da observância dos limites das doações, mediante a observância dos valores encaminhados pela Justiça Eleitoral,

¹⁰⁰Art. 10, § 6º, da Res. 22.250/06.

assim como da comunicação ao Ministério Público Eleitoral, em caso de serem apuradas infrações.

Em 2006, a Resolução 22.250 atribuiu novamente a mencionada responsabilidade à Justiça Eleitoral e ampliou o rol dos órgãos a que a mesma pode recorrer, possibilitando a solicitação de informações de todos os órgãos que, em razão de sua competência, possam colaborar na apuração.

Ressalta-se o já citado procedimento da circularização adotado pela Justiça Eleitoral mineira, que possibilitou a constatação de irregularidades na prestação de contas, como a não contabilização de doações recebidas e a extrapolação do limite legal.

4.3.2.3.

Comercialização de bens e a realização de eventos

A Resolução 22. 250/06 disciplinou o procedimento da comercialização de bens e da realização de eventos que se destinem a arrecadar recursos para as campanhas de forma praticamente idêntica à Resolução de 2004, tratando a matéria com um maior rigor do que as legislações anteriores.

Uma importante inovação trazida para as eleições de 2004, mantida em 2006, refere-se à exigência de comunicação formal e prévia ao juiz eleitoral da comercialização dos bens e da realização dos eventos e de comprovação da sua realização na prestação de contas.

As alterações visaram evitar a ocorrência de fraudes na prestação de contas, como a ocultação de fontes ilícitas, a extrapolação do limite de doação e a utilização de recursos de origem não identificada, haja vista a dificuldade antes enfrentada pela Justiça Eleitoral de identificar, com precisão, as fontes de arrecadação decorrentes dos referidos eventos.

Outra inovação das normas de 2004 e 2006 foi a que diz respeito à natureza atribuída ao instituto, já que os recursos arrecadados com a comercialização de bens e serviços e com a realização de eventos passaram a ser considerados como doação, estando sujeitos aos limites legais, à emissão de recibos eleitorais e à identificação do doador.

Houve um significativo avanço normativo em direção ao acirramento do controle eleitoral, tanto no aspecto da incidência da limitação imposta pela legislação para a prática dos atos de arrecadação de recursos, agora incluídos no conceito de doação, quanto no da ampliação do poder de fiscalização da Justiça Eleitoral.

O Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, demonstrando preocupação com o disciplinamento do Instituto, editou a Resolução 701/06, que, entre outras medidas, determinou ao órgão técnico responsável pela análise das contas a designação de servidores para atuarem como fiscais *ad hoc*, em eventos realizados por candidatos e Comitês Financeiros, visando à arrecadação de recursos para as campanhas.

Tal medida veio conferir maior efetividade à atuação da Justiça Eleitoral mineira, já que possibilitou o exercício, de fato, da fiscalização que lhe incumbe sobre esta fonte de arrecadação, o que pôde ser confirmado, quando da entrevista realizada com o Secretário do TRE-MG.(Anexo B).

4.3.2.4.

Data limite para a arrecadação e despesas

Conforme normatização anterior, as despesas de campanha podiam ser realizadas sem a correspondente arrecadação de recursos e o conseqüente pagamento até a data da prestação de contas. As despesas deveriam ser registradas, na prestação de contas, como obrigações a pagar, e o seu atendimento ficava condicionado ao esclarecimento da origem dos recursos e da observância da limitação legal para as doações.

Com a evolução da norma, a Justiça Eleitoral deixou de disciplinar a hipótese de remanescerem dívidas de campanha, quando da prestação de contas, o que conferiu maior rigor à norma, possibilitando-lhe identificar os financiadores da campanha. Isso antes não era possível, já que, não havendo um marco temporal para o cumprimento da obrigação contraída, a Justiça Eleitoral não detinha instrumentos hábeis, após a prestação de contas, para aferir a legalidade do financiamento dos gastos de campanha.

A Resolução 22 250/06 tratou a matéria referente ao prazo final para a realização de despesas de forma taxativa, determinando que os candidatos e Comitês Financeiros somente poderão arrecadar recursos e contrair obrigações até o dia da eleição. Excepcionou a regra quanto à realização de arrecadação, após a data da eleição, somente para quitar as despesas contraídas antes do pleito, mas condicionou a sua quitação integral até a data da entrega da prestação de contas. Previu, ainda, a exigência da comprovação, por meio de documento fiscal, das despesas já contraídas e não pagas até a data da eleição.

Foi excluída a possibilidade de assunção de dívidas de campanha pelo partido político, prevista para as eleições de 2004, o que veio conferir maior poder de fiscalização da Justiça Eleitoral, que agora tem condição de verificar todas as fontes de arrecadação de recursos.

4.3.3. Gastos eleitorais

4.3.3.1 Disposições preliminares

A lei eleitoral elencou, em seus dispositivos,¹⁰¹ as despesas consideradas como gastos eleitorais sujeitos ao registro e aos limites fixados na lei para os fins da prestação de contas.

A preocupação do legislador com a caracterização dos gastos eleitorais e sua sujeição aos limites instituídos não vinha surtindo os efeitos esperados, referentes ao acirramento dos mecanismos de controle, já que a previsão dos gastos de campanha instituía uma classificação genérica, possibilitando aos candidatos a realização de despesas diversas não previstas em lei.

Assim, a Lei 11 300/06, que trouxe importantes inovações para a definição dos gastos eleitorais, excluiu a expressão *entre outros* ao referir-se aos gastos eleitorais, no *caput* do art. 26 da lei das eleições, passando a fazer, ao que parece, uma enumeração taxativa, e não exemplificativa, do rol dos gastos que devem ser considerados para o registro nas prestações de contas.

¹⁰¹ Art. 26 da Lei 9.504/97 e art. 20 da Res. 22.250/06.

Interpretações divergentes surgiram com relação ao caráter do rol de gastos eleitorais, havendo aqueles que entendem que a exclusão da expressão mencionada não teve o condão de alterar o significado do rol de exemplificativo para taxativo.

Compartilhamos do pensamento de Schlickmann¹⁰², que entende que a intenção do legislador foi a de realizar uma caracterização exaustiva das hipóteses de gastos eleitorais. Se não fosse assim, “por que teria o legislador retirado gastos antes elencados e inserido nele outros específicos?” Segundo a autora, se o rol fosse considerado exemplificativo, não teriam sentido as alterações realizadas na lei, pois a construção do rol ficaria ao alvedrio dos candidatos interessados.

A alteração referida pela autora diz respeito à revogação de dois incisos do art. 26 da Lei das Eleições, que consideravam como gastos eleitorais o pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos relacionados à campanha eleitoral bem como a confecção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha, além da inclusão de inciso referente à produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral.

A motivação das alterações supracitadas reside na evidente intenção do legislador em tornar mais rígido o controle das contas pela redução do montante das despesas realizadas pelos candidatos, mediante a proibição da realização de certas despesas consideradas de grande monta, como a que se refere às promoções de eventos artísticos.

Outra inovação, introduzida pela Lei 11 300/06 refere-se aos gastos realizados por candidatos e comitês financeiros em benefício de outros candidatos e Comitês Financeiros. Tal alteração deu margem a interpretações conflituosas sobre a matéria, já que o § 2º do art. 20 da Resolução 22 250/06 passou a prever, somente, a realização de gastos pelos comitês em benefício de candidato ou outro comitê, excluindo a possibilidade dos candidatos efetuarem tais gastos.

O dispositivo contradiz o que dispõe o art. 15 da mesma Resolução, que, ao tratar dos limites a serem observados para as doações, prescreve a forma como devem ser realizadas as doações entre candidatos e Comitês Financeiros,

¹⁰² SCHLICKMANN, *Financiamento de campanhas* ..., 2007.

permitindo, portanto, a realização de doações entre os candidatos, da forma como ocorria nas eleições anteriores.

O art. 26 vem confirmar tal entendimento, já que incluiu a realização de gastos para outros candidatos ou Comitês Financeiros em seu rol de gastos eleitorais sujeitos a registro e aos limites impostos pela legislação.

Com relação à possibilidade da ocorrência de gastos pessoais pelos eleitores, a legislação permitiu a sua realização em apoio a candidato, fixando o limite equivalente a quantia de mil Ufir, não sujeitos à contabilização, desde que não sejam reembolsados.¹⁰³

A não contabilização dos gastos justifica-se por ser a sua responsabilidade atribuída aos eleitores, e não aos candidatos beneficiados, importando, assim, diferenciar os gastos pessoais realizados pelos eleitores das doações, tendo em vista que os primeiros não estão sujeitos à contabilização, ao contrário das últimas.

Tal dispositivo dá margem à ocorrência de fraudes relativas à aplicação dos recursos, já que abre uma brecha para a movimentação de recursos ilícitos, justificada por meio da realização dos gastos pessoais, não contabilizados.

4.3.3.2. Recursos não identificados

A Lei Eleitoral, com o propósito de banir as irregularidades da movimentação financeira, bem como de garantir a transparência do financiamento de campanhas, proibiu a utilização pelos candidatos e Comitês Financeiros dos recursos de origem não identificada.

Tais recursos serão considerados, quando da análise das contas, como sobras de campanha, devendo receber o tratamento legal adequado.

A Lei atribuiu aos recursos sem identificação do doador e/ou da informação de números de identificação inválidos no Cadastro de Pessoas Físicas ou no CNPJ a natureza de recursos não identificados. O intercâmbio de informações com a Receita Federal, conforme estudado, conferiu efetividade à aplicação

¹⁰³ Art. 22 da Res. 22.250/06 e art. 27 da Lei 9.504/97.

deste dispositivo, haja vista a possibilidade de constatar a invalidade dos números de identificação das pessoas físicas e jurídicas, mediante o confronto de informações entre a Receita Federal e a Justiça Eleitoral.

4.4.

As normas que regulamentam o processo de prestação de contas

Os candidatos e Comitês Financeiros são obrigados a prestar contas à Justiça Eleitoral de todos os atos da movimentação financeira da campanha.

O candidato pode fazer diretamente a administração financeira da campanha ou por intermédio de pessoa por ele designada, havendo, nesta hipótese, responsabilidade solidária do candidato e do terceiro indicado pela veracidade das informações financeiras e contábeis da campanha.¹⁰⁴

A previsão da responsabilidade solidária, como descrito acima, foi incluída com a reforma de 2006, tendo o dispositivo legal atenuado a responsabilidade do candidato, muito embora previsto, expressamente, a impossibilidade de o candidato eximir-se da responsabilidade pelas informações contábeis prestadas, alegando ignorância sobre a origem e destinação dos recursos recebidos na campanha.

A melhor interpretação da norma é a que entende que a responsabilidade pela prestação de contas dos recursos utilizados deve ser recíproca, ou seja, do candidato e de seu administrador.

Até 2004, as informações financeiras e contábeis prestadas à Justiça Eleitoral eram de inteira responsabilidade dos candidatos, passando, em 2006, a ser solidária com o administrador financeiro da campanha.

Registra-se o entendimento no sentido do retrocesso da norma¹⁰⁵, haja vista ser a administração financeira da campanha caracterizada por aspectos exclusivamente operacionais, não podendo haver exclusão da integral responsabilidade do candidato pelas informações prestadas a Justiça Eleitoral.

¹⁰⁴ Art. 20 e 21 da Lei 9.504/97 e art. 24 da 22.250/06.

¹⁰⁵ SCHLICKMANN, *Financiamento de campanhas* ..., 2007.

É preciso analisar, no entanto, se a finalidade da alteração normativa foi a de conferir maior rigor à matéria, ao tentar coibir a ocorrência de irregularidades na movimentação financeira, com a imposição de responsabilidade aos terceiros diretamente envolvidos com a administração da campanha e, portanto, sujeitos às conseqüências de seus atos.

Neste contexto, outro questionamento que deve ser levantado é o que se refere à existência de responsabilidade solidária entre candidatos e partidos políticos, já que o art. 17 da Lei 9 504/97 estabelece que as despesas de campanha eleitoral são realizadas sob a responsabilidade dos partidos ou de seus candidatos.

A análise do dispositivo é controvertida, havendo aqueles que entendem que o aludido artigo definiu legalmente a solidariedade da responsabilidade entre os candidatos e os partidos políticos e outros que afirmam que o mesmo não teve o condão de reatar a cadeia de responsabilidade entre ambos, rompida desde a edição da Lei 8 713/93, que atribuiu aos candidatos responsabilidade exclusiva pelas informações contábeis e financeiras prestadas.

Conforme Lima¹⁰⁶, não há, na lei, nenhuma disposição expressa acerca da solidariedade entre candidatos e partidos políticos, sendo a responsabilidade dos partidos, descrita no art. 17 da Lei 9 504/96, alusiva às contas do próprio partido, que são prestadas de forma totalmente independente das contas de seus candidatos.

Realmente, não parece ter tido o legislador a intenção de tornar solidária a responsabilidade dos candidatos e partidos políticos, já que, com a reforma de 2006, ao alterar o art. 21 da Lei 9 504/97, que previa a integral responsabilidade dos candidatos pela veracidade das informações financeiras prestadas, estendeu tão-somente, a responsabilidade aos administradores da campanha, e não aos partidos políticos.

¹⁰⁶ LIMA, *Prestação de contas e...*, 2006.

4.4.1.

O prazo para a prestação de contas

Segundo a legislação atual, o prazo para a prestação de contas dos candidatos e Comitês Financeiros é de 30 (trinta) dias após a eleição, sendo para aqueles que disputarem segundo turno de 30 (dias) após a realização dos dois turnos.¹⁰⁷

Houve uma importante inovação da norma, com a edição da Lei 9 504/97, que passou a prever o impedimento da diplomação dos eleitos enquanto perdurar a omissão do dever de prestar as contas no prazo legal.

Outra penalidade imposta ao responsável legal pela não apresentação da prestação de contas foi a referente à proibição da obtenção da Certidão de Quitação Eleitoral, no curso do mandato ao qual o candidato concorreu¹⁰⁸, haja vista a ampliação do conceito das matérias que envolvem a quitação eleitoral, com a inclusão da obrigação de prestar contas.¹⁰⁹

Ressalta-se a ineficácia da penalidade referente à diplomação dos eleitos, vez que o não cumprimento da obrigação imposta aos candidatos não implicará maior gravidade, principalmente em relação aos candidatos que não forem eleitos, visto que a não observância do prazo legal vai repercutir diretamente nos candidatos vencedores, e não nos demais.

Com relação ao impedimento da obtenção da Certidão de Quitação Eleitoral, observa-se uma evolução da norma, tendo em vista a importância de tal documento para a realização de vários atos imprescindíveis para a vida dos cidadãos, inclusive o que se refere ao pedido de registro de candidatura, sendo a Certidão de Quitação Eleitoral considerada requisito legal para a apreciação do pedido de registro de candidatura.¹¹⁰

Salienta-se a recente decisão do TSE que indeferiu pedido de registro de candidato omissor na prestação de contas de eleição anterior.¹¹¹

¹⁰⁷ Art. 25 da Res. 22.250/06 e art. 29, inc. III, da Lei 9.504/97.

¹⁰⁸ Art. 42, § 1º, da Res. 22.250/06.

¹⁰⁹ Res. 21.823/04.

¹¹⁰ Art. 26 da Res. 22 156/06 e art. 11 da Lei 9.504/97.

¹¹¹ *RUI PIMENTA recorre contra decisão que indeferiu sua candidatura à presidência*. Santa Catarina: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 19 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.ter-sc.gov.br/site/noticias>>. Acesso em: 3 mar. 2008

4.4.2. A obrigação de prestar contas

A Resolução 22 250/06 disciplinou a matéria de forma abrangente, com o objetivo de tornar o mais clara possível a obrigatoriedade de prestar contas. Assim, fez previsão no sentido da prevalência da obrigação imposta, mesmo com a ocorrência de fatos imprevisos ou incertos, como a renúncia ou a desistência da candidatura e o indeferimento do registro da candidatura pelo Tribunal Eleitoral. Nestes casos, a prestação de contas deverá abranger o período correspondente à participação no processo eleitoral.¹¹²

Em caso de falecimento do candidato, prescreve a norma que a obrigação de prestar contas subsiste para o administrador financeiro ou, na sua ausência, para a respectiva direção partidária.¹¹³

A Resolução diz, ainda, que a ausência de movimentação de recursos de campanha não isenta o candidato ou Comitê Financeiro do dever de prestar contas, visto que deverão fazer prova da ausência por extratos bancários, além de outras provas que a Justiça Eleitoral entender necessárias.

Essa disposição garantiu maior efetividade à fiscalização das contas, tendo em vista que não são raras as hipóteses do descumprimento da obrigação de prestar as contas de campanha, com a alegação da inoccorrência de arrecadação e aplicação dos recursos, como pôde ser observado na análise realizada nos processos de prestação de contas do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

A responsabilidade pela elaboração da prestação de contas é atribuída exclusivamente aos candidatos, devendo o encaminhamento das contas à Justiça Eleitoral, ser realizado por intermédio dos Comitês Financeiros de forma obrigatória nas eleições majoritárias e facultativa nas eleições proporcionais, podendo, neste último caso, o próprio candidato entregar diretamente a prestação de contas.

Pontua-se que a atribuição do Comitê, neste caso, restringe-se ao encaminhamento da prestação de contas, devendo fidelidade às informações

¹¹² Art. 26, § 1º, da Res. 22.250/06.

¹¹³ Art. 26, § 2º, da Res. 22.250/06.

prestadas pelos seus candidatos, mas não podendo, como demonstrado, ser responsabilizado pela veracidade das informações prestadas pelos candidatos.

4.4.3. As sobras de campanha

São consideradas sobras de campanha: a diferença entre os recursos arrecadados e as despesas realizadas na campanha; e os recursos de origem não identificada.¹¹⁴

Para as eleições de 2002, o recolhimento das sobras pelo partido era imediata, ou seja, no momento da sua constatação, ao final da campanha, com a comprovação da sua transferência à direção partidária ou coligação, na prestação de contas.¹¹⁵

Em 2004, foi alterado o marco inicial para o recolhimento das sobras, devendo a transferência das sobras ser realizada somente após o julgamento de todos os recursos, o que confirmou a disposição da Lei 9 504/97. A Resolução 22.250/06 manteve o disciplinamento.

A modificação da norma trouxe implicações de ordem prática que dificultaram a fiscalização da Justiça Eleitoral, como já apontado, tendo em vista que o CNPJ e a conta bancária têm previsão de encerramento no final do ano das eleições¹¹⁶, podendo neste momento ainda haver recursos pendentes de julgamento, o que postergaria o recolhimento das sobras de campanha, dificultando a fiscalização eleitoral, que deverá implementar outros mecanismos de controle para verificar a efetividade da transferência dos recursos ao partido político.

A Lei 9 504/96 incluiu importante dispositivo na norma relativo à forma de utilização das sobras de campanha pelos partidos, que passou a ser integral e exclusiva na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política.

¹¹⁴ Art. 28 da Res. 22.250/06.

¹¹⁵ Art. 27 da Res. 20.987/02.

¹¹⁶ A Instrução Normativa Conjunta com a Receita Federal 609/2006 de 12 de janeiro de 2006, dispôs, em seu art. 7º, que as inscrições realizadas na forma da instrução serão canceladas de ofício em dezembro do ano em que foram feitas. A Carta Circular 3.236 do Banco Central do Brasil, de 08 de junho de 2006 previu o encerramento das contas em dezembro do ano de 2006.

A Resolução 22.250/06 suprimiu do dispositivo que trata da destinação das sobras de campanha a expressão *recursos estimáveis em dinheiro*, fazendo alusão apenas aos recursos financeiros.¹¹⁷ E, ao definir o que constitui as sobras de campanha, fez referência apenas aos recursos arrecadados, com a exclusão da expressão *em espécie ou em bens*.

Restou demonstrado o retrocesso da resolução no que diz respeito às supracitadas alterações da norma, tendo em vista que poderão ensejar interpretações equivocadas dos partidos políticos, no sentido da liberalidade da utilização de quaisquer outros recursos, que não sejam financeiros, que forem apurados na diferença dos recursos arrecadados e das despesas realizadas, ao final da campanha. Isso por não ter a norma previsto, expressamente, que os mesmos constituem sobras de campanha e, portanto, devem ter a destinação legal correspondente.

Outra alteração da Res. de 2006 não bem-vinda foi à exclusão da previsão referente à comprovação do atendimento da já descrita destinação legal para as sobras de campanha quando da subsequente prestação de contas anual do partido político.

O momento mais oportuno para a Justiça Eleitoral exercer a fiscalização sobre a devida aplicação do saldo restante da prestação de contas das campanhas é o da prestação de contas dos partidos políticos, que ocorre no ano subsequente ao das eleições, quando os partidos necessariamente deverão reportar-se aos Tribunais Eleitorais. No entanto, com a citada alteração da norma que disciplinou as eleições de 2006, a Justiça Eleitoral deixou de contar com um importante mecanismo de controle da aplicação dos recursos das campanhas.

4.4.4. Peças e documentos para a instrução processual

A norma atual fez uma enumeração exaustiva dos documentos que devem instruir o processo de prestação de contas, apontando, entre outros: ficha de qualificação do candidato ou do Comitê Financeiro, demonstrativos referentes à

¹¹⁷ Art. 27 da Res. 22.250/06.

arrecadação e aplicação dos recursos, recibos correspondentes e extrato bancário.¹¹⁸

A Resolução de 2002 inseriu importante dispositivo em seu texto, que foi mantido nas regras disciplinadoras das eleições de 2006, concernente à documentação relacionada aos gastos eleitorais, que passou a ser emitida em nome do candidato ou comitê, na espécie nota fiscal ou recibo.¹¹⁹

A formalização dos gastos eleitorais e de todo e qualquer ato relacionado à movimentação de recursos na campanha, por meio de documentos comprobatórios idôneos e fidedignos, é fundamental para a legitimidade do processo de prestação de contas.

A comprovação dos gastos eleitorais deve ser realizada, segundo a Lei, por meio da apresentação de documentos fiscais e recibos, devendo estes últimos ser considerados somente nas hipóteses permitidas pela legislação fiscal.

A mencionada restrição à utilização dos recibos foi prevista em razão da dificuldade do cumprimento da fiscalização eleitoral, já que, por sua natureza não oficial, não estão sujeitos às mesmas formas de controle impostas pela legislação pertinente, para a utilização dos recibos eleitorais na arrecadação de recursos, que são as relativas à confecção, distribuição e numeração dos recibos.

É determinado pela legislação eleitoral atual que os recibos eleitorais não utilizados, os canhotos dos recibos eleitorais emitidos e os extratos bancários instruem o processo de prestação de contas, como meios de prova da arrecadação de recursos.¹²⁰

Anteriormente, a apresentação dos descritos documentos não era realizada no momento da apresentação da prestação de contas, ficando condicionada ao questionamento da Justiça Eleitoral quanto às receitas arrecadadas.¹²¹

Com relação à arrecadação de recursos, foi normatizada a comprovação da arrecadação de bens e serviços estimáveis em dinheiro, mediante a apresentação de: notas fiscais, documentos fiscais e termo de cessão de bens, além dos canhotos de recibos emitidos.

¹¹⁸ Art. 20 da Res. 22.250/06.

¹¹⁹ Art. 21 da Res. 20.987/02 e art. 31 da Res. 22.250/06.

¹²⁰ Art. 30 da Res. 22.250/06.

¹²¹ Art. 29 da Res. 20.987/02.

A importância do disciplinamento dessa matéria está na necessária verificação da Justiça Eleitoral quanto à aplicação dos recursos estimáveis em dinheiro, tendo em vista a impossibilidade do seu trânsito, em conta bancária, e da conseqüente comprovação por meio do extrato bancário, o que torna indispensável a exigência de outros meios de prova, a fim de evitar a ocorrência de fraudes, como as que se referem à não contabilização de recursos na prestação de contas.

A importância do extrato bancário, como instrumento de controle do órgão fiscalizador, pode ser confirmada nas previsões legais das últimas eleições, no sentido da obrigatoriedade da sua apresentação, assim como pela atual disposição da matéria, que impõe a grave conseqüência da reprovação das contas, na hipótese de utilização de recursos que não provenham da conta bancária.

Foi determinado, então, para as eleições de 2006, que os extratos bancários fossem apresentados em sua forma definitiva, abrangendo toda a movimentação financeira da campanha, sendo vedada a apresentação de extratos parciais ou que omitam quaisquer movimentações ocorridas.¹²² Essa especificação dos extratos foi prevista com o fim de evitar irregularidades antes observadas, como nas eleições de 2002, relativas à apresentação de extratos inválidos ou não integrais, o que comprometeu a análise do Setor Técnico do Tribunal.

¹²² Art. 29, § 6º, da Res. 22.250/06.

4.4.5.

O processamento da prestação de contas

A informatização do Sistema de Prestação de Contas assim como do processo eleitoral, com a inclusão do voto eletrônico, vem evidenciar o avanço da Justiça Eleitoral em direção a uma maior efetividade do processo eleitoral.

A apresentação da prestação de contas em meio magnético foi instituída na Resolução que disciplinou o pleito de 1998, não tendo, neste momento, apresentado resultados satisfatórios, tendo em vista o caráter facultativo atribuído pela norma.

A finalidade da implantação do procedimento de informatização da prestação de contas foi a de garantir celeridade e confiabilidade ao processo de fiscalização eleitoral.

Somente em 2002, foi introduzida na norma a obrigatoriedade da utilização do Sistema Informatizado de Prestação de Contas, desenvolvido pelo Tribunal Superior Eleitoral e denominado “Sistema de Prestação de Contas Eleitorais”.

Foi estabelecido, ainda, o procedimento para a comprovação do recebimento da prestação de contas, mediante a emissão de recibo de entrega do respectivo processo, após a certificação de identidade entre o número de controle gerado pelo Sistema no disquete e o número gerado nas peças e documentos por ele impressos.

Essa certificação visa garantir a coincidência dos dados constantes nos documentos impressos pelo sistema, que refletem toda a movimentação financeira da campanha, com as informações contidas no disquete, de forma a conferir confiabilidade às informações prestadas pelos candidatos.

Como lembra Schilickmann,¹²³ a utilização do sistema informatizado evita erros, uma vez que acusa as incorreções que podem ser corrigidas antes mesmo da sua apresentação e, ainda, confere agilidade ao exame das contas pela Justiça Eleitoral, que tem que ser realizado em prazo muito curto, de até 8 (oito) dias antes da diplomação. Com a reforma de 2006, tal prazo passou a ser considerado somente para os candidatos eleitos, o que veio facilitar a atuação do setor técnico

¹²³ SCHLICKMANN, *Financiamento de campanhas*, 2007.

responsável, já que antes era obrigatório para o julgamento de todas as prestações de contas de candidatos eleitos ou não.

4.4.6. A Análise e julgamento das contas

A Justiça Eleitoral conta com um pequeno quadro de servidores, haja vista a inerente sazonalidade que envolve os trabalhos eleitorais, que se intensificam, de forma considerável, apenas no período eleitoral.

Considerando essa insuficiência dos recursos humanos necessários à realização do exame das contas dos candidatos e dos Comitês Financeiros, somada à ausência de unidades técnicas aptas à efetuação da auditoria e da emissão dos pareceres técnicos respectivos nas eleições municipais, em que tal função é atribuída às zonas eleitorais correspondentes, foi prevista, para as eleições municipais de 2004, a possibilidade de a Justiça Eleitoral solicitar aos Tribunais de Contas e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos municípios o envio de técnicos para o exame das contas, pelo tempo necessário.

Foi prevista, também, a possibilidade de os juízes eleitorais, diante da impossibilidade da requisição dos mencionados técnicos, requisitar servidores ou empregados públicos do município com formação contábil.¹²⁴

Nas eleições de 2006, a referente previsão foi mantida, tendo, no entanto, a Resolução 22 250/06 deixado de disciplinar os procedimentos disciplinares para a requisição dos técnicos, como o que se refere à forma da solicitação.¹²⁵

São evidentes os benefícios do comentado dispositivo para o Sistema de Prestação de Contas, que podem ser ilustrados pela experiência da Justiça Eleitoral de Minas Gerais, nas eleições de 2006, como declarado pelo presidente do TRE/MG, (Anexo B), que afirmou ter aparelhado a Justiça Eleitoral com os funcionários do Tribunal de Contas o que tornou mais célere e eficiente os trabalhos de análise das Contas.

¹²⁴ Art. 49 da Res. 21.609/04.

¹²⁵ Art. 34 da Res. 22.250/06.

Com relação ao exame das contas realizado pelo setor técnico, merecem ser registradas as inovações normativas da Resolução que disciplinou as eleições de 2002, as quais possibilitaram maior celeridade ao procedimento. Dessa forma, foram previstos: a) a remessa de ofício dos documentos que constituem a prestação de contas pela Secretaria Judiciária à unidade técnica responsável pela análise das contas, sem a necessidade de autorização judicial; b) a competência atribuída à unidade técnica para determinar a realização das diligências necessárias à complementação de dados ou saneamento de falhas, sem a necessidade de despacho judicial; e c) fixação do prazo de 24 (vinte e quatro) horas para o Ministério Público se manifestar, com a conclusão imediata ao relator, não obstante a ausência de manifestação ministerial.

Não obstante a importância dos dispositivos descritos, a Resolução 22 250/06 não manteve a prescrição relativa à autonomia do órgão técnico para a determinação das necessárias diligências, o que foi suprido pelo TRE/MG com a edição Resolução 701, de 9 de agosto de 2006, que atribuiu à Coordenadoria de Controle das Contas Eleitorais e Partidárias a competência para requisitar diretamente do candidato ou Comitê Financeiro as informações adicionais necessárias ou determinar as diligências cabíveis.

Outro retrocesso que pode ser verificado na Resolução atual foi o referente à ampliação do prazo para a emissão do parecer do Ministério Público, de 24 (vinte e quatro) horas para 48 (quarenta e oito horas).

Foi estendido, ainda, o prazo para o cumprimento das diligências, que nas eleições de 2002 foi fixado em 48 (quarenta e oito) horas e nas de 2006 passou a ser de 72 (setenta e duas) horas, podendo ser prorrogado a critério do relator.

Se do cumprimento das diligências fizerem-se necessárias alterações nas peças do processo, estas deverão ser realizadas por meio da apresentação de nova prestação de contas retificadora impressa e em novo disquete.¹²⁶

A obrigatoriedade da entrega de retificação da prestação de contas em meio magnético foi disposta na norma, tendo em vista a adoção do procedimento informatizado, que exige esta forma de apresentação para viabilizar a atualização

¹²⁶ Art. 35, § 1º, da Res. 22.250/06

do exame, assim como do necessário confronto e certificação da identidade dos dados constantes da prestação de contas.

Em 2002, com relação à análise técnica das prestações de contas pelo órgão responsável, foi decidido que as manifestações conclusivas do órgão técnico deveriam ser condicionadas ao exame da regularidade das contas, devendo a conclusão ficar condicionada ao exame, em conjunto, das falhas que comprometem a regularidade das contas, para a desaprovação, e das falhas que não comprometem a regularidade das contas, para a aprovação com ressalvas.

Já para as eleições de 2006, a resolução pertinente disciplinou a matéria, sem fazer previsão expressa concernente ao mérito do parecer técnico do órgão fiscalizador, fazendo apenas menção à emissão do parecer técnico pela rejeição das contas ou pela aprovação com ressalvas, quando deverá ser concedido o prazo de 72 (setenta e duas) horas para a correspondente manifestação dos candidatos ou comitês. E, caso haja novo parecer técnico com o apontamento de novas irregularidades, será dada nova vista do processo para manifestação em igual prazo.¹²⁷

O dispositivo em questão demonstra a observância da norma quanto aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, com a concessão à parte fiscalizada do direito de defesa das irregularidades apontadas no parecer técnico do Tribunal Eleitoral.

Ressalta-se a importância da previsão legal concernente à garantia do direito de defesa às partes interessadas, tendo em vista a consolidação da jurisprudência do TSE no sentido do não cabimento do recurso contra decisão sobre matéria exclusivamente administrativa, que é o caso do processo de prestação de contas da Justiça Eleitoral.¹²⁸

Não obstante o posicionamento da corte eleitoral, salienta-se que, além da oportunidade de manifestação concedida às partes, na fase de análise do setor

¹²⁷ Art. 36 da Res. 22.250/06

¹²⁸ Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento. Partido político. Prestação de Contas anual. Decisão regional. Desaprovação. Recurso Especial. Não-cabimento. Processo. Natureza administrativa. Ag. 8982, relator Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos, Brasília, Diário de Justiça de 25 de fevereiro 2008.

responsável, há também, após o julgamento das contas, a possibilidade de interposição de recurso próprio perante o Tribunal Regional Eleitoral respectivo.

A lei atual dispõe que os erros formais e materiais detectados pela Justiça Eleitoral, se forem corrigidos, não devem motivar a rejeição das contas e nem a aplicação de sanção aos candidatos e comitês financeiros.

Não se vislumbra outro tratamento legal para a matéria, haja vista a fragilidade dos mencionados motivos para ensejar a desaprovação das contas.

A intenção do legislador de condicionar o julgamento da reprovação das contas somente à análise das questões de mérito pode ser demonstrada pela interpretação não só do dispositivo em comento, como também daquele que trata do julgamento das contas, que enumera as possibilidades de decisões do Tribunal Eleitoral, no julgamento das contas: 1) pela aprovação, quando estiverem regulares; 2) pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade; e 3) pela rejeição, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade.

Há entendimentos contrários à hipótese da aprovação das contas com ressalvas, como lembra Schickmann.¹²⁹ Entretanto, assevera a autora que não há incorreção do dispositivo, que permitiu tal aprovação, tendo em vista que o exame das contas permite a detecção de falhas, que devem ser sopesadas para se avaliar se têm o condão de comprometer, ou não, as contas, a ponto de resultar na sua rejeição.

Nesse sentido, ressalta-se a declaração do presidente do TRE/MG (Anexo B) referente ao maior rigor concedido à matéria nas eleições de 2006, quando houve um aumento das reprovações das contas e diminuição das aprovações com ressalvas, o que, segundo ele, demonstrou maior efetividade da Justiça Eleitoral, que não ficou adstrita à análise formal, e sim do mérito dos processos de prestação de contas.

Foi fixado pela anterior legislação um prazo de até 8 (oito) dias antes da diplomação, para a publicação da decisão que julgasse as contas de todos os candidatos, eleitos ou não.

¹²⁹ SCHLICKMANN, *Financiamento de campanhas e...*, 2007.

Com a reforma introduzida pela Lei 11 300/06, o prazo transcrito passou a ser considerado somente para os candidatos eleitos, não fixando a lei um prazo para o julgamento das contas dos demais candidatos.¹³⁰

Ressalta-se a evolução da norma, tendo em vista que a referida insuficiência de recursos humanos e técnicos necessários à análise das contas, associada à exigüidade do prazo para o respectivo julgamento, vinha inviabilizando o cumprimento pela Justiça Eleitoral da determinação de se julgarem as contas de todos os candidatos.

4.4.7. A fiscalização

A evolução da norma que trata da matéria da fiscalização das contas foi marcada pela adoção de mecanismos que visaram garantir maior transparência quanto às informações alusivas à movimentação dos recursos e ao processo de prestação de contas, assim como maior rigor quanto à infração às normas que regem a administração financeira da campanha e aos crimes eleitorais.

Assim, a “mini reforma” de 2006 introduziu a nova prestação de contas parcial de campanha, impondo a obrigação aos partidos políticos, coligações e candidatos de prestarem contas da arrecadação e dos gastos de recursos na campanha por meio de divulgação pela rede mundial de computadores (internet), nos meses de agosto e setembro.¹³¹

É indubitável o mérito da mencionada inovação legislativa, especialmente quando é analisada na perspectiva da *accountability* societal, que exige a disponibilização do maior número possível de informações, de forma segura e transparente, para viabilizar o controle da sociedade sobre as contas de campanha, bem como a responsabilização dos agentes políticos.

Entretanto, o dispositivo em questão, ao tratar somente da necessária prestação de contas do montante dos recursos, na prestação de contas parciais de campanha, sem a identificação dos nomes dos doadores e dos respectivos valores

¹³⁰ Art. 30, § 1º, da Lei 9.504/97, alterada pela Lei 11.300/06.

¹³¹ Art. 28, § 4º, da Lei 9.504/97, alterada pela Lei 11.300/06.

doados, deixou de viabilizar o controle da Justiça Eleitoral, principalmente para o posterior batimento com as informações constantes da Prestação de Contas Final.

Considerando a dimensão e a complexidade que caracterizam o Sistema de Fiscalização de contas, verifica-se a insuficiência da *accountability* exercida na perspectiva eleitoral, exigindo então a sua associação a formas alternativas de controle, como a exercida pela sociedade, com o permanente monitoramento e avaliação dos responsáveis pela condução das campanhas políticas.

Ante a ausência de cominações legais para a matéria, o que se observou no estudo da experiência da Justiça Eleitoral de Minas Gerais, nas eleições de 2006, foi a inobservância por grande parte dos candidatos da obrigação da prestação de contas parcial, (Gráfico 3), o que não foi considerado pela colenda Corte para a imposição da gravidade da rejeição plena, mas mereceu apenas a penalidade de censura pelos eminentes julgadores quando do proferimento de seus votos.

Não obstante a ausência de obrigatoriedade da identificação dos doadores e fornecedores na prestação de contas parcial, foi mantida a possibilidade da prestação voluntária de informações de forma direta à Justiça Eleitoral, sobre as doações aos candidatos e Comitês Financeiros e sobre as despesas por eles realizadas, devendo, quando possível, tais informações ser divulgadas nas páginas dos Tribunais Eleitorais.¹³²

Conquanto tenha a norma atribuído caráter facultativo à prestação de informações pelos doadores e fornecedores, foi a mesma condicionada à veracidade das informações prestadas, com a sujeição do infrator às penas do art. 348 e seguintes do Código Eleitoral pelos crimes de falsidade ali dispostos.¹³³

No arrimo desse dispositivo, a Justiça Eleitoral de Minas Gerais implantou nas eleições de 2006, um mecanismo que demonstrou grande eficiência quanto à constatação das falhas apresentadas nas contas de campanha, que correspondeu à circularização de ofícios às grandes empresas do Estado, a fim de obter informações sobre a realização de contribuições às campanhas políticas, para

¹³² Art. 46 da Res. 22.250/06.

¹³³ Art. 46, § 3º, da Res. 22.250/06.

confrontá-las com aquelas prestadas pelos candidatos e partidos políticos nas prestações de contas.

A circularização é reconhecida pela doutrina técnica e pelo Conselho Federal de Contabilidade e pode ser definida como um procedimento de auditoria que consiste na expedição de cartas às empresas ou pessoas que mantêm relações de negócios com a entidade auditada, para a obtenção de declaração formal de fatos relativos a operações realizadas pela entidade.¹³⁴

A adoção inovadora da mencionada forma de controle apresentou resultados positivos quanto à maior objetividade da análise das contas no pleito de 2006, constatados pelos responsáveis pela análise das contas no TRE-MG (Anexo B) e também pela pesquisa de campo realizada nos processos de prestação de contas daquele ano.

Apontam-se como principais irregularidades constatadas após a realização da circularização das empresas doadoras: a) inobservância da obrigação do trânsito de recursos financeiros pela conta bancária específica de campanha; b) realização de pagamentos efetuados na campanha com recursos financeiros não declarados na campanha (gastos ilícitos); c) não contabilização das origens e aplicações desses recursos na prestação de contas; e d) não contabilização, na prestação de contas, de doações estimadas recebidas.

Ainda no que se refere à maior publicidade conferida aos processos de prestação de contas, registram-se as inovações trazidas pela Resolução 20.987/02, que permitiram o acompanhamento do exame das prestações de contas pelo Ministério Público Eleitoral e partidos políticos participantes das eleições e conferiram caráter público aos processos, com a possibilidade da livre consulta pelos interessados.¹³⁵

Cumprе salientar o posicionamento de Schlickmann,¹³⁶ que, ao tratar da matéria, destaca a importância do exercício da auditoria pela sociedade para a

¹³⁴ FERREIRA, Ricardo J. *Procedimentos de auditoria*. Disponível em: <http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/AU_01_Ricardopdf>. Acesso em: 10 fev. 2008.

¹³⁵ Art. 33 e art. 36 da Res. 20.987/02.

¹³⁶ SCHLICKMANN, *Financiamento de campanhas* ..., 2007

aferição das contas daqueles que pretendem exercer o poder político representativo.¹³⁷

O controle exercido pela Justiça Eleitoral precisa ser associado ao da sociedade, a fim de garantir maior estabilidade ao procedimento de fiscalização das contas. Dessa forma, é preciso que as pessoas tenham maior interesse em relatar fatos e provas de que tiverem conhecimento e que contrariam a legislação que rege o processo de prestação de contas, para a efetivação da competente ação de investigação judicial eleitoral, com vistas a apurar as condutas em desacordo com as normas eleitorais.

Para viabilizar a fiscalização da Justiça Eleitoral, foi previsto, na norma, um prazo para a conservação da documentação comprobatória da prestação de contas, com toda a documentação a ela concernentes, inclusive a relativa à movimentação de recursos.

A Resolução 22 250/06 fixou um prazo de 180 (cento e oitenta dias) da decisão final que tiver julgado as contas para a conservação dos documentos e, na hipótese de estar pendente qualquer processo judicial, até a sua decisão final.¹³⁸

Observa-se da análise das normas que regeram a matéria da conservação dos documentos da prestação de contas que houve mudanças no entendimento acerca da natureza do processo de prestação de contas, tendo vigorado até o ano de 2000 o entendimento de que não ocorreria o trânsito em julgado das contas, podendo haver reconsideração da decisão que as julgasse, haja vista o seu caráter administrativo.

Já para as eleições de 2002 e 2004, por disposição expressa nas Resoluções que regulamentaram as respectivas eleições, conferiu-se natureza judicial ao

¹³⁷ Cf. FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto *apud* SCHLICKMANN, *Financiamento de campanhas ...*, 2007, p. 55: “Auditoria: Técnica contábil que - através de procedimentos específicos que lhe são peculiares, aplicados no exame de registros e documentos, inspeções, e na obtenção de informações e confirmações, relacionados com o controle do patrimônio de uma entidade - objetiva obter elementos de convicção que permitam julgar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com princípios fundamentais e normas de contabilidade e se as demonstrações contábeis deles decorrentes refletem adequadamente a situação econômico-financeira do patrimônio, os resultados do período administrativo examinado e as demais situações nelas demonstradas”.

¹³⁸ Art. 43 da Res. 22.250/06 TSE.

processo de análise das contas, prevendo, expressamente, a inadmissibilidade de pedidos de reconsideração e a possibilidade de interposição de recursos para o Tribunal Superior Eleitoral, somente no caso de decisão proferida contra disposição expressa da Constituição Federal ou de lei, ou no caso de divergência da interpretação de lei entre tribunais eleitorais.¹³⁹

A norma atual deixou de regulamentar a matéria referente à natureza do processo, mas a questão foi objeto de análise de recentes decisões do Tribunal Superior Eleitoral, quando se pacificou o entendimento da natureza administrativa do Processo de Prestação de Contas e, portanto, do não cabimento de recursos contra as decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais que aprovaram ou rejeitaram as contas.¹⁴⁰

Conquanto tenha o presente estudo demonstrado a evolução da legislação que rege a matéria do financiamento das campanhas, que culminou com a efetivação da “mini reforma eleitoral” no ano de 2006, o que se observa é um retrocesso das disposições que se referem, especificamente, à infração das normas eleitorais, já que em legislações anteriores foi imposto maior rigor para o tratamento da matéria. É que a Lei 8 713/93, que regulou as eleições de 1994, estabeleceu a severa penalidade de sujeição do candidato à cassação do registro ou, caso eleito, à perda do mandato, nos casos de infrações às normas eleitorais que regiam a administração financeira da campanha eleitoral. Tal penalidade deixou de ser prevista para os pleitos posteriores.

Assim, para as eleições de 1998, foi imposta a penalidade da perda do direito ao recebimento da quota do fundo partidário do ano seguinte, aos partidos políticos que descumprissem as normas da movimentação financeira das campanhas, prevendo, ainda, a possibilidade de os candidatos beneficiados responderem por abuso do poder econômico.¹⁴¹

¹³⁹ Art. 32 e art. 35 da Res. 20.987/02; art. 10 e art. 11 da Res. 21.118/02.

¹⁴⁰ Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento. Partido político. Prestação de Contas anual. Decisão regional. Desaprovação. Recurso Especial. Não-cabimento. Processo. Natureza administrativa. Ag. 8982, relator Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos, Brasília, Diário de Justiça de 25 de fevereiro 2008.

¹⁴¹ Art. 27 da Res. 20.102/98.

O que se verificou, a partir das eleições de 2000, foi o estabelecimento pela legislação pertinente de um liame entre a rejeição das contas e a proposição da correspondente ação de investigação judicial, com a determinação do envio de cópia do processo para o Ministério Público, para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar 64, de ajuizamento da ação de impugnação do mandato eletivo e recurso contra a expedição de diploma.

Em 2004, foi incluída na norma, como causa do envio da prestação de contas rejeitada, a apuração do uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico, mediante a abertura da ação de investigação judicial eleitoral, na forma do art. 22 da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990.¹⁴²

Antes da supramencionada alteração da lei, as investigações judiciais eleitorais eram propostas com base no art. 25 da Lei 9 504/97, a fim de apurar o envolvimento dos candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

Entretanto, o que se observa é que as mencionadas previsões não vêm demonstrando eficácia quanto aos seus objetivos alusivos à coibição do abuso do poder econômico e das irregularidades nas campanhas, haja vista a insatisfatória atuação ministerial diante da persecução das correspondentes infrações, tendo em vista a existência de indícios ou, mesmo, em se constituir o processo meio de prova do abuso a ser apurado na forma da lei.

Houve um aumento do número de ações de investigação judicial eleitoral, no ano de 2006 em relação a 2002, tendo sido propostas em 2002 apenas 5 ações de investigação judicial eleitoral e, em 2006 17 ações.¹⁴³

Tal fato pode ser atribuído às inovações da Lei 11.300/06, já que do total das ações propostas em 2006, 10 fundamentaram-se no art. 30-A da Lei 9.504/97, que prevê a possibilidade do ajuizamento de ação de investigação judicial eleitoral pelos candidatos e partidos políticos para apurar condutas em desacordo com as normas da lei das eleições relativas à arrecadação e gastos de recursos.

¹⁴² Art. 22 da Lei Complementar 64/90: “Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefícios de candidato ou de partido político (...).”

¹⁴³ Cf pesquisa realizada no Sistema de Acompanhamento Processual (SADP) do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, em 19/12/2007.

Salienta-se a importância da incidência das referidas ações de investigação, já que no seu curso a Justiça Eleitoral pode determinar a quebra de sigilo bancário dos envolvidos para apurar abuso de poder econômico referente a gastos ilícitos de campanha, como ocorreu no TRE-PB, em sede de Ação de Investigação Eleitoral ¹⁴⁴, medida que não pode ser adotada em sede do processo administrativo de prestação de contas.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da denúncia do “mensalão”, decidiu que apenas o Judiciário e as Comissões Parlamentares de Inquérito têm poder para quebrar o sigilo bancário e fiscal. O ministro Celso de Mello, em seu voto, sustentou que, com relação à ruptura do sigilo bancário, somente o Poder Judiciário, ressalvada a competência das CPI, dispõe de poder para decretar tal medida, sob pena de interferir na esfera privada das pessoas, assegurada constitucionalmente. Acrescenta, ainda, que a exigência de autorização judicial, para a quebra do sigilo financeiro, serve como fator de equilíbrio entre o direito à intimidade das pessoas e o dever de fiscalizar e investigar do Estado.¹⁴⁵

A exegese dos aludidos dispositivos demonstra a falibilidade da legislação eleitoral, que foi marcada por períodos de absoluta ausência de previsão da aplicação de penalidades e por outros que se caracterizaram pela fragilidade das cominações previstas, como a que impôs a perda do direito do recebimento das quotas do fundo partidário.

Com efeito, ratifica-se a importante inovação trazida pela Lei 11 300/06, com a inclusão do art. 30-A na Lei 9 504/97, que ampliou as hipóteses de investigação às normas relativas à arrecadação e aplicação dos recursos, possibilitando a representação de partido político ou coligação para apurar as condutas em desacordo com as normas da mesma lei.

A ação de investigação judicial eleitoral, na forma do art. 22 da Lei das Inelegibilidades, 64/90, para a apuração do uso indevido, desvio ou abuso do

¹⁴⁴ “O Corregedor Regional Eleitoral Carlos Eduardo Leite Lisboa também determinou a quebra de sigilo bancário, em AIJE movida pela coligação Paraíba de Futuro, contra o governador Cássio Cunha Lima, na qual se apura possível abuso do poder econômico, consistente em gastos ilícitos de campanha (...).” Disponível em: <<http://www.noticias.pgr.mpf.gov.br>>. Notícias do Ministério Público Eleitoral. Acesso em: 5 set. 2007.

¹⁴⁵ CARDOSO, Maurício. *Conta protegida: justiça suspende quebra de sigilo bancário no Ceará*. Revista Consultor Jurídico, 24 jan. 2008. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/63295,1>>. Acesso em: 2 fev. 2008.

poder econômico, tem como consequência, no caso da procedência da representação, a cominação da sanção da inelegibilidade para as eleições a se realizarem no três anos subsequentes à eleição em que se verificou o ato abusivo. É previsto, ainda, na lei a cassação do registro da candidatura e, no caso de já ter ocorrido a eleição, o encaminhamento de cópia ao Ministério Público para os fins de recurso contra expedição de diploma ou de ajuizamento de impugnação do mandato eletivo.¹⁴⁶

Costa considera o disposto no inciso XV do art. 22 da LC 64/90 “(...) um atentado à democracia e a legalidade do processo eleitoral, a pretexto de sua capa moralizadora.”¹⁴⁷

É que tal dispositivo prevê que se a representação for julgada procedente após a eleição do candidato, será encaminhada cópia ao Ministério Público para o ajuizamento da ação de impugnação de mandato eletivo ou recurso contra diplomação.

O autor assevera que o consectário lógico da decretação da inelegibilidade, em sede da ação de investigação judicial eleitoral, é a resolução dos efeitos do diploma e o cancelamento do registro da candidatura. Não havendo sentido que, embora declarada a inelegibilidade por sentença transitada em julgado, tenha o diploma, obtido de forma ilícita, a plena eficácia até o julgamento das ações de impugnação de mandato eletivo ou recurso contra a diplomação.

Para exemplificar o despropósito legal, cita-se decisão referente ao julgamento de candidato beneficiado por abuso do poder econômico, o que foi devidamente comprovado em ação de investigação judicial eleitoral, mas que somente transitou em julgado após a diplomação, quando já precluso o prazo para a interposição de recurso contra a diplomação ou a ação de impugnação de mandato eletivo, tendo-se entendido que descabe a cassação do mandato eletivo, muito embora já houvesse sentença com a cominação da inelegibilidade do candidato eleito.

¹⁴⁶ Art. 22 da Lei 64/90 e art. 14, §§ 10 e 11 da CRFB e art. 262, inciso IV, do Código Eleitoral.

¹⁴⁷ COSTA. Adriano Soares. *Instituições de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pag. 240.

Tal decisão foi exarada nos seguintes termos:

Recurso Especial. Abuso do poder econômico ou poder político. Representação. LC nº 64/90, itens XIV e XV. Vereador. Cassação do mandato. Efeitos da decisão. Julgada procedente a representação prevista no art. 22 da LC nº 64/90 depois da eleição e da diplomação do candidato, descabe a cassação do mandato eletivo, persistindo a sanção da inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos três anos subseqüentes à eleição em que se verifica a inelegibilidade.¹⁴⁸

A inelegibilidade, segundo Adriano S. Costa¹⁴⁹, é “o estado jurídico de ausência ou perda de elegibilidade”. O autor preleciona que o que caracteriza a inelegibilidade não é o seu conteúdo sancionatório, mas a sua condição negativa de elegibilidade, que é a situação de inexistência do direito de ser votado.

Para que os eleitores tenham o direito de pleitear cargos públicos, é necessário que satisfaçam às condições impostas na lei para obterem o registro da candidatura, para assim tornarem elegíveis, podendo praticar os atos de campanha política. Para Costa: “A impossibilidade jurídica de concorrer às eleições é o que denominamos inelegibilidade, pouco importando se tal impedimento decorre do fato de não ter obtido o registro de candidatura, ou do fato de tê-lo perdido por seu cancelamento”.¹⁵⁰

Assim, ressalta-se que a previsão normativa da vedação da obtenção da quitação eleitoral para os candidatos omissos no curso do mandato ao qual o interessado concorreu¹⁵¹ vem, conforme entendimento da Justiça Eleitoral, ocasionando o indeferimento do pedido de registro da candidatura, com fundamento na omissão do dever de prestar contas.¹⁵²

Há que se discutir, no entanto, a constitucionalidade de tal dispositivo, já que a Constituição prevê as hipóteses de inelegibilidade e determina que apenas

¹⁴⁸ Acórdão 11.889, de 23 de maio de 1995, Respe. Rel min Jesus Costa Lima. In: JULGADOS do TSE, n. 5, jun. 1995, p.23.

¹⁴⁹ COSTA. Adriano Soares. *Instituições de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 217.

¹⁵⁰ COSTA. Adriano Soares. *Instituições de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

¹⁵¹ Res. 21. 823 de 15 de junho de 2004.

¹⁵² Cf. *RUI PIMENTA recorre contra decisão que indeferiu sua candidatura à presidência*. Santa Catarina: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 19 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.ter-sc.gov.br/site/noticias>>. Acesso em: 3 mar. 2008: O TSE, em 15/08/06, negou por unanimidade o pedido de registro de candidatura do jornalista Rui Costa Pimenta (RCPx 127 a presidente da República pelo Partido da Causa Operária (PCO).

por Lei Complementar poderão ser estabelecidos outros casos de inelegibilidade.¹⁵³

De todo o exposto, o que se apreende é a fragilidade da legislação em face da ausência da previsão de sanções imediatas para as infrações às normas que regem a fiscalização das campanhas, o que torna inócua toda a hercúlea atividade desenvolvida pela equipe técnica do Tribunal para a apuração das irregularidades e ilícitos durante a campanha que resultam na reprovação das contas.

É lamentável o fato de a legislação não ter previsto como efeito imediato da reprovação das contas a cassação do registro ou a perda o mandato. Tais sanções dependem da propositura da competente ação de investigação judicial eleitoral para a apuração do abuso do poder econômico e das condutas em desacordo com as normas da lei¹⁵⁴, o que de fato é muito difícil de ocorrer, restando então a impunidade advinda do conteúdo da norma.

Quanto à inelegibilidade, destaca-se mais uma falha da norma, já que a Lei Complementar 64/90, apesar de ter previsto a sanção da inelegibilidade para os que tiverem as contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas¹⁵⁵, deixou de impor a mesma sanção para a rejeição das contas, determinada pela Justiça Eleitoral, nos autos do processo que apura a regularidade da administração de recursos financeiros, com vistas ao cargo eletivo.

Note-se que a inelegibilidade cominada para a rejeição das contas prestadas por quem exerceu função pública constitui efeito anexado à decisão de natureza não-judicial, cujo motivo foi a maculação das contas prestadas por irregularidades insanáveis.

A reprovação das contas de campanha, resultante das graves irregularidades detectadas graças à efetiva fiscalização da Justiça Eleitoral, por salvaguardar os direitos constitucionais da igualdade e do livre exercício da soberania popular, representando um dos pilares do regime democrático, não deve ser diferenciada

¹⁵³ Art. 14, § 9º, da CRFB.

¹⁵⁴ Art. 40 da Res. 22.250/06 (Lei 9.504/97 art. 22, § 4º, acrescentado pela lei 11.300/2006) e art. 47 da Res. 22.250/06 (Art. 30- A da Lei 9.504/97 introduzido pela Lei 11.300/06).

¹⁵⁵ LC 64 de 18/05/1990, Art. 1º: “São inelegíveis: I – para qualquer cargo: (...) g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida a apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, contados a partir da data da decisão;

daquela reprovação das contas decorrente da apuração de irregularidades ocorridas durante o exercício do mandato, para que seja anexado somente a esta o efeito cominatório da inelegibilidade.

4.4.8. Disposições finais

A Resolução 22 250/06 tratou, em seu último dispositivo, da estudada matéria referente ao descumprimento das normas referentes à arrecadação e aplicação dos recursos, com a imposição da única penalidade aos partidos políticos da perda do direito do recebimento da quota do Fundo Partidário no ano seguinte, sem prejuízo dos candidatos beneficiados responderem pelo abuso do poder econômico.¹⁵⁶

A vedação ao direito do recebimento dos recursos provenientes do Fundo Partidário afeta principalmente as agremiações partidárias, ficando os candidatos responsáveis pela infração sujeitos à aplicação de pena somente na hipótese de se ver configurado o crime de abuso do poder econômico, o que é difícil de ocorrer, vez que a propositura da ação própria depende da iniciativa do órgão ministerial.

Os resultados da análise sistemática dos dispositivos da norma, com todas as descritas alterações e inovações realizadas e especialmente com a aprovação da “mini reforma” de 2006, que objetivou, principalmente, a redução do custo das campanhas e o acirramento das normas que regem a fiscalização das campanhas, demonstraram a evolução da Justiça Eleitoral no aperfeiçoamento dos mecanismos de controle referentes à operacionalização e normatização do Sistema de Financiamento de Campanhas.

4.5. O Financiamento público de campanhas

A proveniência dos fundos que integram os recursos das campanhas é fator determinante para a efetividade da *accountability* eleitoral, especialmente no que se refere à responsabilização dos agentes políticos quanto à ocorrência de irregularidades e ilicitudes no financiamento das campanhas.

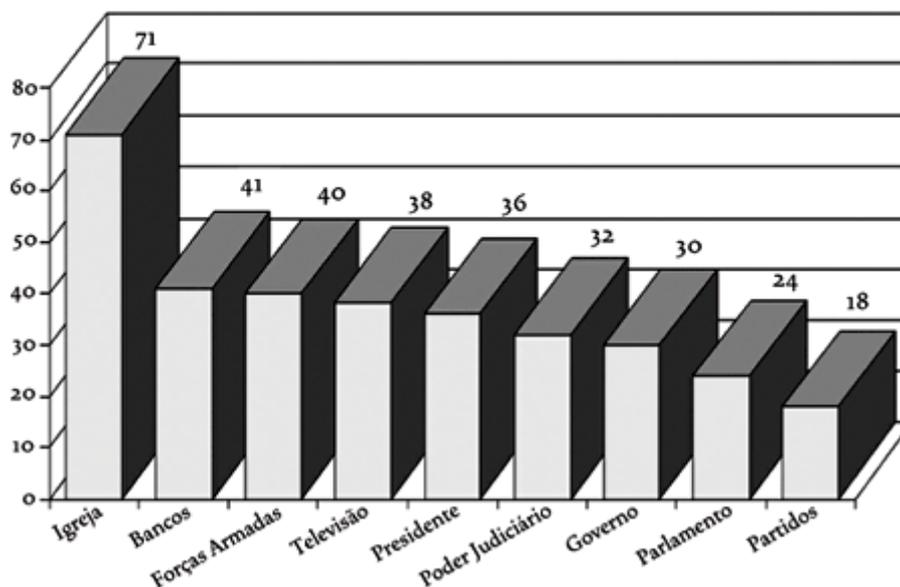
A complexa relação entre dinheiro e política, notadamente marcada pela corrupção ocupa lugar de destaque na agenda política atual. Tal processo, caracterizado pela sucessão de escândalos diretamente relacionados com o enriquecimento ilícito dos políticos e as necessárias reformas legislativas, parece não ter fim, o que ocasiona uma generalizada desconfiança da sociedade em relação a tudo que diz respeito ao processo político.

Importa destacar que a crise de desconfiança nos partidos e dirigentes políticos é preocupante na América Latina, o que pode ser constatado em pesquisa de opinião pública do “Latinobarômetro”, que abrangeu dezoito países da América Latina, e que mostra os partidos políticos como instituições que menor confiança geram na população. (Gráfico 1)¹⁵⁷

GRÁFICO 1

Confiança nas instituições (porcentagem dos que declararam “muita confiança” e “alguma confiança”)

Média dos países latino-americanos - 2004



Fonte: “Latinobarômetro 2004”.

A partir da atual crise, o combate a corrupção político-eleitoral e, especificamente, a busca por uma regulação adequada ao financiamento de

¹⁵⁶ Art. 48 da Res. 22.250/06.

¹⁵⁷ RUBIO, Délia Ferreira. *Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados*. Novos estudos da CEBRAP, São Paulo, n. 73, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo/php?pid=S0101-33002005000300001>. Acesso em: 10 dez. 2007.

campanha vêm engendrando propostas de soluções que dividem a opinião dos especialistas. Há aqueles que privilegiam o direito à liberdade e a autonomia das organizações políticas, defendendo um marco geral para a auto-regulação dos partidos em matéria de financiamento político. Em sentido contrário, há aqueles que propõem uma reforma mais intervencionista, com imposições de regras de controle da atividade partidária, com a previsão de limites, restrições e sanções.¹⁵⁸

A reforma política está na agenda pública desde a década de 1980, impulsionada pela percepção de que as regras eleitorais não funcionavam adequadamente e de que as práticas políticas ameaçavam o governo democrático. Não houve, desde então, uma reforma política formal, mas ocorreram mudanças políticas de fato, como a aprovação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, com a previsão da cláusula de barreira, a Lei das Eleições e a recente Lei 11 300/06 que introduziu a mini reforma eleitoral.¹⁵⁹

A recolocação da reforma política na agenda legislativa representa um importante avanço na matéria, tendo a questão do custo crescente das campanhas e a dependência dos candidatos com os financiadores de campanha se destacado como uma das distorções a serem coibidas por meio das alterações propostas.

É objeto da proposta da Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados a adoção do Financiamento exclusivamente público, como uma solução para o controle dos abusos ocorridos durante a campanha, referentes ao estabelecimento de relações entre os candidatos e grupos de interesse que financiam as campanhas via doações ilícitas que não são contabilizadas “caixa 2” em troca de favorecimentos futuros.

O projeto visa distribuir cerca de R\$ 7,00 por eleitor aos partidos, não computados os recursos já distribuídos pelo Fundo Partidário, que destina cerca de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões) por ano às agremiações, na proporção das bancadas na câmara.¹⁶⁰

¹⁵⁸ RUBIO. *Financiamento de partidos e campanhas*..... 2005.

¹⁵⁹ Lei dos Partidos Políticos, nº. 9.096/95; Lei das Eleições, nº. 9.504/97; Lei 11.300/06.

¹⁶⁰ PL-2679, 3 dez. 2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 20 fev. 2008.

O presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro Sepúlveda Pertence, defendeu o financiamento público de campanha, sob a alegação de que seria mais um mecanismo de controle da corrupção.

Os custos chegaram a ponto tal, que o financiamento eleitoral se tem convertido, aqui e alhures, em investimentos de somas astronômicas de dinheiro lícito e de dinheiro ilícito e criminoso. Investimento em busca de retorno que viria, que se pretende venha, da ação ou da omissão dos governos cuja ascensão se custeou.”¹⁶¹

O financiamento público é defendido sob várias perspectivas, acreditando-se que, além de evitar as escusas relações dos políticos com os grupos de interesse, pode diminuir o custo das campanhas, aumentar a equidade das disputas e possibilitar o maior controle da Justiça Eleitoral.

Os objetivos perseguidos pela destinação de recursos públicos às campanhas referem-se à introdução de uma maior transparência no financiamento político, já que a aplicação dos aportes públicos deve ser necessariamente justificada e reportada às instituições responsáveis pela tomada de contas, assim como à viabilização da participação de todos os candidatos na competição política, de forma que a falta ou insuficiência dos recursos privados não represente um obstáculo à participação igualitária na disputa eleitoral.

Conforme Gutierrez,¹⁶² quase todos os financiamentos na América Latina são de caráter misto, à exceção da Venezuela, que conta com o financiamento exclusivamente privado. No caso do México, o financiamento público é majoritário e no Chile e Peru prevalece o financiamento privado.

No Brasil, o financiamento político é misto, já que os partidos políticos contam com os recursos de natureza privada e pública, sendo os fundos públicos provenientes do Fundo Partidário, que devem ser utilizados especialmente para a manutenção dos partidos e nas campanhas eleitorais, bem como pelos benefícios ou subvenções públicas, como a concessão de espaços gratuitos nos meios de comunicação.

¹⁶¹ *SEPÚLVEDA PERTENCE defende o Financiamento Público de Campanha*. Cuiabá: Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, 24 maio 2004. Disponível em: <http://www.termt.gov.br/leia.asp?arq=2004/05/24-17:35>. Acesso em: 15 mar. 2008.

¹⁶² GUTIÉRREZ, Eduardo Guerrero. *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia*. México: Auditoria Superior de La Federación, 2003. (Série Cultura de La Rendición de Cuentas).

Os negativos efeitos dos aportes privados no financiamento são conhecidos. Resta saber se a transferência para o orçamento público do ônus do completo financiamento das campanhas vai extinguir por completo os lamentáveis financiamentos ilícitos, com a prática do “caixa 2”, o que restabeleceria, por vias transversas, a desigualdade na competição eleitoral, que tanto se espera eliminar.¹⁶³

Tal fato pode ser exemplificado pela experiência mexicana, que conta com o financiamento público da quase totalidade dos recursos utilizados pelos partidos, não tendo alcançado, no entanto, os efeitos esperados no que se refere à liberação dos partidos das pressões ou influências externas exercidas pelos grupos de interesse em troca das doações realizadas para o financiamento das campanhas.

Segundo Rubio,¹⁶⁴ o México é um exemplo bem sucedido de financiamento público para gerar uma competição partidária pluralista, já que sem ele teria sido muito difícil superar o sistema partidário hegemônico e criar incentivos para a formação de um sistema plural e com alternância de poder.

A reforma eleitoral do México, aprovada em 1996, dedicou grande parcela do dinheiro público para o financiamento político, o que favoreceu a criação paulatina de um sistema competitivo de partidos.

O autor destaca os objetivos visados pela reforma mexicana com a introdução do financiamento público: construção de um sistema de partidos competitivo; autonomia dos partidos políticos e diminuição da corrupção política.

O que se observa é que a reforma representou um grande passo para a consecução dos dois primeiros objetivos. Quanto ao último, o seu avanço tem sido menor, o que pode ser evidenciado pela ocorrência de escândalos que continuam vinculando-se aos gastos excessivos dos partidos políticos e a recorrência sistemática a fontes de financiamento ilícitas.

O que vem sendo questionado não é mais a questão da equidade na competição política, mas o fortalecimento da capacidade fiscalizatória do

¹⁶³ SOUZA, Amaury de; LAMOUNIER, Bolívar. *O futuro da democracia: cenários político-institucionais até 2022*. Estudos Avançados, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28626.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2007.

¹⁶⁴ RUBIO, *Financiamento de partidos e...*, 2005.

financiamento com o fim de combater a corrupção eleitoral e o alto custo do financiamento público a partidos e campanhas, diante da escala internacional.¹⁶⁵

Um fator que colocou o tema da fiscalização e da transparência do financiamento de partidos e campanhas, no centro do debate político nacional no México, foi a deflagração de diversos escândalos depois das eleições federais de 2000, que tiveram como causa a utilização de recursos ilícitos nas campanhas eleitorais. Salienta-se que, no México, são impostas altas multas para o ingresso irregular de recursos financeiros na campanha, tendo o Instituto Federal Eleitoral (IEF) imposto multa de 545 milhões de pesos, por recebimento irregular de recursos para a campanha presidencial.¹⁶⁶

Além da já mencionada fragilidade do financiamento público, como forma de controle das escusas relações estabelecidas entre os doadores privados e os candidatos, são utilizados como argumentos contrários ao financiamento exclusivamente público: a) o afastamento dos partidos de suas bases eleitorais e os candidatos de seus simpatizantes, por não ser mais necessário se reportarem aos eleitores em busca de fundos, sendo este o momento mais oportuno para o conhecimento das necessidades e expectativas do eleitorado; b) a falta de transparência do financiamento privado, haja vista o impedimento da sua realização por vias legais.

Segundo Zovatto,¹⁶⁷ ao tratar do risco do financiamento público, cita como argumentos desfavoráveis os que reiteram o risco da “estatização, burocratização e ossificação dos partidos, o que repercute em uma diminuição de sua liberdade, em sua acomodação ao *status quo* e em seu distanciamento da cambiante realidade social”.

A despeito dos argumentos contrários ao financiamento público, há de se ponderar a condição de os riscos inerentes serem maiores que os advindos de um sistema exclusivamente baseado no financiamento privado, especialmente por resultar em um distanciamento dos fins da representação popular, que é atender aos interesses da sociedade, e não aos dos grupos econômicos, que exercem

¹⁶⁵ GUTIÉRREZ, Eduardo Guerrero. *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia*. México: Auditoria Superior de La Federación, 2003. (Série Cultura de La Rendición de Cuentas).

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ ZOVATTO, *Financiamiento dos partidos e ...*, 2005

desmesurada influência sobre os partidos e candidatos, ante a necessidade de captar recursos para as campanhas.

Zovatto, ao realizar uma comparação dos sistemas de financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina, observa que os sistemas de financiamento vigentes na maioria dos países latinos são caracterizados por “um sistema que privilegia a regulamentação abundante, baixos níveis de transparência, órgãos de controle débeis, um regime de sanções bastante ineficaz e uma cultura inclinada ao não-cumprimento”.¹⁶⁸

O autor, ao tratar das características formais dos países latinos estudados, observou que, em sua maioria, predomina o financiamento misto, com fundos privados e públicos, sendo estes formados por subvenções diretas e indiretas, e distribuídos, na maior parte dos casos, segundo a força eleitoral ou por distribuição equitativa. Salaria ainda o autor que na maioria dos países, há previsão de algum tipo de barreira para o acesso ao financiamento público, que se refere especificamente à obtenção de uma porcentagem mínima de votos para se ter direito ao subsídio e, ainda, há algum órgão responsável pela fiscalização e controle do financiamento.

Zovatto, ao avaliar os efeitos do financiamento público na América Latina, concluiu que, devido a alguns fatores, como regulamentação inadequada, ineficácia dos órgãos de controle e do regime de sanções e práticas favoráveis à transgressão das normas, o financiamento público, não obstante a sua contribuição positiva teve seu impacto limitado.

A prevalência do financiamento misto na América Latina nos leva a questionar se os motivos da não consecução dos objetivos visados pela combinação dos recursos públicos e privados podem ser atribuídos somente à forma de financiamento adotada ou à ausência da sua associação com outros mecanismos de controle.

A complexidade que norteia o tema do financiamento público exige uma análise mais detalhada, que está além dos limites da presente dissertação, razão por que vamos nos ater apenas à constatação da importância da sua associação a marcos legais eficazes, bem como ao exercício de altos níveis de *accountability*,

¹⁶⁸ ZOVATTO, *Financiamento dos partidos e ...*, 2005

em todas as suas dimensões, especialmente na perspectiva da efetividade da atuação da Justiça Eleitoral, para o alcance da confiabilidade e estabilidade do Sistema de Financiamento Político.

4.6. A limitação de gastos de campanha

O debate em torno do financiamento de partidos e campanhas eleitorais tem lugar sob um marco normativo composto por dois princípios básicos: o da liberdade e o da igualdade.

Especificamente em relação à limitação dos gastos de campanha, questiona-se o conflito dos referidos princípios.

A limitação dos gastos de campanha é defendida principalmente como instrumento de garantia da equidade da competição política, já que, ao limitar-se o *quantum* a ser utilizado nas campanhas, há uma aproximação das condições de disputa entre os candidatos.

De acordo com a posição igualitária, os candidatos devem ter as mesmas oportunidades de alcançar a confiança e o apoio dos eleitores, o que requer não somente a igualdade de recursos financeiros como também a efetiva fiscalização do financiamento, tendo em vista os eventuais abusos cometidos durante a captação e utilização dos recursos, com a obtenção de vantagens injustas por alguns candidatos em detrimento dos outros.

Outra forma de controle que deve ser considerada para preservar a igualdade da disputa eleitoral é a que se refere à distribuição equânime dos aportes de origem pública. Ressalta-se que, na experiência brasileira, com a previsão da cláusula de barreira, na Lei das Eleições, ficou condicionada a distribuição da maior parte dos recursos do fundo partidário aos partidos políticos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a câmara dos Deputados.¹⁶⁹

O entendimento contrário à limitação dos gastos de campanha se baseia sobretudo no princípio da liberdade, já que os cidadãos têm o direito de expressar-se livremente, podendo apoiar os candidatos de sua preferência e, em contrapartida, os candidatos também têm o direito de obter apoio para as suas

campanhas, com a utilização de todos os recursos a sua disposição, desde que obtidos de forma lícita.

Segundo a posição liberal, a limitação dos gastos vai comprometer diretamente a liberdade dos eleitores de exercitar o seu direito de voto, vez que tal restrição pode afetar o número de alternativas apresentadas aos votantes e a quantidade de informações em que ele pode basear-se para escolher o candidato que deve ser beneficiado com o seu voto.

Entretanto, a utilização de grandes quantias nas campanhas eleitorais pode distorcer as informações recebidas pelos eleitores, com a utilização de técnicas e recursos de divulgação de idéias, por exemplo, por meio dos canais de comunicação, a favor dos partidos e candidatos que disponham de mais recursos financeiros.

A limitação de gastos precisa ser associada à fiscalização da movimentação dos recursos, bem como à publicidade da situação financeira das agremiações e candidatos e dos nomes dos doadores e montantes dos aportes privados. Só por meio da transparência do processo de fiscalização é que se pode garantir o livre exercício do voto, podendo-se assegurar aos cidadãos que os candidatos eleitos vão realmente exercer a representação dos seus interesses ou se vão acabar sendo usados como instrumento de manipulação dos grupos de interesse.

Gutierrez lembra que o debate em torno do financiamento privado é marcado por um conflito no interior do conceito de liberdade. Justifica tal assertiva exemplificando com a regulação dos aportes, que tem por objeto igualar a liberdade política, referente ao direito de apoiar um candidato, o que poderia limitar uma outra liberdade política, que diz respeito à capacidade dos cidadãos de realizar uma campanha eleitoral eficaz.¹⁷⁰

Assim, o autor assevera que não basta resolver o problema, argumentando que o princípio da liberdade deve prevalecer sobre o da igualdade, já que o que se deve discutir é o peso relativo das liberdades particulares.

¹⁶⁹ Art. 41 da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos).

¹⁷⁰ GUTIERREZ, *Fiscalización y transparencia...*, 2003.

A filosofia política de Dworkin busca resolver o problema do conflito entre os princípios da liberdade e da igualdade, na competição política, à luz da experiência americana de limitação de gastos. O aparente antagonismo dos dois princípios não é aceito pelo autor, que acredita e tenta demonstrar que a liberdade e a igualdade não se contradizem, mas se complementam.¹⁷¹

Não obstante seguir a tradição liberal, Dworkin trabalha com o conceito do liberalismo de forma *sui generis*, já que acredita que a igualdade é o seu fundamento.¹⁷²

Dworkin inverte a posição dos dois princípios, de forma que só faz sentido a preservação dos direitos às liberdades básicas se forem realmente necessários para o que a igualdade requer. Dá-se uma clara primazia à igualdade de respeito e consideração como fundamento maior da liberdade.

Como lembra Darlei D. Agnol, a questão básica da filosofia de Dworkin é: “quanta igualdade deve-se deixar de lado para respeitar um direito? mas sim é este direito necessário para proteger a igualdade?”¹⁷³

Ao analisar a questão da limitação dos gastos de campanha segundo a experiência americana, o autor parece retratar a realidade brasileira, lembrando a necessidade dos políticos de arrecadar recursos e a influência dos contribuintes sobre suas decisões políticas depois de eleitos. Diz o autor: “Nossos políticos são uma desgraça, e o dinheiro é a raiz do problema. Nossos políticos precisam, levantam e gastam mais e mais dinheiro a cada campanha.”¹⁷⁴

Na experiência americana vigorou, até o final de 2003, uma regra estrita para a limitação das contribuições diretas de indivíduos a candidatos e partidos, sendo o dinheiro das contribuições conhecido como *hard money*.¹⁷⁵

A mesma lei que limitava as doações de pessoas físicas proibia qualquer contribuição a candidato feita por sindicatos ou corporações. Tal proibição fez com que as contribuições fossem redirecionadas aos partidos, sem limitações,

¹⁷¹ DWORKIN, *A virtude soberana...*, 2005.

¹⁷² AGNOL, Darlei Dall. *O igualitarismo liberal de Dworkin*. *Kriterion*, Belo Horizonte, v. 46, n. 111, jan/jun. 2005.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Op cit.*

¹⁷⁵ ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira. *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. *Revista de Informação do Legislativo*, Brasília. v. 41, n. 161, jan/mar 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 08 fev. 2008.

desde que se destinassem ao apoio a “idéias e atividades partidárias”. As doações foram permitidas sob o argumento de serem revestidas a defesas de causas que não pedem votos, mas elogiam ou denunciam os candidatos. Tal recurso, denominado *soft money*, era utilizado para burlar a lei, já que o dinheiro era, indiretamente, utilizado para beneficiar os candidatos.

Cita-se o recente escândalo da Enron, em que grande parte dos congressistas responsáveis pela apuração do caso tinha sido beneficiado em suas campanhas por contribuições dessa empresa na forma de *soft money*.¹⁷⁶

Em 2002, foi aprovada a lei da reforma das campanhas eleitorais, conhecida como MC (*cain-feingold*), que estabeleceu severas restrições ao uso do *soft money*, com a proibição do seu uso em campanhas federais, bem como novos limites para as contribuições de pessoas físicas e jurídicas às campanhas eleitorais.¹⁷⁷

O Congresso americano definiu limites de gastos em 1974, mas pouco tempo depois (menos de dois anos), a Suprema Corte decidiu que tais limites eram inconstitucionais, porque violavam a primeira emenda da Constituição dos Estados Unidos, que determina que o Congresso “não pode legislar” de forma que reduza a liberdade de expressão ou associação.

Dworkin¹⁷⁸ faz uma análise filosófica do fundamento da decisão da Suprema Corte, segundo uma “aposta democrática”, em que a melhor forma de proteger a democracia é por meio da proibição de qualquer limitação ou controle à expressão política, com a finalidade de proteger a democracia.

A aceitação de tal proposta condiciona a concepção da democracia segundo uma visão majoritária e a sua rejeição pressupõe o entendimento de uma democracia que preserve a igualdade de oportunidades dos cidadãos.

Esta segunda concepção de democracia é chamada de “co-participativa”, segundo a qual o governo é exercido por “todo povo”, com a ação conjunta de parceiros iguais, no empreendimento coletivo de auto-governo.

¹⁷⁶ ARAÚJO, *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. 2004.

¹⁷⁷ BARAN, Jan. *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Journal USA: Questões de democracia, out. 2004. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals>>. Acesso em: 8 fev. 2008.

¹⁷⁸ DWORKIN, *A virtude soberana...*, 2005.

A concepção majoritarista da democracia privilegia a liberdade de expressão, de forma que se dê ampla oportunidade aos cidadãos de se informarem e deliberarem sobre suas escolhas por meio da liberdade daqueles que queiram levar suas idéias e intenções ao conhecimento público, sem qualquer restrição imposta.

O autor critica tal concepção afirmando que é “radicalmente deficiente”, sob o argumento de que não é o número de informações recebidas pelos eleitores que vai tornar melhor o processo político, justificando tal fato com base nos “princípios gerais sobre os bons métodos de reflexão”.

As críticas de Dworkin à concepção majoritária são justificadas por se acreditar que um governo que permite que um grande número de pessoas imponha sua vontade a um pequeno grupo não é justo e nem valioso. Para tanto, deve atender às exigências de igualdade entre os participantes do processo político, por meio da qual será definida a maioria, o que é reconhecido pela concepção co-participativa, como condições indispensáveis a uma verdadeira democracia.¹⁷⁹

A concepção co-participativa considera: a) a dimensão da soberania popular, segundo a relação de todo o povo e o governo, exigindo que as decisões sejam do povo, e não das autoridades; b) a dimensão da igualdade da cidadania, que exige a igualdade dos cidadãos não só como juízes, mas como participantes dos processos políticos; e c) a dimensão do discurso democrático, devendo haver uma deliberação entre os indivíduos antes de agirem coletivamente.

A concepção co-participativa, segundo a dimensão soberana, deve garantir a liberdade de expressão contra censuras oficiais aos cidadãos em seu papel democrático de soberanos, ajudando a proteger a igualdade dos cidadãos.

Entretanto, a experiência comprova que o êxito do grupos políticos está diretamente ligado à extensão dos seus gastos, sendo este o principal argumento utilizado para a limitação dos gastos em campanhas políticas.

A liberdade de expressão absoluta não é defendida por Dworkin, que sustenta que se é aceitável que não se proibam leis necessárias à proteção da segurança nacional ou que se criem leis que permitam restrições de “hora e local”

¹⁷⁹ DWORKIN, *A virtude soberana...*, 2005.

(como caminhões equipados com alto falantes à noite), por que não se pode abrir exceções para outras leis que sirvam para o aprimoramento da democracia?¹⁸⁰

Entretanto, são apontados os riscos desta aposta democrática referentes à limitação do discurso democrático com base na defesa da democracia, com o desejo do governo de retirar dos cidadãos sua soberania democrática e o argumento contrário que presume que o melhor remédio para essa ameaça é a “superdose profilática”, com a proibição do governo de usar esta justificativa para restringir o discurso.

Dworkin diz que é preciso ponderar os riscos de um discurso completamente desregulamentado, com uma proteção rígida à garantia constitucional, permitindo a preponderância de discursos privilegiados por recursos de um poder antidemocrático e de um discurso que permita a ocultação de informações e discussões, com uma garantia constitucional menos rígida, mesmo com a vigilância dos tribunais para evitar tais abusos.¹⁸¹

Mas o que se observa da realidade política é uma total distorção dos fins do discurso político, já que a arrecadação dos fundos para a campanha visa não à defesa de idéias ou princípios, mas sim à sedução e ao convencimento do eleitorado, com a utilização de técnicas de marketing e propaganda que tentam vender mais a imagem do candidato do que as reais propostas do seu programa de governo, o que compromete a igualdade no processo eleitoral, já que são os candidatos integrantes da elite e/ou financiados por ela, os beneficiados, garantindo uma maior manipulação das intenções de voto.

Este processo interminável da busca implacável do dinheiro para o financiamento das campanhas, associado aos abusos cometidos visando ao êxito nas eleições, vem distanciando a sociedade do processo político que atribui a sua alienação ao processo em si.

Dworkin propõe uma interpretação discriminadora da primeira emenda, que permite leis que regulamentem o discurso político, desde que estas leis não forem criadas para favorecer governo ou ideais políticos, para ocultar qualquer mensagem ou exposição e desde que seja utilizada para aprimorar o caráter

¹⁸⁰ DWORKIN, *A virtude soberana...*, 2005.

¹⁸¹ *Ibid*

democrático do processo, possibilitando a participação equitativa dos cidadãos e aperfeiçoando a qualidade do discurso público.¹⁸²

O principal argumento que justifica a limitação de gastos não é a soberania popular, mas sim a garantia da igualdade na competição política.

Explica-se: apesar de parecer óbvio que o exercício da influência do dinheiro ilimitado nas campanhas fere a soberania popular, não é certo que a limitação de gastos possa garantir que os votos sejam expressos segundo a vontade dos eleitores.

Assim, a preocupação última da restrição imposta aos gastos é a aniquilação da igualdade dos cidadãos, mediante a concessão de privilégios aos detentores do poder e dos recursos econômicos.

Necessário que se analise se é justificável pagar um preço tão alto, com o comprometimento do processo democrático, em razão da proteção à liberdade de expressão ou se é preferível tentar avançar na concepção democrática, que se resume apenas na participação periódica nas eleições, em busca da consecução de uma proposta igualitária, o que pode estar no plano ideal ou, de fato, representar a forma que as sociedades devem assumir como princípio ético.

¹⁸² DWORKIN, *A virtude soberana...*, 2005

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

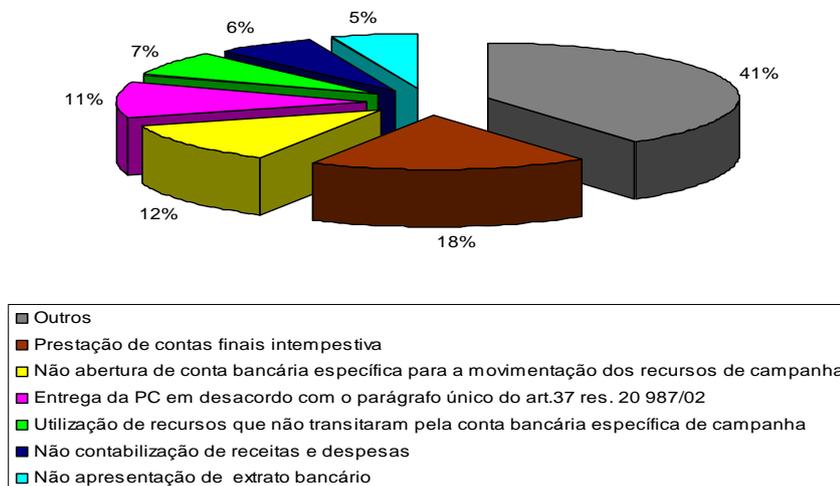
Do estudo realizado nos processos de prestação de contas, constatou-se, conforme Gráficos 2 e 3 como principais motivos que ensejaram a reprovação das contas nas eleições de 2002 e 2006: a não abertura de conta bancária específica para a movimentação dos recursos da campanha; a não apresentação do extrato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

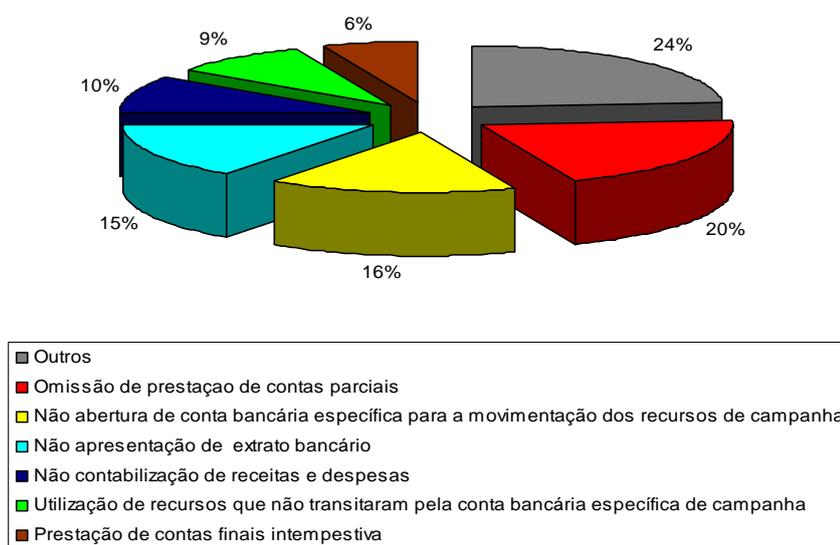
Gráfico 2: Motivos para reprovações – 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

Gráfico 3: Motivos de reprovações – 2006



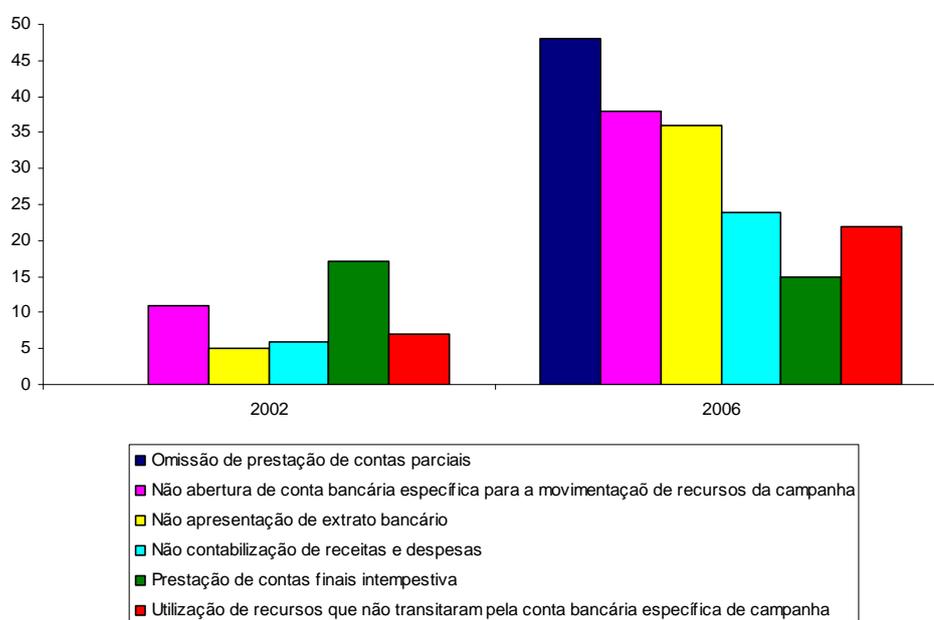
Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

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

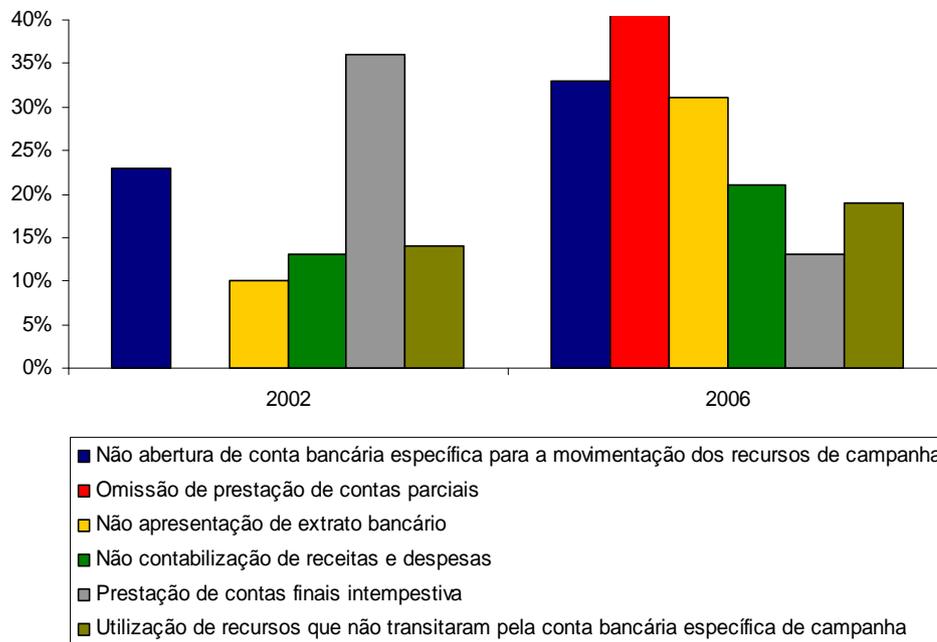


Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

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

Cumprir 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 n°. 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 cinqüenta 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 cinqüenta 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_ter/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.

CONCLUSÃO

A relevância do processo de fiscalização e de prestação de contas para a estabilidade democrática é evidente. A livre escolha pelo demos daqueles que estarão legitimados para deliberar sobre as questões de interesse público é fundamento maior do regime democrático. Daí assumir a Justiça Eleitoral o dever de garantir a realização de eleições livres e competitivas, sem a interferência de forças externas, individuais ou de grupos de interesse, para o desvirtuamento do livre exercício do sufrágio, maculando o processo eleitoral mediante abuso de poder econômico e político, fraude e corrupção.

A avaliação da atuação da Justiça Eleitoral no processo político é, normalmente, influenciada pelos contornos agressivos dos flagrantes escândalos de corrupção, envolvendo partidos políticos e candidatos, na demanda por recursos financeiros, para enfrentar os altos custos das campanhas políticas.

Essa triste realidade, marcada por intermináveis casos de corrupção, envolvendo o dispendioso custo da atividade política no processo de arrecadação e aplicação dos recursos, bem como pela relação de dependência dos candidatos com os grupos econômicos e de pressão, que coloca em risco a livre expressão da vontade popular por meio do voto, está normalmente associada à debilidade da atuação da Justiça Eleitoral.

Entretanto, a relação dinheiro *versus* política, mais do que qualquer outro aspecto da vida política, constitui muito mais um desafio cultural, do que propriamente normativo ou de controle institucional.

Importa, então, tentar fazer uma avaliação mais isenta e criteriosa da contribuição da Justiça Eleitoral para o processo político e, especialmente, para o processo de fiscalização e de tomada de contas.

O estudo das normas que regem o processo de fiscalização e prestação de contas, assim como do procedimento adotado pela Justiça Eleitoral para a realização da análise e julgamento das contas dos candidatos, levou-nos a importantes conclusões acerca do complexo Sistema de Financiamento Político, no contexto brasileiro.

O aprimoramento do Sistema de Financiamento Político depende da conjugação de diversos fatores, tais como: a) um marco normativo adequado, com previsão de sanções mais rígidas; b) adoção de mecanismos de controle pelo órgão responsável pela tomada de contas, que possibilitem uma rígida fiscalização da movimentação financeira nas campanhas; c) transparência do processo; d) exercício da *accountability* em todas as suas dimensões, especialmente na vertical e na societal, para garantir a responsabilização dos agentes políticos; e, e) participação ativa e permanente da sociedade no processo político.

A primeira e mais importante consideração a ser feita refere-se à efetividade da Justiça Eleitoral, na fiscalização e prestação de contas dos candidatos e partidos políticos.

Os resultados alcançados na pesquisa evidenciaram avanços importantes da questão, com o aumento dos níveis de *accountability*, na perspectiva eleitoral, o que foi demonstrado com a implementação de novas formas de controle, o aprimoramento normativo e com o ativismo judicial eleitoral nas questões políticas.

Os principais mecanismos de controle implantados pela Justiça Eleitoral foram: a) parceria com a Receita Federal e com o Banco Central; b) nomeação de servidores *ad hoc* para fiscalizar os eventos de campanha; e, c) utilização da técnica de circularização das empresas financiadoras.

A celebração de convênio com a Secretaria da Receita Federal possibilitou o intercâmbio de informações com a Justiça Eleitoral, o que garantiu maior confiabilidade às informações constantes da prestação de contas e a apuração de irregularidades referentes à extrapolação dos limites de doação, à divergência de identificações dos financiadores e à veracidade das fontes de origem dos recursos.

A expedição de Instrução Normativa Conjunta com a Receita Federal, que instituiu a obrigatoriedade da inscrição dos candidatos e Comitês no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), para o fim da abertura da conta bancária, possibilitou uma fiscalização mais efetiva das contas, tendo em vista a identificação das contas pessoais e as específicas de campanha.

A normatização, no âmbito do Banco Central, por meio de Carta Circular, dos procedimentos a serem observados pelas instituições bancárias, para fins de

abertura, movimentação e encerramento das contas de campanha, garantiu maior efetividade no âmbito da movimentação financeira.

A adoção da medida referente à nomeação de servidores para a fiscalização dos eventos, com vistas à arrecadação de recursos para as campanhas, ampliou o poder de fiscalização da Justiça Eleitoral, com o exercício, de fato, do controle sobre as eventuais fraudes nestas fontes de arrecadação.

O mecanismo fiscalizatório mais importante adotado pela Justiça Eleitoral foi a adoção da técnica de circularização, que consiste no envio de ofícios às empresas fornecedoras de bens e serviços, com solicitações de informações de eventuais doações aos candidatos e Comitês Partidários, o que possibilitou a apuração de várias fraudes nas contas prestadas, principalmente aquelas que se referiram à prática do “caixa 2” ou à não contabilização das receitas e despesas da campanha.

Com relação à regulamentação adotada, ressalta-se que, não obstante a constatação de uma evolução normativa, que foi marcada por várias alterações e inovações, verificou-se a debilidade do marco normativo, principalmente no que concerne à omissão no tratamento de questões fundamentais ao instituto da fiscalização e prestação de contas, bem como ao regime de sanções impostas, o que vem favorecendo a transgressão às normas eleitorais.

As sanções impostas são de natureza administrativa tais como: a) a que determina a suspensão das quotas do Fundo Partidário, para o partido político responsável pela infração às normas da prestação de contas; e, b) a que impõe a pena de multa para a extrapolação dos limites legais para doações, ficando os candidatos beneficiados sujeitos à investigação eleitoral própria para apurar o abuso do poder econômico.

Observa-se que a rejeição das contas não tem implicações imediatas, já que não impede a diplomação dos candidatos, sendo o julgamento restrito à regularidade das contas ou à correção, material e formal, cabendo aos legitimados ingressar com a ação prevista no § 4º do art. 22 da Lei 9504/97 para a apuração do abuso do poder econômico.

Claro foi o retrocesso da norma, ao ter deixado de prever o indeferimento do registro ou a cassação do diploma, para o caso da rejeição das contas. É

injustificável que candidatos que tenham cometido infrações insanáveis caracterizadoras do abuso do poder econômico, como a que se refere, por exemplo, à contabilização paralela e rica em recursos, sejam diplomados e exerçam o cargo público sem qualquer restrição.

A ineficácia legislativa está relacionada com o recente posicionamento ativista assumido pela Justiça Eleitoral, que, não obstante as opiniões contrárias, vem reforçando a lógica democrática, ao possibilitar uma maior abertura dos Tribunais à sociedade, funcionando como paradigma do processo decisório, direcionando ou alterando os resultados legislativos.

Na perspectiva do processo de fiscalização e prestação de contas, registram-se os positivos resultados que a referida judicialização poderá engendrar, em face da fragilidade da legislação atual.

A pesquisa realizada nos processos de prestação de contas do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais permitiu concluir que a elevação da reprovação das contas, nas eleições de 2006, justificou-se pelo aprimoramento normativo ocorrido nas últimas eleições, culminando com a reforma eleitoral, introduzida pela Lei 11.300/06, bem como pela participação mais efetiva da Justiça Eleitoral, na fiscalização das contas, com o arbitramento de mecanismos de controle mais efetivos, que possibilitaram uma análise mais fiel da veracidade das informações prestadas, especialmente aquelas relacionadas às movimentações financeiras por vias paralelas, que antes vinham ocorrendo de forma totalmente isenta do controle eleitoral e do conhecimento da sociedade.

Conquanto a elevação das reprovações das contas tenha revelado aumento dos níveis de *accountability* eleitoral, demonstrou também a ineficácia do Instituto, em face da ausência da aplicação de punições para os responsáveis pelas irregularidades e infrações às normas.

As desaprovações resultantes de vícios formais, que não impliquem desequilíbrio do pleito não ensejam nenhuma sanção a ser aplicada. Necessário, então, que seja demonstrada a potencialidade lesiva da conduta ao influenciar a normalidade e a legitimidade das eleições, para a configuração do abuso do poder econômico, que deve ser comprovado em ação própria de investigação judicial eleitoral.

O que se observa é que a impunidade dos candidatos não fica resumida aos casos de ilícitos, nos quais não restou demonstrada a potencialidade lesiva da conduta abusiva, mas, também, àqueles em que há claros indícios do abuso do poder econômico, mas, por inércia do Ministério Público, não são tais infrações sujeitas à necessária investigação e punição.

O estudo de caso realizado, em processo de prestação de contas da Justiça Eleitoral de Minas Gerais, confirmou a natureza formal dos procedimentos de análise eleitoral. Se não fosse a realização de investigações de poder judicante diverso, que relatou um verdadeiro esquema fraudatário, com movimentações financeiras ilícitas, em uma campanha com níveis de gastos alarmantes, possivelmente, a Justiça Eleitoral teria aprovado as contas do candidato que, como tantos outros, deixam de fornecer dados verdadeiros a respeito da movimentação financeira de suas campanhas.

Apreendeu-se que, apesar do esforço da Justiça Eleitoral no sentido do aperfeiçoamento do sistema fiscalizatório, a prestação de contas permanece como um mero procedimento formal de análise, restrito às informações prestadas pelos candidatos e Comitês partidários, sem a realização de uma investigação mais ampla, com vistas à constatação da veracidade dos dados referentes à movimentação financeira das campanhas.

A adoção do financiamento público apresenta-se como uma solução viável, como importante forma de controle para garantir a equidade na competição eleitoral, evitar os abusos relativos à influência exercida pelos grupos de pressão aos candidatos e contribuir para a sustentação dos partidos, considerados como instituições fundamentais da democracia.

Na América Latina, a maioria dos países adota o financiamento misto, que conjuga fundos públicos e privados. A similitude em matéria da forma de financiamento da política revela a preocupação dessas democracias em exercer um controle efetivo dos gastos políticos, bem como em adotar uma postura realista, no enfrentamento do complexo problema do financiamento.

É que a adoção de fundos exclusivamente públicos, com o fim de fazer com que as operações financeiras corram por vias transparentes, já que sujeitas à ação

dos órgãos de controle, pode resultar em efeitos contrários aos pretendidos, com o estabelecimento do financiamento privado, à margem da lei.

Em contrapartida, o financiamento exclusivamente privado pode permitir a influência desmesurada dos grupos econômicos sobre os partidos e candidatos, diante da necessidade de obter recursos financeiros para a sustentação das agremiações e a realização das campanhas.

Outra solução para a redução do excessivo dispêndio de recursos nas campanhas, bem como da influência dos grupos de interesse na condução da política, é a imposição de limites aos gastos autorizados.

Quanto à experiência brasileira, registra-se que a legislação apenas prevê que os partidos informem aos Tribunais Eleitorais o valor máximo de gastos a ser realizado nas campanhas.

A par da importância da regulamentação da matéria, o legislador preocupou-se em introduzir, na “mini reforma” eleitoral de 2006, a previsão da necessidade de publicação de lei, no ano das eleições, para fixar o limite de gastos de campanha, o que representou um avanço, muito embora deva ser questionada a efetividade do dispositivo, tendo em vista a possível inércia ou demora do processo legislativo.

Ressalta-se, ainda, que a efetivação de tais limites está relacionada à adequação dos limites impostos à realidade política vivenciada, já que não basta impor limites muito baixos, em relação ao custo da campanha, o que pode ocasionar uma prestação de contas que não reflete a real movimentação financeira da campanha, e nem limites muito altos, a ponto de não controlar efetivamente os gastos eleitorais.

A limitação de gastos constitui uma medida de controle fundamental para a coibição dos abusos nas campanhas, podendo-se afirmar, à luz da filosofia política dworkiana, que é justificável a permissão de leis que imponham restrições ao limite de gastos, desde que sejam utilizadas para aprimorar o caráter democrático do discurso político, evitar os abusos na busca desmesurada pelos recursos da campanha e, principalmente, garantir a igualdade na competição política.

O aprimoramento da legislação é só o primeiro passo do caminho a percorrer, já que a sua aplicação depende, essencialmente, da capacidade e da

eficácia do órgão de controle. As propostas de reforma devem, então, além dos aspectos formais, privilegiar a importante participação da Justiça Eleitoral, de forma a conceder-lhe as condições necessárias para cumprir missão tão importante para o fortalecimento democrático.

Tais condições referem-se, especialmente: ao aparelhamento da Justiça Eleitoral com recursos humanos e técnicos, à ampliação do poder de fiscalização; à independência política; e à competência jurídica.

Embora a Justiça Eleitoral tenha dado passos largos rumo à maior efetividade no controle das contas dos candidatos e dos partidos políticos, ainda deverá trilhar longo caminho para a consecução do êxito do sistema fiscalizatório.

Far-se-á necessário, ainda, para a realização de um processo de prestação de contas transparente e democrático, o fortalecimento da *accountability* societal, com a vigilância constante da sociedade, no sentido do acompanhamento e da fiscalização da origem e destino dos recursos manejados pelos partidos políticos e pelos candidatos.

Em suma, por mais que os resultados alcançados no estudo tenham evidenciado o aperfeiçoamento do Sistema de Financiamento e de Prestação de Contas de Campanha, paradoxalmente, demonstraram que podem ser usados como parâmetros, para a proposição de soluções ao complexo problema do Sistema de Fiscalização Eleitoral.

7

Referências

AGNOL, Darlei Dall. O igualitarismo liberal de Dworkin. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 46, n. 111, jan/jun. 2005.

ALMEIDA, José Antonio. **Fidelidade partidária**. Disponível em: <<http://www.psbnacional.org.br>>. Acesso em: 12 dez. 2007.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira. Financiamento de Campanhas Eleitorais. **Revista de Informação do Legislativo**, Brasília. v. 41, n. 161, jan/mar 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 08 fev. 2008.

BARAN, Jan. Financiamento de Campanhas Eleitorais. **Journal USA: Questões de democracia**, out. 2004. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals>>. Acesso em: 8 fev. 2008.

BORON, Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2002.

BRASIL. Lei nº. 4.737, de 15 jul. 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm>. Acesso em: 20 set. 2007.

_____. Constituição da República Federativa, 05 out. 1988. **Diário [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 6 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm>. Acesso em: 20 set. 2007.

_____. Lei Complementar nº. 64, de 18 maio 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 21 maio 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 20 set. 2007.

_____. Lei nº. 9.096, de 19 set. 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 20 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm>. Acesso em: 20 set. 2007.

_____. Lei nº. 9.504, de 30 set. 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 1 out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm>. Acesso em: 20 set. 2007.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº. 20.987, de 21 fev. 2002. Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas nas eleições de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, de 12 mar. 2002. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em: 20.set. 2007.

_____. Tribunal Superior Eleitoral e Secretaria da Receita Federal. Dispõe sobre atos perante o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) das entidades e pessoas que menciona, para fins das eleições de 2002. Instrução Normativa Conjunta com a Receita Federal nº. SRF/TSE 183, de 26 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/Intenet/index.html>>. Acesso em: 20 set. 2007.

_____. Tribunal Superior Eleitoral e Secretaria da Receita Federal. Dispõe sobre atos perante o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos comitês financeiros de partidos políticos e de candidatos a cargos eletivos. Instrução Normativa Conjunta com a Receita Federal nº. SRF/TSE 609, de 10 jan. 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 12 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/interne/index.html>>. Acesso em: 20 set. 2007.

_____. Tribunal Superior Eleitoral e Secretaria da Receita Federal. Dispõe sobre o intercâmbio de informações entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal e dá outras providências. Portaria Conjunta 74, de 10 jan. 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 12 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/interne/index.html>>. Acesso em: 20 set. 2007.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº. 22.156, de 3 mar. 2006. Dispõe sobre a escolha e registro de candidatos nas eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 14 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em: 20 set. 2007.

_____. Emenda Constitucional nº. 52, de 8 mar. 2006. Dá nova redação ao §1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 9 mar. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Emendas/Emc/emc52.htm>. Acesso em: 10 jan. 2008.

_____. Lei nº. 11.300, de 10 maio 2006. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 11 maio 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm>. Acesso em: 20 set. 2007.

_____. Banco Central do Brasil. Carta-circular nº. 3.236, de 8 jun. 2006. Esclarece acerca da abertura, da movimentação e do encerramento de contas de depósitos à vista específicos para a campanha eleitoral de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 8 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em: 20 set. 2007.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº. 22.250, de 29 jun. 2006. Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília/DF, 10 jul. 2006. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em: 20 set. 2007.

_____. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Res. nº. 701, de 9 ago. 2006. Dispõe sobre procedimentos relativos aos processos de prestação de contas dos candidatos e comitês financeiros nas eleições 2006, no âmbito deste TRE/MG. **Diário Oficial [do] Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte/MG, 11 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.tre-mg.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento. Prestação de contas. Vereador .Conta Bancária. Abertura. Imprescindibilidade. Súmula nº 16/TSE. Revogação. Agravo Regimental. Fundamentos não afastados. Ag. 6813, relator: Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos, Brasília, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 23 de agosto 2006.

_____. 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 26602, 28 de nov. 2006, relator Min Antonio Cezar Peluso, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 19 de dez. de 2006.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº. 22.610, de 25 out. 2007. Dispõe sobre o processo de perda e cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em: 12 jan. 2008.

_____. 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.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº. 22.715, de 28 fev. 2008. Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos por candidatos e comitês financeiros e prestação de contas nas eleições municipais de 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 28 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento. Partido político. Prestação de Contas anual. Decisão regional. Desaprovação. Recurso Especial. Não-cabimento. Processo. Natureza administrativa. Ag. 8982, relator Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos, Brasília, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 25 de fev. 2008.

_____. Câmara do Deputados. Projeto de Lei nº. 2679, de 3 dez. 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 20 fev. 2008.

_____. Tribunal Regional Eleitoral. 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

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando devemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, 1990.

CARDOSO, Maurício. Conta protegida: justiça suspende quebra de sigilo bancário no Ceará. **Revista Consultor Jurídico**, 24 jan. 2008. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/63295,1>>. Acesso em: 2 fev. 2008.

CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política** n. 23, p. 115-126, nov. 2004.

CASTRO, Marcos Faro. O supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

_____. Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia. **Revista Alceu**, v. 5, n. 9, p. 105-113, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.publique.rdc.puc-rio.br>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

COELHO, Simões de Castro Tavares. **Terceiro Setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos, São Paulo: Senac, 2000.

COMPARATO, Fabio Konder. Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático. **Estudos Avançados Scielo Brasil**. São Paulo, v. 14, n. 38, jan./abr., 2000.

COSTA, Adriano Soares. **Instituições de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. **Comentários à Lei 11.300, de 10 de maio de 2006**. Disponível em: <<http://www.adrianosores.com>>. Acesso em: 12 mar. de 2008.

DELGADO, José Augusto. A contribuição da Justiça Eleitoral para o aperfeiçoamento da Democracia. **Revista da Procuradoria-Geral da República**, n. 7, p. 38-48, 1994.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo. Martin Fontes, 1999.

_____. **A virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FERREIRA, Ricardo J. **Procedimentos de auditoria**. Disponível em: <http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/AU_01_Ricardopdf>. Acesso em: 10 fev. 2008.

GIRALDI, Renata. TSE impõe fidelidade partidária a senadores, governadores, prefeitos e presidente. **Folha Online**. Brasília. Disponível em: <<http://www.tolls.Folha.com.br>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

GUTIÉRREZ, Eduardo Guerrero. **Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia**. México: Auditoria Superior de La Federación, 2003. (Série Cultura de La Rendición de Cuentas).

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2005.

LOURENÇO, Iolando. Novas regras de distribuição do fundo partidário dependem de sanção presidencial. **Radiobrás. Agência Brasil**. 27 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/02/27/materia.2007-02-27.6798411639/view>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, out. 1995.

MATAIS, Andreza. **STF derruba cláusula de barreira**. 7 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.Folha.com.br>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

NICOLAU, Jairo. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 219-236. Disponível em: <<http://www.cielo.br/pdf/dados/v45n2/10787.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

NOLETO, Mauro Almeida. Verticalização de coligações partidárias: jurisprudência e conjuntura. **Revista Paraná**, n. 58, out./2005. Disponível em: <<http://www.paranaeleitoral.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2007.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova de Cultura e Política** n. 44, São Paulo, p. 27-52, 1998.

_____. Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política, Buenos Aires, **Revista de Reflexión y análisis político**, 2001, 7: 11-34

PORTO, Walter Costa. Cláusulas de barreira e desempenho. **Jornal O Imparcial Online**, 2 set. 2006. Disponível em: <<http://www.html:file://F:\ Clausuladebarrei raededesempenho.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2008.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **O processo eleitoral como instrumento para a democracia**. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. 27 mar. 1998. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/sj/cjd/doutrinas/carmen.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2007.

ROSSI, Clóvis. Ministro rebate nos EUA crítica sobre corrupção no Brasil. **Folha de São Paulo**. 5 fev. 2002. Disponível em: <<http://www. www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u41108.shtml>>. Acesso em: 7 ago. 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. de Antônio de Pádua Dadesi., São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 145.

RUBIO, Délia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estudos da CEBRAP**, São Paulo, n. 73, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo/php?pid=S0101-33002005000300001>>. Acesso em: 10 dez. 2007.

RUI PIMENTA recorre contra decisão que indeferiu sua candidatura à presidência. Santa Catarina: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 19 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.ter-sc.gov.br/site/noticias>>. Acesso em: 3 mar. 2008.

SARTORI, G. El homo videns. **La sociedad teledirigida**. México. Taurus. 1999.

SCKLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2007.

SEPÚLVEDA PERTENCE defende o Financiamento Público de Campanha. Cuiabá: Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, 24 maio 2004. Disponível em: <http://www.ter-mt.gov.br/leia.asp?arq=2004/05/24-17:35>. Acesso em: 15 mar. 2008.

SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVEIRA, Wilson. Governo se comunica mal, avalia Secom, **Folha de S. Paulo**, Brasília, 25 set. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53766.shtml>>. Acesso em: 20 set. 2007.

SOUZA, Amaury de; LAMOUNIER, Bolívar. O futuro da democracia: cenários político-institucionais até 2022. **Estudos Avançados**, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28626.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2007.

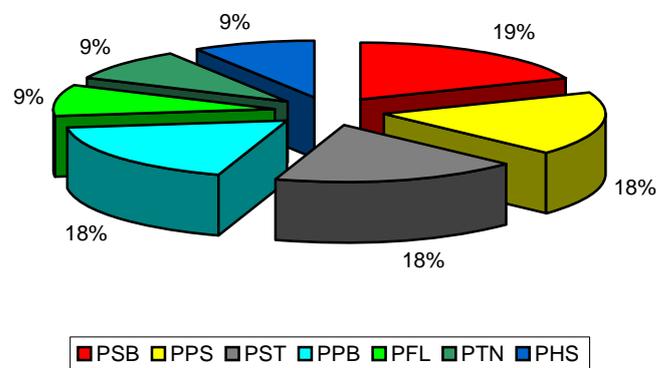
WALDSCHMIDT, Hardy. **A questão da verticalização das coligações.** Disponível em: <http://www.tre-ms.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2007.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada **Opin. Pública**. Campinas, v. 11, n. 2, out. 2005.

ANEXOS

ANEXO A
Gráficos

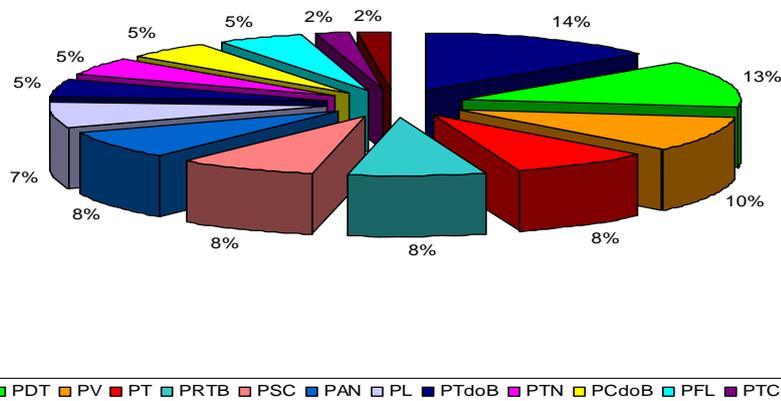
Gráfico 6: Não abertura de conta bancária específica para a movimentação dos recursos da campanha – 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

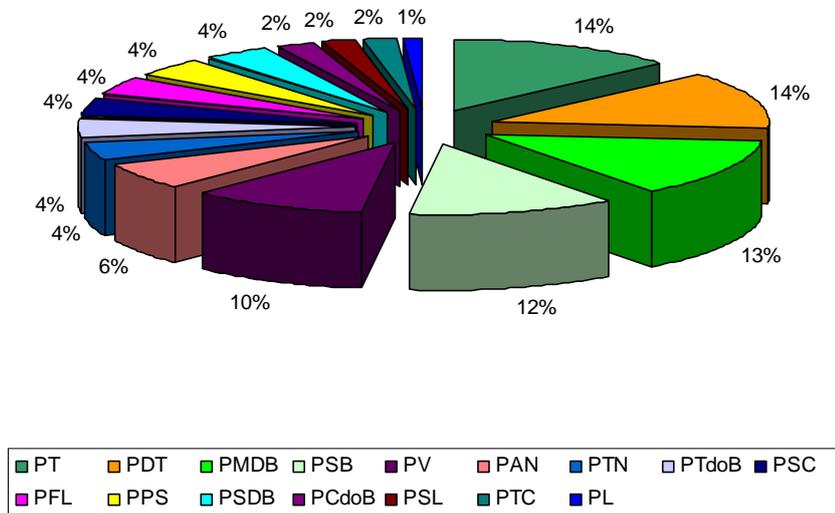
Gráfico 7: Não abertura de conta bancária específica para a movimentação dos recursos da campanha – 2006



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

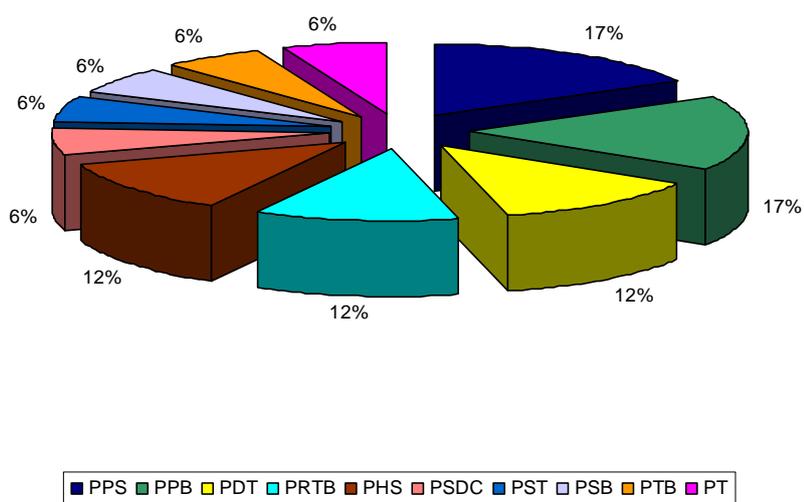
Gráfico 8: Omissão de prestação de contas parciais – 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

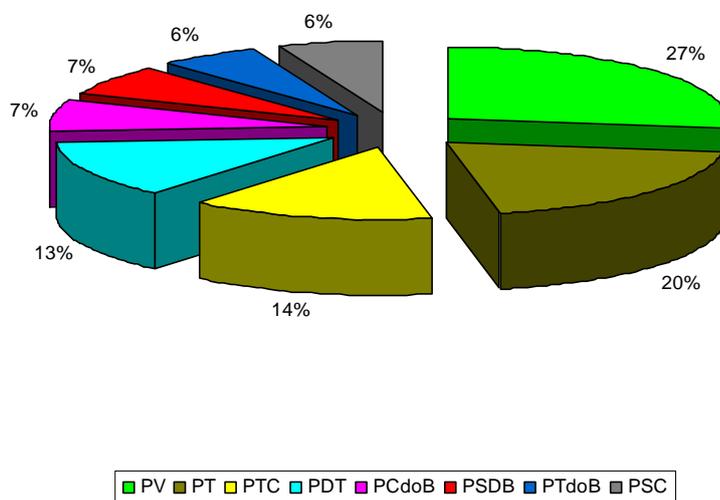
Gráfico 9: Prestação de contas finais intempestiva - 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

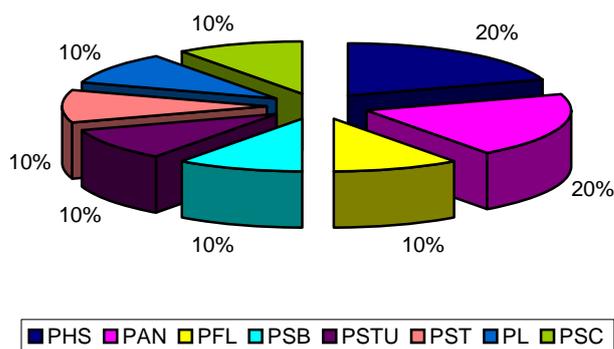
Gráfico 10: Prestação de contas finais intempestiva – 2006



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

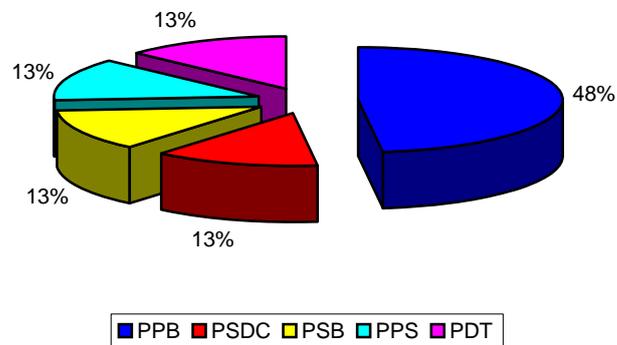
Gráfico 11: Entrega da prestação de contas em desacordo com parágrafo único do art. 37 da resolução 20 987/02 – 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

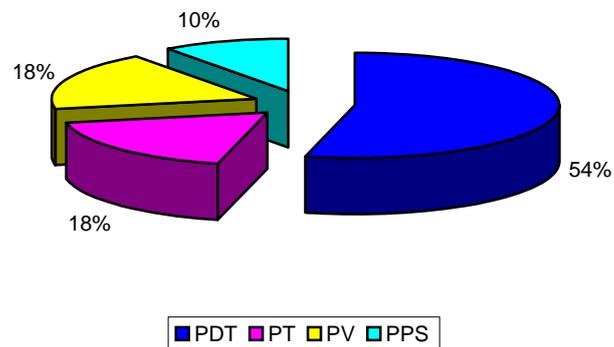
Gráfico 12: Não apresentação de recibos eleitorais utilizados – 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

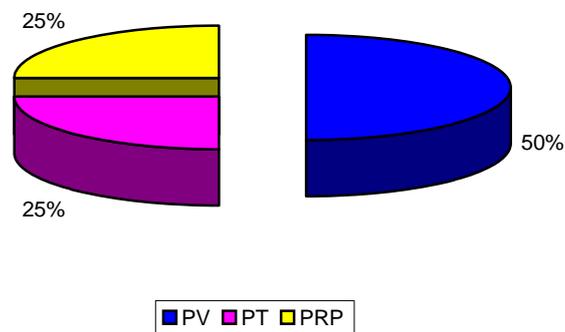
Gráfico 13: Não apresentação de recibos eleitorais utilizados – 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

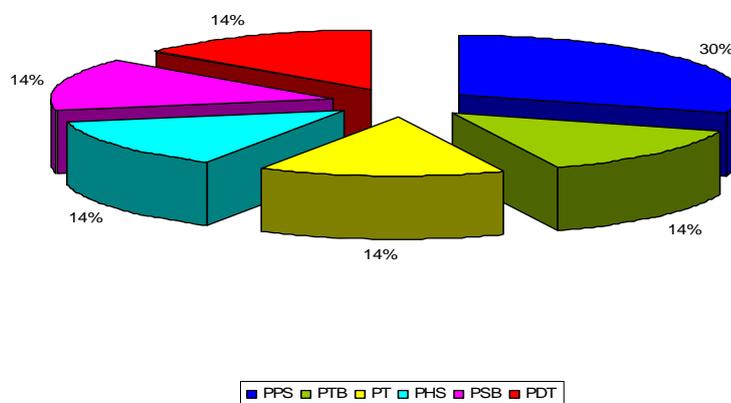
Gráfico 14: Não apresentação de recibos eleitorais não utilizados - 2006



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

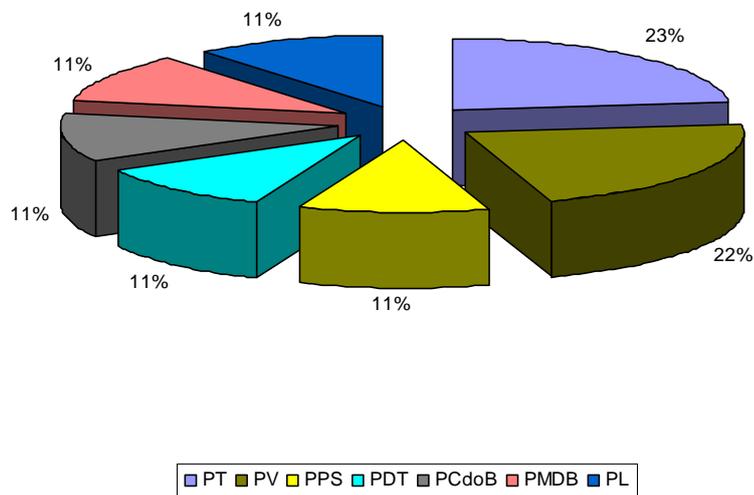
Gráfico 15: Arrecadação de recursos antes da solicitação do registro e/ou recebimento/retirada dos recibos – 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

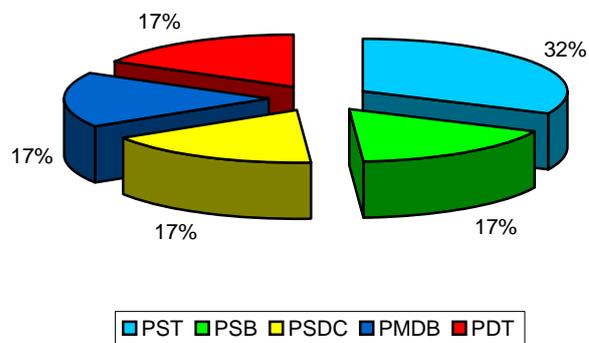
Gráfico 16: Arrecadação de recursos antes da solicitação do registro e/ou recebimento/retirada dos recibos – 2006



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

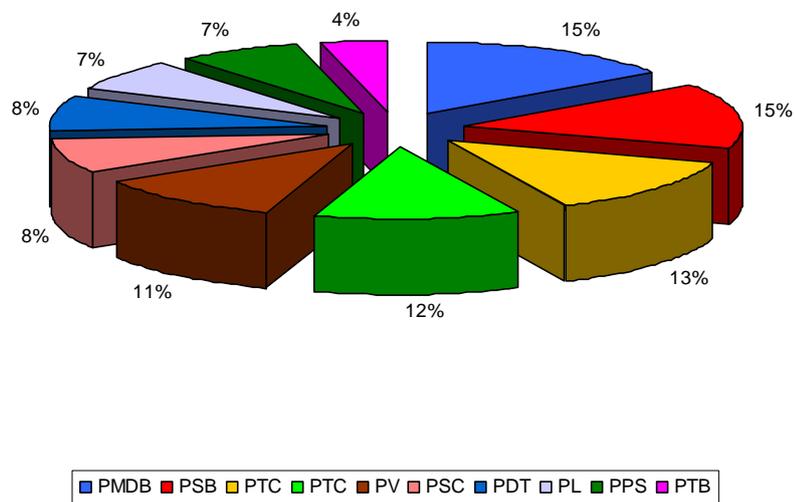
Gráfico 17: Não contabilização de despesas e receitas – 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

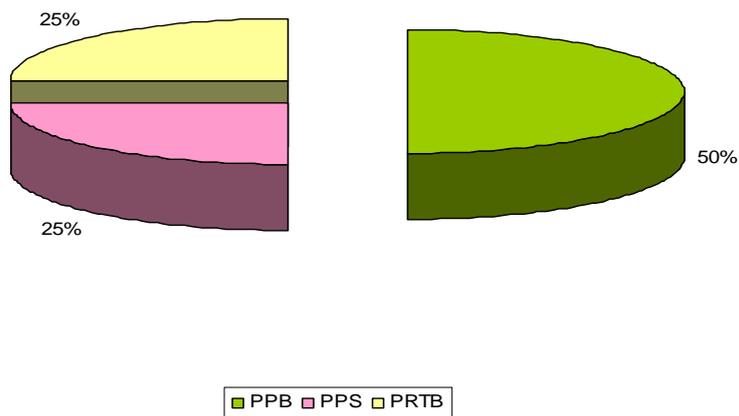
Gráfico 18: Não contabilização de despesas e receitas – 2006



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

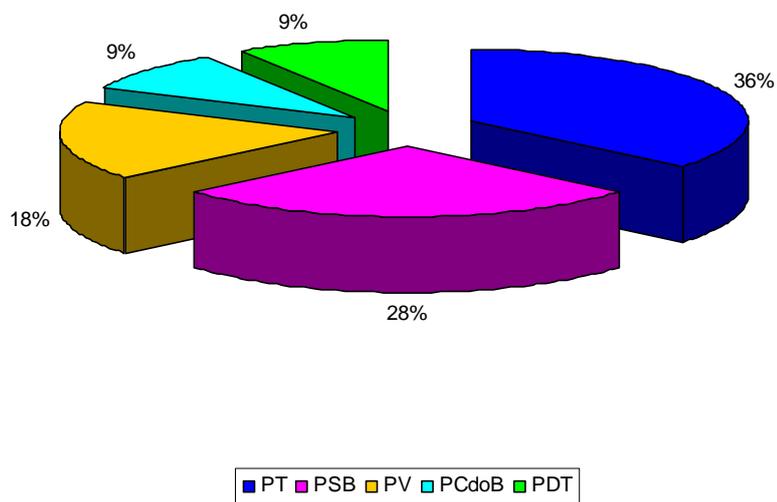
Gráfico 19: Não apresentação de notas fiscais - 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

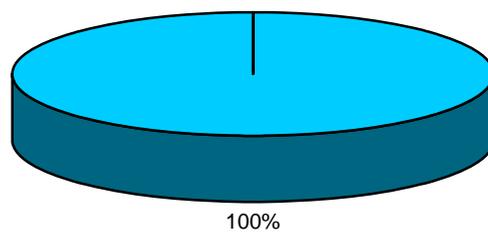
Gráfico 20: Não apresentação de notas fiscais – 2006



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

Gráfico 21: Não quitação de despesa contraída após a eleição - 2002

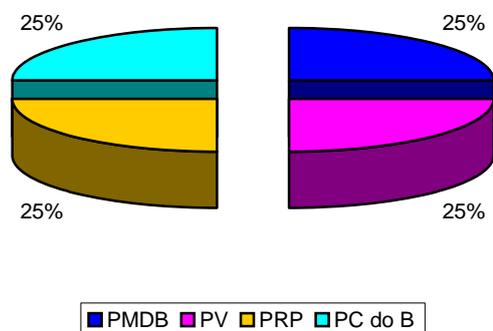


■ PRTB

Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

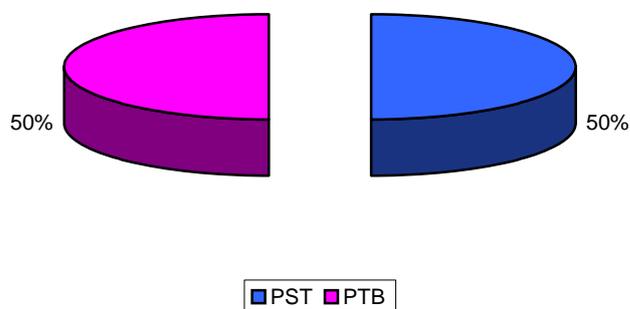
Gráfico 22: Não quitação de despesa contraída após a eleição – 2006



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

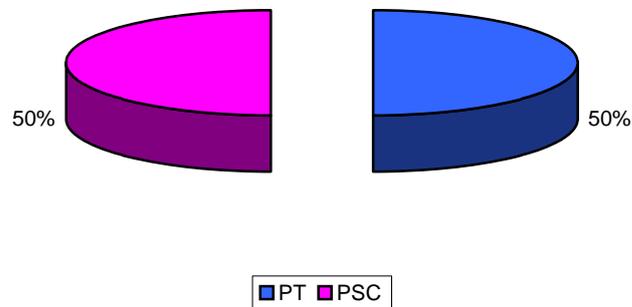
Gráfico 23: Divergências dos números ou datas de recibos eleitorais informados pelo candidato e comitê financeiro – 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

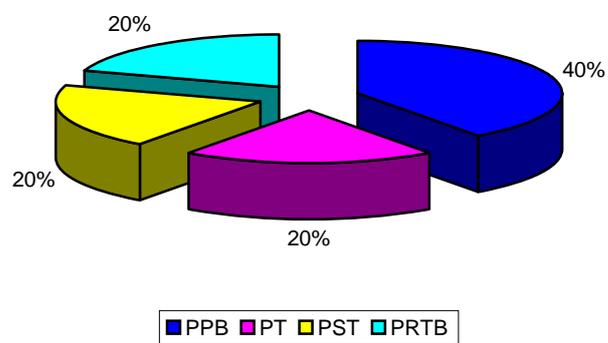
Gráfico 24: Divergências dos números ou datas de recibos eleitorais informados pelo candidato e comitê financeiro – 2006



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

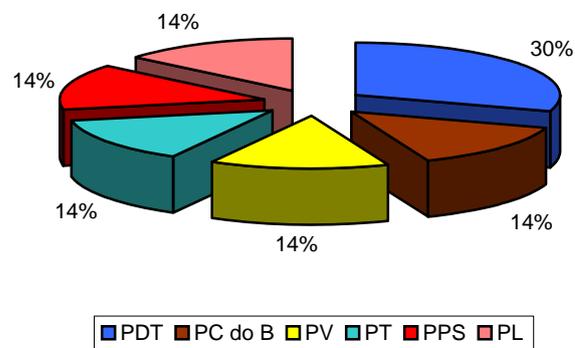
Gráfico 25: Não apresentou extrato bancário – 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

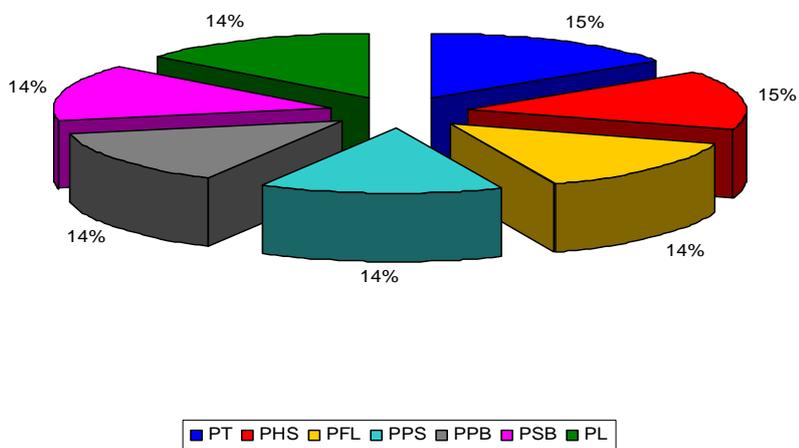
Gráfico 28: Divergência do limite de gastos informados pelo candidato na prestação de conta e no registro da candidatura – 2006



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

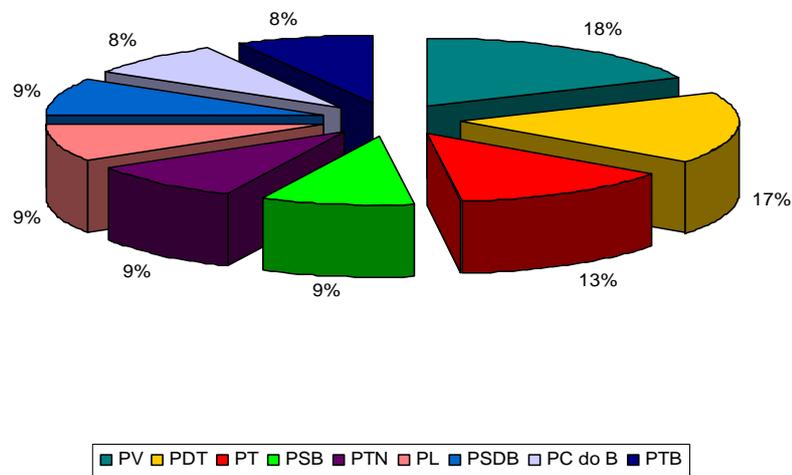
Gráfico 29: Utilização de recursos que não transitaram pela conta bancária específica de campanha – 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

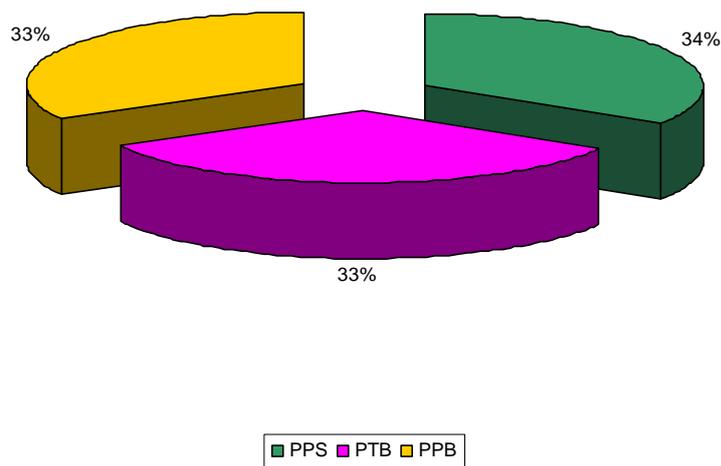
Gráfico 30: Utilização de recursos que não transitaram pela conta bancária específica de campanha – 2006



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

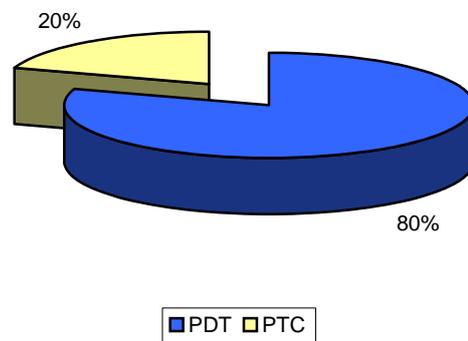
Gráfico 31: Apresentação de extrato bancário insatisfatório – 2002



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

Gráfico 32: Apresentação de extrato bancário insatisfatório – 2006



Fonte: Processos de Propaganda Eleitoral do TRE/MG

Método: Pesquisa de Campo

ANEXO B
ENTREVISTAS

ENTREVISTA

Nome: Adriano Denardi Júnior

Função: Secretário do Controle Interno e Auditoria Data: 11 de fevereiro de 2008

Horário: 16h

Local: Belo Horizonte/MG

1 - Qual a sua opinião sobre a atuação do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais no processo de fiscalização de contas dos candidatos e dos partidos políticos?

A legislação não deixa muita margem de atuação. Todo o esforço advém da regulamentação que o TSE produz, que é limitada e não pode extrapolar os limites da lei. Esse engessamento acaba diminuindo a força e a efetividade do processo.

Nas últimas eleições, nós tentamos uma estratégia de consulta prévia a potenciais fornecedores. Nós buscamos informações que, no jargão da contabilidade, chama-se de “circularização”. Ou seja, nós trouxemos informações de terceiros para auditar as contas dos candidatos ou dos Comitês Financeiros.

Isso agregou efetividade ao processo. Nós conseguimos informações relevantes dentro do processo que foram omitidas à Justiça Eleitoral. Nós não nos detivemos apenas às informações do candidato, mas fomos buscar informação no mercado dentre aqueles que potencialmente poderiam oferecer serviços.

Quanto à atuação, eu penso que, se houver maior efetividade ou maior punição na observância ou quanto à inobservância das normas, os candidatos, talvez, tivessem mais atenção. Hoje, a desaprovação das contas não tem consequência praticamente nenhuma. Desaprovada as contas, o que a lei prevê é que o Ministério Público possa avaliar a eventual ocorrência de abuso do poder econômico, para, então, propor uma ação própria, para, eventualmente, desconstituir o mandato do candidato, o que leva muito tempo, com os muitos recursos possíveis, arrastando por quase todo o mandato do candidato, perdendo muito em efetividade.

Era preciso haver na legislação uma possibilidade de a própria Justiça Eleitoral, a partir do julgamento das contas, já proferir alguma condenação que fosse, como de multa, por exemplo, ou algo que impactasse a propaganda do candidato, que é muito fiscalizada, mas não tem consequências imediatas.

Nós temos procurado trabalhar no que a legislação nos permite e procurado alcançar a informação além daquela que o candidato traz. Isso tem trazido algum resultado, mas, ainda assim, limitado a simples desaprovação.

2 – O que acha da atuação do Ministério Público na persecução das infrações eleitorais, especialmente aquelas referentes ao abuso do poder econômico?

Há um maior interesse do Ministério Público, justamente porque há um mecanismo novo de criação e percepção do abuso. Na verdade, o que falta é uma percepção da ocorrência do abuso, que, muitas vezes, é pequena, e o Ministério Público não se sente motivado a entrar com uma ação por conta de um desvio, ou de uma nota que deixou de ser apresentada, ou de uma captação de um determinado voto, ou de uso de recurso que não transitou por uma conta bancária com valor pequeno.

Em muitos casos, nos nossos processos, quando nós indicamos a desaprovação, o próprio Ministério Público entendeu que, pelo valor, não havia ali um abuso a ser considerado, que o valor era insignificante e que não valeria a pena nem a desaprovação. Nós indicamos a desaprovação por entendermos que independente do valor. O uso de recursos que não transitaram pela conta bancária já caracterizaria o caixa 2, o que a

leitura estrita da norma deve ensejar a desaprovação. Mas a Corte, juntamente com o Ministério Público, tem entendido que, pelo princípio da insignificância, não leva nem à desaprovação das contas e muito menos a caracterização do abuso de poder econômico, que deveria ser levado adiante em ação própria e poderia levar à perda de mandato.

Em resumo, a legislação é falha em termo de consequência da desaprovação da contas. Os mecanismos de verificação e de auditoria poderiam ir mais além, se houvesse até tempo pra isso. Nós não temos tempo pra verificar fundo, não temos uma legislação que anuncie para o candidato que não será diplomado se as contas forem reprovadas. Não há um vínculo entre desaprovação de contas e diplomação, não há um vínculo direto. Se houvesse, imagino que isso inibiria o abuso.

3 -Os critérios utilizados pela Justiça Eleitoral para a verificação das contas são realmente efetivos ou se atêm à análise formal dos documentos apresentados pelos candidatos?

No primeiro momento, a análise é formal, sim. Do jeito que as contas são apresentadas nós analisamos. Mas, por exemplo, no caso da circularização, nós formamos um banco de dados sobre os fornecedores potenciais, que nos informaram se forneceram para candidato, para cruzar com as informações prestadas pelo candidato. Nós simplesmente emitimos 35 malas diretas, tendo a resposta sido data pela internet. Nós formamos um banco de 15 mil respostas, o que nos pareceu até bastante significativo, já que o sujeito não tinha obrigação legal de prestar as informações, ainda que a gente tenha tentado transparecer uma obrigação da prestação das informações. Muitos não responderam, porque o endereço estava errado. Nós consultamos as prefeituras, que nos deram essa informação. Foram 5 mil que foram devolvidos. Dos 35 mil, 5 mil se perderam, o que é uma margem de perda considerável.

Enfim, obtivemos 15 mil respostas, que ficaram guardadas. Nós cruzamos com as informações dos candidatos. Daí, as informações obtidas com o fornecedor estão todas informadas na prestação de conta? Sim, então não há o que questionar. Agora, se dentre as que nós obtivemos com os fornecedores tem alguma que o candidato não informou? Sim. Então, o candidato teve que explicar. Se conseguiu, ok. Nós solicitamos também um fax da NF quando havia discrepância. Enquanto se diligenciava o candidato, nós pedíamos ao fornecedor para mandar um fax da NF. Do contrário, nós indicamos a desaprovação das contas.

As condições evoluíram. Da Lei 8.713 para cá, só houve melhoras em termo de auditoria. Por exemplo, nós temos um convênio com a Receita Federal que começou em 2002. É uma ferramenta importante. O que significa? O candidato informa o CPF e o CNPJ de doadores e fornecedores. Se os dados não forem os da base da Receita, vai vir uma informação automática da Receita dizendo: “O titular do CPF não é fulano de tal”. Esse cruzamento de dados com a Receita Federal enriquece muito.

Todas as doações entram num rol de doações potencialmente vedadas, que é fornecida com base no registro da atividade econômica da empresa. A Receita Federal, se ela fala “Recebi a doação do CNPJ tal” (a empresa tem um nome lá, sei lá qual, que não revela a natureza da empresa, o CNPJ revela), imediatamente nos devolve a informação dizendo: “Esta atividade econômica é vedada, porque ela é um prestador de serviço público”. Aí, nós vamos dizer: “Você recebeu de um prestador de serviço público”.

Houve um episódio muito interessante esse ano, que foi um recebimento de doações de empresas integralmente controladas pela Vale do Rio Doce. Ela é uma mineradora, e o fato de ser uma mineradora não a inclui no rol das empresas vedadas, que ela é uma exploradora de um bem público, e não uma prestadora de serviço público.

Então, foi dado o alerta de que aquela empresa era uma empresa prestadora de serviço público. A partir daí, nós detectamos a doação da KM Mineração, que doou só em Minas Gerais, quase 3 milhões. Em Minas Gerais, 2 milhões novecentos e tantos mil. No Brasil inteiro é que foi 22 e tantos milhões. E, aí, pedimos que todos eles esclarecessem. Nos chegamos perto de caracterizar uma doação indireta. Isso só ocorreu porque nós buscamos na Receita Federal a informação. Isto para responder que nós não trabalhamos

exclusivamente com a informação do candidato e não apenas verificamos a formalidade, que é um aspecto relevante, mas vamos buscar informações fora do processo, através da circularização ou do convênio com a Receita Federal, o que nos dá ferramenta para perseguir a informação.

4 – A Justiça Eleitoral conta com todos os recursos, sejam técnicos, humanos ou financeiros, necessários para a realização do processo de prestação de contas?

Está melhorando. Nós temos agora uma estrutura bem melhor do que tínhamos. Em 2006, contamos com uma melhoria na estrutura do TRE-MG, já que passamos a contar com uma coordenadoria exclusiva para a prestação de contas, com duas seções, uma tratando de conta de campanha e outra tratando de conta de partido. A equipe é pequena. Ainda faltam recursos humanos, mas nós estamos caminhando para melhorar esta situação, participando da elaboração da própria norma e dando sugestões. Então, nós participamos. Há uma estrutura que permite uma evolução do controle, mas ainda deixa a desejar, basicamente, em função da legislação.

Quanto ao aspecto técnico, todos são especialistas. No caso das contas de campanha, o chefe da seção é um contador, e nós temos outros servidores formados em direito. No caso das contas de partido, temos o apoio de contadores. As contas de campanha não exigem conhecimento contábil; exige conhecimento matemático, vamos dizer assim, e conhecimento jurídico. As contas de partido já exigem conhecimento contábil, e a equipe de contas de partido é só de contadores..

Durante a campanha, o trabalho tem que ser feito em torno de quarenta dias. Nós temos este limitador: tempo. Nós temos de trinta dias após a eleição até oito dias antes da diplomação para analisar as contas dos candidatos eleitos. Aproximadamente, 41 dias, no máximo, para fazer um trabalho de investigação. Todo esse trabalho de análise, diligências, pareceres, novas diligências, intimações, tudo em quarenta dias. Apesar de serem só dos eleitos, são estes que, em geral, movimentam maior volume de recursos.

Montamos um mutirão com cinquenta pessoas trabalhando com o pessoal do Tribunal de Contas, que recebeu o treinamento adequado, o que demandou muito tempo. O que soluciona não é colocar mais gente, mas especializar os servidores.

Nós demos conta de fazer o trabalho, um trabalho inédito em termos de complexidade e de busca de informações. Nunca havia sido feito dessa maneira numa eleição estadual. E foi feito, em quarenta dias! O aumento de pessoal não ia aumentar a possibilidade de fazer. Talvez até dificultasse mais. Então, é preciso que se estenda o prazo e se crie um mecanismo de efetividade, de punição para as inobservâncias da norma.

5 - Houve um aumento do custo das campanhas nas últimas eleições, especialmente em 2002 e 2006.

Nós não temos os dados de 2002. só de 2006, devido à informatização. Em 2002, não havia divulgação instantânea; havia coleta de informação, e cada um ia fazendo sua informação individual. Então, tem que ser uma comparação manual.

6 - A Justiça Eleitoral adotou alguma iniciativa para coibir o uso de recursos financeiros não contabilizados na prestação de contas ou “caixa 2”?

Como eu falei, a circularização permitiu a verificação das informações prestadas pelos candidatos e demonstrou que a Justiça Eleitoral estava atenta. Mas não é possível coibir completamente o caixa 2. Os fornecedores não têm interesse em informar que tipo de serviço estão prestando. Se eles não informam nem para a Receita Estadual ou para

quem quer que eles estejam fazendo o serviço sem nota, ainda mais para a Justiça Eleitoral...

Então, os doadores vão ter um compromisso moral com os candidatos. Os candidatos acabam ficando reféns dos doadores, que financiaram sem declarar, para, lá na frente, lhes atenderem em alguma necessidade. Esse dinheiro que entrou sem declarar tem que sair sem declarar. É uma rede muito complexa de desrespeito à lei. A coibição não é possível. É o mesmo que dizer que é possível coibir a sonegação fiscal. A Receita tenta fazer há muitos anos, e todo dia tem escândalo, porque é crime sonegar, mas não é crime usar caixa 2. É uma reivindicação nossa tornar crime o caixa dois. É absurdo que seja considerado apenas uma irregularidade administrativa, que pode levar à desaprovação e, eventualmente, à configuração do abuso do poder econômico. Não há uma objetividade na caracterização do ilícito. Então o que vai acontecer? As contas vão ser desaprovadas.

7 – Qual a incidência de prestação de contas intempestivas nas eleições de 2002 e 2006?

A incidência é grande, e nós estamos justamente no momento de solicitar do Tribunal que dê um tratamento mais severo para os candidatos omissos, que eles passem a ser intimados pessoalmente para prestarem as contas. E, se não prestarem, que as contas sejam julgadas “não prestadas”. Não há, atualmente, uma previsão expressa para este julgamento. Hoje, só existem três julgamentos possíveis: aprovados, aprovados com ressalva e desaprovados. Mas nós estamos querendo que haja, assim como no caso de partido, a previsão de contas não prestadas. O TSE já julgou neste ano contas não prestadas. Nós já temos uma jurisprudência do TSE nessa linha. As contas não prestadas têm uma consequência importante, porque, se o candidato fica inadimplente com a Justiça Eleitoral, não poderá ter a quitação eleitoral, o que vai repercutir não só na próxima candidatura como para todos os atos da vida civil que exigem a quitação com a Justiça Eleitoral.

Vamos ver como que a Corte vai reagir a este julgamento de contas não prestadas. Se acaso, depois disso, o candidato vier a prestar as conta, tal julgamento restringe os direitos do sujeito, que deixa de poder realizar os atos da sua própria vida civil. A Justiça Eleitoral pode entender que esse é o preço a pagar pela inadimplência com a Justiça Eleitoral. Mas veja que o Rui Pimenta, candidato à presidência em 2002, não prestou conta naquele ano e nem em 2004, e exatamente em 2006 ele tentou registrar a sua candidatura, e não conseguiu. Ao tentar prestar as contas, tentando sanar a irregularidade, já tendo solicitado registro, a Justiça Eleitoral entendeu que não podia mais prestar as contas. Se ele não prestou contas em 2002, ele ficaria inadimplente até 2006, já que os efeitos da restrição são enquanto durar o mandato, de 2003 à 2006. Então, em 2006 ele ainda estava sujeito às penas da norma. A inadimplência em 2002 provocou a inelegibilidade do candidato para 2006.

8 - Quais são os motivos que ensejaram o aumento das reprovações das contas no ano de 2006, se comparado com 2002?

Eu penso que foram determinantes: uma circularização prévia mais intensa e em maior quantidade; um melhor estreitamento do relacionamento com a Receita Federal, que permitiu uma informação mais rápida, mais limpa e mais precisa no tocante às informações sobre os fornecedores e doadores; uma melhor definição sobre as fontes vedadas, que também veio da Receita Federal; e um banco de dados melhorado à disposição da Justiça Eleitoral.

Com relação à obrigatoriedade da abertura da conta bancária, a revogação da Súmula 16 foi um motivo determinante. Para as eleições de 2002, ainda estava valendo, e os candidatos podiam não abrir a conta. Agora, a conta tem que ser aberta, mesmo que não tenha movimento. Se não abrir, a irregularidade enseja a desaprovação. Então, houve

um grande volume de desaprovações por causa da não abertura da conta. Houve um aumento da incidência de desaprovação das contas por esta razão. Mas a gente sempre pensa nos fatores que são relevantes, que nos exigiram mais, já que o sujeito que não abre a conta não quer nem concorrer. Nenhum candidato eleito ou que teve chance de ganhar deixou de abrir conta.

O número de candidatos é só para fazer volume. Dos 1596 candidatos que nós tivemos, ao menos 500 são candidatos que efetivamente gastaram e tinham chance de ganhar. Dos outros 1000 e poucos que sobraram, talvez uns 500 não tenham aberto conta. Os bancos são obrigados a abrir a conta e, inclusive, podem cobrar taxa.

9 – O que você acha da forma como a limitação de gastos de campanha é tratada pela legislação atual?

Não tem efetividade nenhuma, nada, zero. A sugestão é que houvesse um limite e punição para a extrapolação do limite, determinado por lei. Hoje, quem limita os gastos são os próprios candidatos. Com relação à nova determinação da fixação dos gastos por lei no ano das eleições, é preciso que se pense no risco do engessamento das campanhas. Por um lado, isso pode ser bom, porque limita o gasto; por outro, talvez, de alguma forma, possa estimular o caixa 2, porque alguém que está limitado a gastar 100 mil e sabe que precisa gastar 500 mil vai fazer o quê? Vais gastar por debaixo da mesa. É uma faca de dois gumes.

Eu, pessoalmente, sou a favor do financiamento público de campanha. Eu acho que só assim pode-se dizer: “Você só gasta esse valor que eu estou te entregando”. É preciso, de alguma maneira, chamar a sociedade a participar disso. Tem que haver o comprometimento da sociedade. A norma prevê que o doador ou o fornecedor já possa prestar informações à Justiça Eleitoral, mas ninguém faz, porque há interesse. O interesse é só cívico. Só para ter uma idéia, nós enviamos 30 mil solicitações de informações aos fornecedores, e apenas 15 mil responderam. Nem para dizer que não forneceu nada. Os que não responderam devem estar envolvidos de alguma maneira. A rigor, deveria ir lá para investigar, porque nós alertamos no ofício que a sonegação da informações está sob as penas do art. 250 do C.E. Mas, na realidade, não podemos fazer nada. Isso precisa mudar.

10 – Quais seriam as alternativas para aprimorar o atual sistema de prestação de contas?

Não é fácil. Talvez o financiamento público, com limite de gastos, poderia ser uma forma de solucionar o problema.

No caso da realização de eventos para a arrecadação de fundos, nós mandamos, desde de 2002, servidores para fiscalizar os eventos, verificar a quantidade de pessoas envolvidas, os valores arrecadados com adesão, por exemplo, se tudo é verdade. No caso da campanha do candidato Aécio Neves, nós mandamos o nosso pessoal para fiscalizar e ver se tinha realmente 500 pessoas, como informado. A partir de 2006, eles passaram a ser obrigados a informar a realização dos eventos, e nós enviamos os servidores para fiscalizar, por exemplo, se estavam sendo emitidos recibos, o que é uma boa forma de tentar cercar. De toda forma, o recibo só alcança o que é legal. As transações ilegais feitas com dinheiro são difíceis de controlar.

Com relação à nossa ação durante a campanha, nós não temos contingente para percorrer o estado inteiro numa eleição municipal para ver onde o candidato está gastando, para onde está indo o recurso desse candidato. A percepção de como está sendo feito o gasto, às vezes, é mais fácil de achar do que de onde veio o dinheiro. A fiscalização é que me parece ser a solução. Mas o difícil é saber como.

A melhora vai depender de lei. Com a nova Resolução, já se poderá comemorar se tiver punição para a inadimplência. Mas o aumento da efetividade do controle da Justiça Eleitoral está relacionado com a consequência da desaprovação. Hoje, a Justiça Eleitoral está de mãos amarradas, não tem o que fazer. Se conseguir desaprovar o efeito moral já é de se comemorar.

Sem mudança da legislação, não há possibilidade de a gente avançar. É tornar crime o caixa 2, instituir o financiamento público de campanha, na minha opinião, fazer uma campanha efetiva de chamamento da sociedade a denunciar, pois a sociedade está propensa a denunciar a propaganda irregular. É preciso que se coloque na cabeça do cidadão que deve informar à Justiça Eleitoral os gastos dos candidatos. Envolver a sociedade me parece ser um elemento de grande ajuda para o controle. A Justiça Eleitoral teria que disponibilizar um mecanismo de recebimento dessas informações em grande escala, porque, após uma campanha poderia haver uma movimentação importante, e isso nos daria condições de armazenar informação e confrontar com aquela que o candidato traz. Seria uma circularização prévia para a sociedade, um chamamento à sociedade para participar.

É difícil fazer este controle num prazo curto, num tempo muito rápido que a gente tem. Enfim, eu não desanimo de seguir perseguindo este controle, de fazer o controle. A gente a cada ano dá um passinho. No ano passado a questão das fontes vedadas e a circularização. Tudo isso nos animou, ainda que depois o resultado efetivo tenha sido um pouco aquém do resultado que a gente tenha imaginado, mais houve uma efetividade.

A presença da Justiça Eleitoral, com a circularização, causou um alvoroço. A mídia falou muito, a imprensa escrita, principalmente, causa um efeito moral. Muita gente ligando e perguntando: “O que é isso que vocês estão falando?”, “Eu não tenho nada a ver com campanha de ninguém, não”.

É preciso criar um clima social envolvendo a ação da Justiça Eleitoral e intimidando o candidato de má índole. Eu sempre falo que o candidato que usa caixa 2 é um candidato de má índole. Ele está burlando a legislação. Ele está deixando de declarar o que ele é chamado a declarar. Ele se equipara a um sonegador que é um criminoso. É um ato ilícito, ainda que não seja, como eu falei, tipificado como “crime”.

Toda vez que falo com alguém, com jornal, digo que o combate ao caixa 2 é a mesma luta do combate à sonegação fiscal. É a informação obtida e a preservação do próprio patrimônio de forma ilícita. Se ele fez isso, se usou o patrimônio de forma ilícita, ele é um sonegador. Sonegador, o destino dele é se acertar com a Receita. E ainda há a cadeia.

Agora, se o cara usou o recurso dele pra comprar o voto, de alguma forma, ele seduziu o eleitor – “Vota em mim que te dou uma cesta básica – com o dinheiro do caixa 2. São dois problemas sérios: ele comprou voto e usou o recurso sem declarar. A conexão entre o uso daquele recurso para comprar o voto e, portanto, caracterizar o abuso, é que é o grande desafio. Hoje, usar caixa 2 é a desculpa, já que não dá problema. Foi a conduta irregular escolhida por aqueles quarenta lá do escândalo. A tendência é melhorar. Nós estamos tentando melhorar cada vez mais...

ENTREVISTA

Nome: Joaquim Herculano Rodrigues

Função: Presidente do TRE/MG

Data: 20 de fevereiro de 2008

Horário: 10h

Local: Belo Horizonte/MG

1 - Qual a sua opinião sobre a atuação do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais no processo de fiscalização de contas dos candidatos e partidos políticos?

A partir das últimas eleições, a postura foi completamente diferente em relação à prestação de conta. Foi uma exigência da cidadania perante os escândalos que se denominaram caixa 2. As prestações de contas eram praticamente de natureza quase que formal. Apresentadas as contas, eram quase que carimbadas e a partir das últimas eleições, efetivamente as contas foram examinadas, pela primeira vez no tribunal. Houve um maior rigor, nas eleições de 2006, com o aumento das reprovações das contas e diminuição das aprovações com ressalvas, o que demonstrou maior efetividade da Justiça Eleitoral, que não ficou adstrita à análise formal mas do mérito dos processos

Nós temos um prazo legal para examinar as contas dos candidatos eleitos. Para serem diplomados, as contas têm que ser julgadas. Se desaprovadas as contas, esse processo ia ao Ministério Público, que tem a titularidade para entrar com uma ação específica. Aqui em Minas, ele entrou com algumas ações. Nós chamamos o pessoal do Tribunal de Contas, formamos uma equipe de trabalho e fomos a fundo. Examinamos não somente no aspecto formal, mas no aspecto do conteúdo das contas prestadas.

Pela primeira vez, foi feito um trabalho, através do setor próprio, de mandar uma carta, uma correspondência, para cerca de 30 a 35 mil pessoas. E cerca de metade delas responderam. A pergunta: “Qual era a informação que se buscava?” A de prestar algum tipo de serviço para candidatos ativos. Informação, por exemplo, de candidatos que apresentaram contas. Tiveram que, naquela fase de diligência, fazer retificação. Muitas contas foram desaprovadas, outras aprovadas com ressalva. Candidatos foram chamados lá dentro daquele prazo legal de diligências para suprir as opções. Foram inúmeros os que supriram. As contas tiveram, se não próximas da realidade, mas muito mais próxima do que nas campanhas passadas. Por quê? Porque há uma política de baratear as campanhas políticas com proibição de showmícios, outdoors, brindes, para que o eleitor pudesse tirar vantagem econômica – por exemplo, chapéus, bonés, camisetas, chaveiros, qualquer bem que tivesse uma mensuração econômica ou proibida, isso como brinde de campanha eleitoral.

E o que nós assistimos. Ao contrário da expectativa, foi que as campanhas não foram barateadas. Pelo menos nas prestações de contas elas cresceram assustadoramente. Com relação ao presidente da República, foi quase que o dobro da eleição passada. Qual a leitura que se faz disso? É que eles procuraram, efetivamente, prestar uma campanha bem próximo da realidade. É que as empresas, que poderiam ser apenas se passassem do limite de faturamento da empresa, fizeram doações mas de forma legal

2 - Os critérios utilizados pela Justiça Eleitoral, para a verificação das contas são realmente efetivos ou se atêm à análise formal dos documentos apresentados pelos candidatos?

As prestações de contas eram praticamente carimbadas. O candidato apresentava as contas, olhava praticamente o aspecto formal. A partir das últimas eleições, as prestações de contas passaram a ser efetivamente examinadas.

3 – As medidas adotadas pelo TSE em 2006 relativas ao intercâmbio de informações com a Receita, à imposição da obrigação de inscrição no CNPJ aos candidatos e Comitês Financeiros e à edição da Resolução do TSE 22.250/06 atingiram o seu objetivo de minimizar o uso de caixa 2 nas campanhas, como declarado pelo ministro do TSE, Carlos Veloso?

A motivação disso foi essa legislação denominada “minirreforma política”, que deu instrumentalização para que os Tribunais Regionais pudessem, de forma mais efetiva, fiscalizar essas propagandas. Antes, o candidato só apresentava. Agora, por exemplo, o candidato tem três oportunidades de prestar as contas: agosto, setembro e a na eleição.

O controle foi muito maior que nas eleições passadas, que se aproximavam muito menos da realidade. Agora, repito, isso não acabou com o caixa 2 e nem vai acabar, porque essas exigências, como da conta bancária, efetivamente, controlaram o caixa 2 de forma desenfreada. Mas nada impede que essas doações sejam feitas em espécie, que gastos sejam feitos em espécie, como acredito que foram feitos e que vão continuar a serem feitos.

4 - A Justiça Eleitoral conta com todos os recursos, técnicos, humanos e financeiros, necessários à realização do processo de prestação de contas?

Não, não conta, porque a Justiça Eleitoral é uma justiça sazonal, na sua finalidade, que é a preparação das eleições, julgamento dos desvios de conduta, dos procedimentos originais. E nós temos, praticamente, agora eleições de dois em dois anos. E nós não temos um quadro de funcionários compatível com os reclames criados para o cumprimento da legislação. Aumentar o quadro com, talvez, 300 ou 400 funcionários a mais para ficarem ociosos praticamente por um ano e meio e trabalharem praticamente na época de eleição não é razoável. Então na questão de prestação de contas nós tivemos que aparelhar a justiça eleitoral com funcionários do tribunal de contas, o que tornou mais célere e eficiente os trabalhos de análise das Contas.

Na propaganda eleitoral, contamos com as representações feitas pelos cidadãos, pelos candidatos, pelos partidos políticos quando há um desvio de conduta. Não temos fiscais para percorrer as ruas e verificar se o cara colocou um outdoor ou pintou o muro. Então, nós temos uma carência de funcionários para atender essas exigências, o que se explica por seu caráter sazonal, no funcionamento da Justiça Eleitoral, que é a preparar as eleições e garantir que essas sejam realizadas de forma tranqüila.

A igualdade do certame é a principal função da Justiça Eleitoral, que deve garantir a sua realização dentro do princípio da igualdade dos candidatos.

7 - A alteração trazida pela Lei 11.300/2006 referente à fixação legal dos limites de campanha até o dia 10 de junho de cada ano, deverá conferir maior rigor à matéria ou tende a tornar-se letra morta, haja vista o caráter facultativo atribuído pela lei?

O ideal é que fosse através de lei, como está na própria lei essa exigência. Mas, não sendo, prevalece a regra antiga. Evidentemente que esses partidos de maior representatividade, que tenham maior condição de captar recursos e receber recursos do fundo partidário, vão estabelecer um limite maior. Efetivamente, a lei estabelece que uma lei até o dia 10 de junho deve fixar os limites de gastos de campanha. Se não fizer, se esta lei não for promulgada, vai prevalecer a regra antiga dos partidos políticos de estabelecer este limite, ao requerer o registro de seus candidatos.

Não tenho conhecimento de nenhum projeto para essas eleições de 2008. Pode ser que, num acordo de lideranças, essa lei seja apresentada e promulgada. Acho muito difícil que ocorra até 10 de junho. Deve prevalecer a regra antiga, ou seja, os próprios partidos políticos vão estabelecer seus gastos de campanha.

8 – As reformas da Lei 11.300/06 vêm atingindo a sua finalidade relativa ao aperfeiçoamento do processo de fiscalização da movimentação financeira das campanhas eleitorais?

Sim, acredito. Nessas eleições, prevalecerão as regras anteriores. As Resoluções serão baixadas até 5 de março e devem apresentar alguma inovação.

9 – Quais são as propostas de mudança para o aprimoramento do atual sistema de prestação de contas?

Uma reforma política. Nesse quadro atual, a legislação está atendendo às expectativas. Nós conseguimos chegar a esse patamar tecnológico no sistema de captação e de apuração. Nós precisamos, agora, do aperfeiçoamento no sistema político.

ANEXO C
RESOLUÇÃO 22.250/06
LEI Nº 9504/97, arts 17 ao 32

INSTRUÇÃO Nº 102
Resolução nº 22.250
Brasília – DF

Relator: Ministro Geraldo Grossi.

Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas - campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas.

O Tribunal Superior Eleitoral, usando das atribuições que lhe conferem o art. 23, IX, do Código Eleitoral, o art. 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e o art. 2º da Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, resolve:

TÍTULO I
DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Sob pena de rejeição das contas, a arrecadação de recursos e a realização de gastos por candidatos e comitês financeiros só poderão ocorrer após observância dos seguintes requisitos:

- I – solicitação do registro do candidato;
- II – solicitação do registro do comitê financeiro;
- III – inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

• IN Conjunta-TSE/SRF nº 609/2006: “Dispõe sobre atos perante o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos comitês financeiros de partidos políticos e de candidatos a cargos eletivos”.

IV – abertura de conta bancária específica para a movimentação financeira de campanha, salvo para os candidatos a vice e a suplente;

V – obtenção dos recibos eleitorais.

Parágrafo único. Para os fins destas instruções, são considerados recursos, ainda que fornecidos pelo próprio candidato:

- I – cheque ou transferência bancária;
- II – título de crédito;
- III – bens e serviços estimáveis em dinheiro.

SEÇÃO I
DO LIMITE DE GASTOS

Art. 2º Juntamente com o pedido de registro de seus candidatos, os partidos políticos comunicarão à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos que farão por candidatura em cada eleição em que concorrerem (Lei nº 9.504/97, art. 18, cabeça do artigo).

§ 1º Os valores máximos de gastos relativos à candidatura de vice ou de suplente serão incluídos naqueles pertinentes à candidatura do titular e serão informados pelo partido político a que forem filiados os candidatos a - presidente da República, governador ou senador.

§ 2º Tratando-se de coligação, cada partido político que a integra fixará para seus candidatos o valor máximo de gastos de que trata este artigo (Lei nº 9.504/97, art. 18, § 1º).

§ 3º Gastar recursos além dos valores declarados nos termos deste artigo sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, a qual deverá ser recolhida no prazo de cinco dias úteis, contados da intimação; o responsável pode responder, ainda, por abuso do

poder econômico, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 (Lei nº 9.504/97, art. 18, § 2º).

SEÇÃO II DOS RECIBOS ELEITORAIS

Art. 3º Os recibos eleitorais são documentos oficiais que viabilizam e tornam legítima a arrecadação de recursos para a campanha, considerando-se imprescindíveis seja qual for a natureza do recurso, ainda que do próprio candidato, não se eximindo desta obrigação aquele que, por qualquer motivo, não disponha dos recibos.

Art. 4º Os diretórios nacionais dos partidos políticos são responsáveis pela confecção dos recibos eleitorais, conforme anexo I, e pela distribuição aos respectivos comitês financeiros nacionais, estaduais ou distritais, que deverão repassá-los aos candidatos antes do início da arrecadação de recursos.

§ 1º O diretório nacional poderá delegar aos diretórios regionais, por autorização expressa, competência para confecção e distribuição dos recibos eleitorais, sem prejuízo da responsabilidade prevista no *caput* deste artigo.

§ 2º Os recibos terão numeração seriada única com onze dígitos, devendo ser iniciada com o número do partido político.

§ 3º O candidato que não receber os recibos eleitorais deverá retirá-los no respectivo comitê financeiro, antes do início da arrecadação.

Art. 5º Os diretórios nacionais dos partidos políticos deverão informar, por meio do Sistema de Recibos Eleitorais, instituído pelo Tribunal Superior - Eleitoral:

I – a relação dos recibos eleitorais distribuídos, com indicação da - numeração seqüencial e dos respectivos comitês financeiros beneficiários;

II – o nome, o endereço, o número de inscrição no CNPJ e o telefone da empresa responsável pela confecção dos recibos eleitorais, bem como o valor, o número, a data de emissão do documento fiscal e a quantidade de recibos confeccionados.

Parágrafo único. As informações de que trata este artigo deverão ser encaminhadas até oito dias após cada eleição.

SEÇÃO III DOS COMITÊS FINANCEIROS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Art. 6º Até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido constituirá comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais, podendo optar pela criação de (Lei nº 9.504/97, art. 19, cabeça do artigo):

I – um único comitê que compreenda todas as eleições de determinada circunscrição; ou

II – um comitê para cada eleição em que o partido apresente candidato próprio, na forma descrita a seguir:

a) comitê financeiro nacional para presidente da República;

b) comitê financeiro estadual ou distrital para governador;

c) comitê financeiro estadual ou distrital para senador;

d) comitê financeiro estadual ou distrital para deputado federal;

e) comitê financeiro estadual ou distrital para deputado estadual ou distrital.

§ 1º Na eleição presidencial é obrigatória a criação de comitê financeiro nacional e facultativa a de comitês estaduais ou distrital (Lei nº 9.504/97, art. 19, § 2º).

§ 2º Os comitês financeiros serão constituídos por tantos membros quantos forem indicados pelo partido, sendo obrigatória a designação de, no mínimo, um presidente e um tesoureiro.

§ 3º O partido coligado, nas eleições majoritárias, estará dispensado de constituir comitê financeiro, desde que não apresente candidato próprio.

§ 4º Não será admitida a constituição de comitê financeiro de coligação partidária.

Art. 7º O comitê financeiro tem por atribuição (Lei nº 9.504/97, arts. 19, 28, §§ 1º e 2º, e 29):

I – arrecadar e aplicar recursos de campanha;

II – distribuir aos candidatos os recibos eleitorais;

III – fornecer aos candidatos orientação sobre os procedimentos de arrecadação e de aplicação de recursos e sobre as respectivas prestações de contas;

IV – encaminhar à Justiça Eleitoral a prestação de contas dos candidatos às eleições majoritárias, que abrangerá a de seus vices e suplentes;

V – encaminhar à Justiça Eleitoral a prestação de contas dos candidatos às eleições proporcionais, caso estes não o façam diretamente.

Art. 8º Os comitês financeiros serão registrados, até cinco dias após sua constituição, perante o tribunal eleitoral responsável pelo registro dos candidatos (Lei nº 9.504/97, art. 19, § 3º).

Art. 9º O pedido de registro do comitê financeiro será protocolado, autuado em classe própria, distribuído por dependência ao relator do pedido de registro dos respectivos candidatos e instruído com:

I – cópia da ata da reunião lavrada pelo partido, na qual foi deliberada sua constituição, com a data desta e especificação do tipo de comitê;

II – relação nominal de seus membros, com suas funções, os números de identificação no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e respectivas assinaturas;

III – endereço, número do fac-símile ou endereço do correio eletrônico por meio dos quais receberá intimações e comunicados da Justiça Eleitoral.

§ 1º A Justiça Eleitoral colocará à disposição dos comitês financeiros sistema próprio para registro das informações a que se referem os incisos II e III deste artigo.

§ 2º O comitê financeiro deverá encaminhar os formulários devidamente assinados e acompanhados dos respectivos disquetes.

§ 3º Distribuídos os autos, a Secretaria Judiciária do tribunal eleitoral, de ofício, remeterá o processo à unidade técnica responsável pela análise das contas, para manifestação sobre a regularidade, ou não, da constituição do comitê financeiro, sugerindo, se for o caso, as diligências necessárias.

§ 4º Em seguida, os autos serão conclusos ao relator, que, se for o caso, determinará o cumprimento de diligências, assinalando prazo não superior a setenta e duas horas, sob pena de indeferimento do pedido de registro do comitê.

§ 5º Regular a documentação, será deferido o registro do comitê e - remetidos os autos à unidade técnica, onde permanecerão até a prestação de contas.

§ 6º Não apresentado o pedido de registro do comitê financeiro, a - Secretaria Judiciária certificará o fato nos autos do processo de registro de candidatura, comunicando-o à unidade técnica responsável pela análise das contas partidárias.

SEÇÃO IV DA CONTA BANCÁRIA

Art. 10. É obrigatória a abertura de conta bancária específica em nome do candidato e do comitê financeiro, para registro de todo o movimento financeiro da campanha, inclusive dos recursos próprios dos candidatos e dos oriundos da comercialização de produtos e realização de eventos, vedado o uso de conta bancária preexistente (Lei nº 9.504/97, art. 22, cabeça do artigo).

§ 1º A obrigação prevista neste artigo independe de o candidato ou comitê disporem de recursos financeiros.

§ 2º Os candidatos a vice e os suplentes não serão obrigados a abrir conta bancária específica, mas, se o fizerem, os documentos respectivos deverão compor a prestação de contas dos titulares.

§ 3º A conta bancária vincular-se-á à inscrição no CNPJ que será atribuída em conformidade com o disposto na Instrução Normativa Conjunta-SRF/TSE nº 609, de 10 de janeiro de 2006.

§ 4º A movimentação bancária de qualquer natureza será feita por meio de cheque nominal ou transferência bancária.

§ 5º Os bancos são obrigados a acatar o pedido de abertura de conta de qualquer comitê financeiro ou candidato escolhido em convenção, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo (Lei nº 9.504/97, art. 22, § 1º).

§ 6º O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata a cabeça 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 cassado o diploma, se já houver sido outorgado (Lei nº 9.504/97, art. 22, § 3º, acrescentado pela Lei nº 11.300/2006).

Art. 11. A conta bancária deve ser aberta mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I – Requerimento de Abertura de Conta Eleitoral (RACE), conforme anexo II, disponível na página dos tribunais eleitorais;

II – comprovante de inscrição no CNPJ para as eleições, disponível na página da Secretaria da Receita Federal.

§ 1º No caso de comitê financeiro, a conta bancária aberta para campanha eleitoral deve ser identificada com a denominação “Eleições (ano) – Comitê Financeiro – cargo eletivo ou a expressão Único – sigla do partido”.

§ 2º No caso de candidato, a conta bancária aberta para campanha eleitoral deve ser identificada com a denominação “Eleições (ano) – nome do candidato – cargo eletivo”.

CAPÍTULO II DA ARRECADAÇÃO

SEÇÃO I DAS ORIGENS DOS RECURSOS

Art. 12. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos nestas instruções, são os seguintes:

I – recursos próprios;

II – doações de pessoas físicas;

III – doações de pessoas jurídicas;

IV – doações de comitês financeiros ou partidos;

V – repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário;

VI – receita decorrente da comercialização de bens ou da realização de eventos.

Art. 13. É vedado a partido e a candidato receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de - publicidade de qualquer espécie, procedente de (Lei nº 9.504/97, art. 24, I a XI – incisos VIII a XI acrescentados pela Lei nº 11.300/2006):

I – entidade ou governo estrangeiro;

II – órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público;

III – concessionário ou permissionário de serviço público;

IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

- V – entidade de utilidade pública;
- VI – entidade de classe ou sindical;
- VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;
- VIII – entidades beneficentes e religiosas;
- IX – entidades esportivas que recebam recursos públicos;
- X – organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
- XI – organizações da sociedade civil de interesse público.

Parágrafo único. O uso de recursos recebidos de fontes vedadas constitui irregularidade insanável e causa para rejeição das contas, ainda que o valor seja restituído.

SEÇÃO II DAS DOAÇÕES

Art. 14. A partir do registro dos comitês financeiros, pessoas físicas e jurídicas poderão fazer doações mediante cheque ou transferência bancária, ou ainda em bens e serviços estimáveis em dinheiro, para campanhas - eleitorais. As doações e contribuições ficam limitadas (Lei nº 9.504/97, arts. 23, § 1º, I e II e 81, § 1º):

I – a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, no caso de pessoa física;

II – a 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição, no caso de pessoa jurídica;

III – ao valor máximo do limite de gastos estabelecido pelo partido e informado à Justiça Eleitoral, caso o candidato utilize recursos próprios.

§ 1º Toda doação a candidato ou a comitê financeiro, inclusive recursos próprios aplicados na campanha, deverá fazer-se mediante recibo eleitoral (Lei nº 9.504/97, art. 23, § 2º).

§ 2º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, sem prejuízo de responder o candidato por abuso do poder - econômico, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 (Lei nº 9.504/97, arts. 23, § 3º, e 81, § 2º).

§ 3º Sem prejuízo do disposto no § 2º deste artigo, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite de doação, fixado no inciso II deste artigo, estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos, por decisão da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada a ampla defesa (Lei nº 9.504/97, art. 81, § 3º).

§ 4º Para verificação da observância dos limites estabelecidos, após consolidação dos valores doados, a Justiça Eleitoral poderá solicitar - informações de todos os órgãos que, em razão de sua competência, possam colaborar na apuração.

Art. 15. As doações realizadas entre candidatos e comitês financeiros deverão fazer-se mediante recibo eleitoral e não estarão sujeitas aos limites fixados no art. 14 destas instruções, à exceção daquelas oriundas de recursos próprios dos doadores, se candidatos.

Art. 16. As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 10 desta resolução por meio de (Lei nº 9.504/97, art. 23, § 4º, com nova redação dada pela Lei nº 11.300/2006, e § 5º, acrescentado pela Lei nº 11.300/2006):

I – cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos;

II – depósitos em espécie devidamente identificados com o nome e o número de inscrição no CPF ou CNPJ do doador até os limites fixados nos incisos I e II do art. 14.

Parágrafo único. O depósito de doações, em qualquer montante, realizado diretamente em conta bancária, não exime o candidato ou comitê financeiro

de emitir o correspondente recibo eleitoral.

Art. 17. Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas (Lei nº 9.504/97, art. 23, § 5º, acrescentado pela Lei nº 11.300/2006).

SEÇÃO III DA COMERCIALIZAÇÃO DE BENS E DA REALIZAÇÃO DE EVENTOS

Art. 18. Para a comercialização de bens ou a promoção de eventos que se destinem a arrecadar recursos para campanha eleitoral, o comitê financeiro ou candidato deverá:

I – comunicar sua realização, formalmente e com antecedência mínima de cinco dias, ao tribunal eleitoral, que poderá determinar a sua fiscalização;

II – comprovar a sua realização na prestação de contas, apresentando todos os documentos a ela pertinentes, inclusive os de natureza fiscal.

§ 1º Os recursos arrecadados com a venda de bens ou com a realização de eventos, destinados a angariar recursos para a campanha eleitoral, serão considerados doação e estarão sujeitos aos limites legais e à emissão de recibos eleitorais.

§ 2º O montante bruto dos recursos arrecadados deverá, antes de sua utilização, ser depositado na conta bancária específica.

SEÇÃO IV DA DATA LIMITE PARA A ARRECADAÇÃO E DESPESAS

Art. 19. Os candidatos e comitês financeiros poderão arrecadar recursos e contrair obrigações até o dia da eleição.

§ 1º Excepcionalmente, será permitida a arrecadação de recursos após o prazo fixado na cabeça deste artigo, exclusivamente para quitação de despesas já contraídas e não pagas até aquela data, as quais deverão estar integralmente quitadas até a data da entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral.

§ 2º As despesas já contraídas e não pagas até a data a que se refere a cabeça deste artigo deverão ser comprovadas por documento fiscal emitido na data de sua realização.

CAPÍTULO III DOS GASTOS ELEITORAIS

SEÇÃO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 20. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados (Lei nº 9.504/97, art. 26, com incisos acrescentados pela Lei nº 11.300/2006):

I – confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho;

II – propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;

III – aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;

IV – despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas (Lei nº 9.504/97, art. 26, inciso IV, com nova redação dada pela Lei nº 11.300/2006);

V – correspondências e remessas postais;

VI – instalação, organização e funcionamento de comitês e serviços necessários às eleições;

VII – remuneração ou gratificação de qualquer espécie, paga a quem

preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;

VIII – montagem e operação de carros de som, de propaganda e de assemelhados;

IX – a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura (Lei nº 9.504/97, art. 26, inciso IX, com nova redação dada pela Lei nº 11.300/2006);

X – produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;

XI – realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;

XII – aluguel de bens particulares para veiculação, por qualquer meio, de propaganda eleitoral;

XIII – criação e inclusão de páginas na Internet;

XIV – multas aplicadas, até as eleições, aos partidos ou aos candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral;

XV – doações para outros candidatos ou comitês financeiros;

XVI – produção de *jingles*, vinhetas e *slogans* para propaganda eleitoral (Lei nº 9.504/97, art. 26, inciso XVII, acrescentado pela Lei nº 11.300/2006).

§ 1º O material impresso deve conter o número de inscrição, no CNPJ, da empresa que o confeccionou.

§ 2º Os gastos efetuados por comitê financeiro, em benefício de candidato ou de outro comitê, serão considerados doações e computados no limite de gastos do doador.

§ 3º O beneficiário das doações referidas no § 2º deste artigo deverá registrá-las como receita estimável em dinheiro, emitindo o correspondente recibo eleitoral.

§ 4º O pagamento das despesas contraídas pelos candidatos será de sua responsabilidade, cabendo aos comitês financeiros responder apenas pelos gastos que realizarem.

Art. 21. É vedada na campanha eleitoral a confecção, utilização, - distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor (Lei nº 9.504/97, art. 39, § 6º, acrescentado pela Lei nº 11.300/2006).

Art. 22. Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil Ufir, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados (Lei nº 9.504/97, art. 27).

SEÇÃO II DOS RECURSOS NÃO IDENTIFICADOS

Art. 23. Os recursos de origem não identificada não poderão ser utilizados pelos candidatos ou comitês financeiros.

§ 1º A falta de identificação do doador e/ou da informação de números de identificação inválidos no CPF ou no CNPJ caracteriza o recurso como de origem não identificada.

§ 2º Os recursos de que trata este artigo comporão sobras de campanha.

TÍTULO II DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

- Port. Conjunta-TSE/SRF nº 74/2006: “Dispõe sobre o intercâmbio de informações entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal e dá outras providências”.

Art. 24. O candidato é solidariamente responsável com a pessoa indicada na forma do art. 20 da Lei nº 9.504/97 pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a -

respectiva prestação de contas (Lei nº 9.504/97, art. 21, com nova redação dada pela Lei nº 11.300/2006).

Parágrafo único. O candidato não se exime da responsabilidade prevista neste artigo, alegando ignorância sobre a origem e a destinação dos recursos recebidos em campanha, ou deixando de assinar as peças integrantes da prestação de contas.

CAPÍTULO I DO PRAZO PARA A PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 25. As contas de candidatos e de comitês financeiros deverão ser prestadas à Justiça Eleitoral até o trigésimo dia posterior à eleição (Lei nº 9.504/97, art. 29, III).

§ 1º O candidato que disputar o segundo turno deverá apresentar as contas referentes aos dois turnos até o trigésimo dia após a sua realização (Lei nº 9.504/97, art. 29, IV).

§ 2º A prestação de contas de comitê financeiro único de partido que tenha candidato ao segundo turno, relativa à movimentação financeira realizada até o primeiro turno, deverá ser apresentada no prazo referente às eleições proporcionais e à de senador.

§ 3º Encerrado o segundo turno, o comitê financeiro de que trata o § 2º deste artigo deverá encaminhar, no prazo fixado para apresentação de contas de segundo turno, a prestação de contas complementar, que abrange a arrecadação e a aplicação dos recursos de toda a campanha eleitoral.

CAPÍTULO II DA OBRIGAÇÃO DE PRESTAR CONTAS

Art. 26. Deverão prestar contas à Justiça Eleitoral:

I – os candidatos;

II – os comitês financeiros de partidos políticos.

§ 1º O candidato que renunciar à candidatura ou dela desistir, bem como aquele que tiver seu registro indeferido pelo tribunal eleitoral deverão prestar contas correspondentes ao período em que participaram do processo eleitoral.

§ 2º Se o candidato falecer, a obrigação de prestar contas, referentes ao período em que realizou campanha, será de responsabilidade de seu - administrador financeiro, ou, na sua ausência, no que for possível, da - respectiva direção partidária.

§ 3º Os candidatos às eleições majoritárias elaborarão a prestação de - contas abrangendo as de seus vices ou suplentes, encaminhando-a, por intermédio do comitê financeiro, à Justiça Eleitoral (Lei nº 9.504/97, art. 28, § 1º).

§ 4º Os candidatos às eleições proporcionais elaborarão a prestação de contas, que será encaminhada à Justiça Eleitoral, diretamente por eles ou por intermédio do comitê financeiro (Lei nº 9.504/97, art. 28, § 2º).

§ 5º A ausência de movimentação de recursos de campanha, financeiros ou não, não isenta o candidato ou o comitê financeiro do dever de prestar contas na forma estabelecida nestas instruções, com a prova dessa ausência por extratos bancários, sem prejuízo de outras provas que a Justiça Eleitoral entenda necessárias.

CAPÍTULO III DAS SOBRAS DE CAMPANHA

Art. 27. Se, ao final da campanha, ocorrer sobra de recursos financeiros, em qualquer montante, essa deverá ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao partido ou coligação, neste

caso para divisão entre os partidos que a compõem (Lei nº 9.504/97, art. 31, cabeça do artigo).

Parágrafo único. As sobras de recursos financeiros de campanha serão 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 (Lei nº 9.504/97, art. 31, parágrafo único).

Art. 28. Constituem sobras de campanha:

I – a diferença positiva entre os recursos arrecadados e as despesas realizadas em campanha;

II – os recursos de origem não identificada.

CAPÍTULO IV DAS PEÇAS E DOCUMENTOS A SEREM APRESENTADOS

Art. 29. A prestação de contas deverá ser instruída com os seguintes documentos, ainda que não haja movimentação de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro:

I – Ficha de Qualificação do Candidato ou do Comitê Financeiro, conforme o caso;

II – Demonstrativo dos Recibos Eleitorais Recebidos;

III – Demonstrativo dos Recibos Eleitorais Distribuídos, no caso de - prestação de contas de comitê financeiro;

IV – Demonstrativo dos Recursos Arrecadados;

V – Demonstrativo das Despesas Pagas após a Eleição;

VI – Demonstrativo de Receitas e Despesas;

VII – Demonstrativo do Resultado da Comercialização de Bens e da Realização de Eventos;

VIII – Conciliação Bancária;

IX – Termo de Entrega à Justiça Eleitoral dos recibos eleitorais não utilizados, acompanhado dos respectivos recibos;

X – Relatório de Despesas Efetuadas;

XI – Demonstrativo de Doações Efetuadas a Candidatos ou a Comitês Financeiros;

XII – extratos da conta bancária aberta em nome do candidato ou do comitê financeiro, conforme o caso, demonstrando a movimentação ou a ausência de movimentação financeira ocorrida no período de campanha;

XIII – canchotos dos recibos eleitorais utilizados em campanha.

§ 1º O Demonstrativo dos Recursos Arrecadados conterá todas as doações recebidas, devidamente identificadas, inclusive os recursos próprios, as quais, quando forem estimáveis em dinheiro, serão acompanhadas de notas explicativas com descrição, quantidade, valor unitário e avaliação pelos preços praticados no mercado, com indicação da origem da avaliação e do respectivo recibo eleitoral.

§ 2º O Demonstrativo das Despesas Pagas após a Eleição deverá - discriminar as obrigações assumidas até a data do pleito e pagas após esta data.

§ 3º O Demonstrativo de Receitas e Despesas especificará as receitas, as despesas, os saldos e as eventuais sobras de campanha.

§ 4º O Demonstrativo do Resultado da Comercialização de Bens e da Realização de Eventos evidenciará:

I – o período da comercialização ou realização do evento;

II – seu valor total;

III – o valor da aquisição dos bens e serviços ou de seus insumos, ainda que recebidos em doação;

IV – as especificações necessárias à identificação da operação;

V – a identificação dos doadores.

§ 5º A Conciliação Bancária, contendo os débitos e os créditos ainda não

lançados pela instituição bancária, deverá ser apresentada quando houver diferença entre o saldo financeiro do Demonstrativo de Receitas e Despesas e o saldo bancário registrado em extrato, de forma a justificá-la.

§ 6º Os extratos bancários referidos no inciso XII deste artigo deverão ser entregues em sua forma definitiva, sendo vedada a apresentação de extratos parciais ou que omitam qualquer movimentação ocorrida, sem validade legal ou sujeitos à alteração.

§ 7º O Termo de Entrega dos recibos eleitorais não utilizados, referidos no inciso IX deste artigo, integrará os autos de prestação de contas, e ao tribunal eleitoral caberá a guarda dos recibos eleitorais até o trânsito em julgado da decisão sobre prestação de contas, após o que deverão ser inutilizados.

§ 8º Os documentos integrantes da prestação de contas deverão ser obrigatoriamente assinados:

I – pelo candidato e respectivo administrador financeiro de campanha, caso exista; ou

II – no caso de comitê financeiro, pelo seu presidente e pelo tesoureiro.

§ 9º As peças referidas nos incisos I a XI deste artigo serão impressas exclusivamente mediante a utilização do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), sem prejuízo de sua apresentação em disquete.

Art. 30. A comprovação das receitas arrecadadas dar-se-á pelos canhotos dos recibos eleitorais emitidos e extratos bancários, juntamente com a apresentação dos recibos eleitorais não utilizados.

Parágrafo único. Na hipótese da arrecadação de bens e serviços estimáveis em dinheiro, a comprovação das receitas dar-se-á pela apresentação, além dos canhotos de recibos eleitorais emitidos, dos seguintes documentos:

I – nota fiscal de doação de bens ou serviços, quando o doador for pessoa jurídica;

II – documentos fiscais emitidos em nome do doador ou termo de doação por ele firmado, quando se tratar de bens ou serviços doados por pessoa física;

III – termo de cessão, ou documento equivalente, quando se tratar de bens pertencentes ao doador, pessoa física ou jurídica, cedidos - temporariamente ao candidato ou ao comitê.

Art. 31. A documentação fiscal relacionada aos gastos eleitorais realizados pelos candidatos ou comitês financeiros deverá ser emitida em nome destes, observada a exigência de apresentação, em original ou cópia autenticada, da correspondente nota fiscal ou recibo, este último apenas nas hipóteses permitidas pela legislação fiscal.

CAPÍTULO V DO PROCESSAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 32. A prestação de contas deverá ser elaborada por meio do SPCE, instituído pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 33. Apresentada a prestação de contas, se o número de controle gerado pelo sistema no disquete for idêntico ao existente nas peças por esse impressas, o tribunal eleitoral emitirá o correspondente termo de recebimento da prestação de contas.

§ 1º Não serão consideradas recebidas na base de dados da Justiça Eleitoral as prestações de contas que apresentarem:

I – divergência entre o número de controle constante das peças impressas e o constante do disquete;

II – inconsistência ou ausência de dados;

III – falha de leitura do disquete;

IV – ausência do número de controle nas peças impressas;

V – qualquer outra falha que impeça a recepção eletrônica das contas na base de dados da Justiça Eleitoral.

§ 2º Ocorrendo quaisquer das hipóteses especificadas no § 1º deste artigo, o SPCE emitirá aviso de impossibilidade técnica de análise da prestação de contas, a qual deverá ser reapresentada.

CAPÍTULO VI DA ANÁLISE E JULGAMENTO DAS CONTAS

Art. 34. Para efetuar o exame das contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União, dos estados, do Distrito Federal, bem como de tribunais e conselhos de contas dos municípios, pelo tempo que for necessário (Lei nº 9.504/97, art. 30, § 3º).

§ 1º Para a requisição de técnicos prevista nestas instruções, devem ser observados os impedimentos aplicáveis aos integrantes de mesas receptoras de votos, previstos no art. 120, § 1º, incisos I, II e III, do Código Eleitoral.

§ 2º As razões de recusa apresentadas pelos técnicos requisitados serão submetidas à apreciação da Justiça Eleitoral e somente poderão ser alegadas até cinco dias a contar da designação, salvo na hipótese de motivos supervenientes (Código Eleitoral, art. 120, § 4º).

Art. 35. Havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar diretamente do candidato ou do comitê financeiro informações adicionais, bem como determinar diligências para a complementação dos dados ou para o saneamento das falhas (Lei nº 9.504/97, art. 30, § 4º).

§ 1º Sempre que o cumprimento de diligências implicar alteração das peças, será obrigatória a apresentação da prestação de contas retificadora, impressa e em novo disquete gerado pelo SPCE.

§ 2º As diligências mencionadas na cabeça deste artigo devem ser cumpridas no prazo de setenta e duas horas, a contar da intimação, o qual poderá ser prorrogado a critério do relator.

Art. 36. Emitido parecer técnico pela rejeição das contas ou pela aprovação com ressalvas, o relator abrirá vista dos autos ao candidato ou ao comitê financeiro, para manifestação em setenta e duas horas, a contar da intimação.

Parágrafo único. Na hipótese da cabeça deste artigo, havendo a emissão de novo parecer técnico que conclua pela existência de irregularidades sobre as quais não se tenha dado oportunidade de manifestação ao candidato ou ao comitê financeiro, o relator abrirá nova vista dos autos para manifestação em igual prazo.

Art. 37. O Ministério Público Eleitoral terá vista dos autos da prestação de contas, devendo emitir parecer no prazo de quarenta e oito horas.

Art. 38. Erros formais e materiais corrigidos não implicam rejeição das contas, nem aplicação de sanção a candidato ou partido (Lei nº 9.504/97, art. 30, § 2º).

Art. 39. O tribunal eleitoral verificará a regularidade das contas, decidindo (Lei nº 9.504/97, art. 30, cabeça do artigo):

- I – pela aprovação, quando estiverem regulares;
- II – pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade;
- III – pela rejeição, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade.

Art. 40. A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até 8 (oito) dias antes da diplomação (Lei nº 9.504/97, art. 30, § 1º, com nova redação dada pela Lei nº 11.300/2006).

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 nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei nº 9.504/97, art. 22, § 4º, acrescentado pela Lei nº 11.300/2006).

Art. 41. Nenhum candidato poderá ser diplomado até que as suas contas tenham sido julgadas.

Art. 42. A Justiça Eleitoral divulgará os nomes dos candidatos que não apresentaram as contas referentes às campanhas e encaminhará cópia dessa relação ao Ministério Público.

§ 1º A não-apresentação de contas de campanha impede a obtenção de certidão de quitação eleitoral no curso do mandato ao qual o interessado concorreu (Res.-TSE nº 21.823, de 15.6.2004).

§ 2º A partir do dia imediato ao término do prazo para apresentação das contas, proceder-se-á, no cadastro eleitoral, ao registro relativo à - apresentação, ou não, da prestação de contas, com base nas informações inseridas no SPCE.

CAPÍTULO VII DA FISCALIZAÇÃO

Art. 43. Os candidatos e os partidos políticos deverão manter à disposição da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 180 dias, contados da decisão final que tiver julgado as contas, todos os documentos a elas concernentes, inclusive os relativos à movimentação de recursos (Lei nº 9.504/97, art. 32).

Parágrafo único. Pendente de julgamento qualquer processo judicial - relativo às contas, a documentação correspondente deverá ser conservada até a sua decisão final.

Art. 44. O Ministério Público Eleitoral e os partidos políticos participantes das eleições poderão acompanhar o exame das prestações de contas.

Parágrafo único. No caso de acompanhamento por partidos políticos, será exigida indicação expressa e formal, respeitado o limite de um por partido, em cada circunscrição.

Art. 45. Os processos relativos às prestações de contas são públicos e podem ser livremente consultados pelos interessados na Justiça Eleitoral, que poderão obter cópia de suas peças, respondendo pelos custos e pelo uso que fizerem dos documentos recebidos.

Art. 46. Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a 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, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final de que tratam os incisos III e IV do art. 29 da Lei nº 9.504/97 (Lei nº 9.504/97, art. 28, § 4º, acrescentado pela Lei nº 11.300/2006).

§ 1º Doadores e fornecedores poderão, no curso da campanha, prestar informações, diretamente à Justiça Eleitoral, sobre doações aos candidatos e comitês financeiros e sobre despesas por eles efetuadas. Identificado o responsável pelas informações, inclusive com o número de inscrição no CPF ou no CNPJ, o relator determinará, imediatamente, quando possível, a sua inclusão em sistema informatizado específico para divulgação nas páginas dos tribunais eleitorais.

§ 2º As informações prestadas à Justiça Eleitoral poderão ser utilizadas para subsidiar o exame das prestações de contas de campanha eleitoral.

§ 3º A falsidade das informações prestadas sujeitará o infrator às penas dos arts. 348 e seguintes do Código Eleitoral.

Art. 47. 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 aos gastos de recursos.

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento

previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins - eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado (Lei nº 9.504/97, art. 30-A, acrescentado pela Lei nº 11.300/2006).

CAPÍTULO VIII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 48. O partido político que, por intermédio do comitê financeiro, descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas na Lei nº 9.504/97, bem como nestas instruções, perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de os candidatos beneficiados responderem por abuso do poder econômico (Lei nº 9.504/97, art. 25).

Parágrafo único. A sanção a que se refere este artigo será aplicada exclusivamente ao órgão partidário a que estiver vinculado o comitê - financeiro.

Art. 49. Estas instruções entrarão em vigor na data de sua publicação.

Art. 50. Fica revogada a Res. nº 22.160, de 3 de março de 2006.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 29 de junho de 2006.

Ministro MARCO AURÉLIO, presidente – Ministro GERARDO GROSSI, relator
– Ministro CEZAR PELUSO – Ministro CARLOS AYRES BRITTO – Ministro
CESAR ASFOR ROCHA – Ministro JOSÉ DELGADO – Ministro CAPUTO BASTOS.

Publicada no *DJ* de 10.7.2006.

LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997

Estabelece normas para as eleições.

O Vice-Presidente da República, no exercício do cargo de Presidente da República,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

DA ARRECADAÇÃO E DA APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS

· Port. Conjunta-TSE/SRF nº 74/2006: "Dispõe sobre o intercâmbio de informações entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal e dá outras providências", abrangendo informações relativas à prestação de contas de candidatos e de comitês financeiros de partidos políticos (art. 1º, *caput*) e à prestação anual de contas dos partidos políticos (art. 1º, § 1º); prevê a possibilidade de qualquer cidadão apresentar denúncia à SRF sobre uso indevido de recursos, financeiros ou não, em campanha eleitoral ou nas atividades dos partidos políticos (art. 2º), a verificação do cometimento de ilícitos tributários (art. 3º) e a informação ao TSE de qualquer infração tributária detectada (art. 4º, *caput*) e ao disposto nos arts. 23, 27 e 81 desta lei (art. 4º, p. único). IN Conjunta-TSE/SRF nº 609/2006: "Dispõe sobre atos perante o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos comitês financeiros de partidos políticos e de candidatos a cargos eletivos".

Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei.

Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.

- Artigo 17-A acrescido pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.
- Dispositivo inaplicável às eleições de 2006 conforme decisão do TSE de 23.5.2006 (ata da 57ª sessão, *DJ* de 30.5.2006).

Art. 18. No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17-A desta Lei.

- *Caput* com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

Dispositivo inaplicável às eleições de 2006 conforme decisão do TSE de 23.5.2006 (ata da 57ª sessão, *DJ* de 30.5.2006). Sua redação anterior é a seguinte:

"Art. 18. Juntamente com o pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos que farão por candidatura em cada eleição em que concorrerem."

§ 1º Tratando-se de coligação, cada partido que a integra fixará o valor máximo de gastos de que trata este artigo.

§ 2º Gastar recursos além dos valores declarados nos termos deste artigo sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

Art. 19. Até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em Convenção, o partido constituirá comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais.

- Lei nº 9.096/95, art. 34, I: constituição de comitês para movimentar recursos financeiros nas campanhas eleitorais.
- IN Conjunta-TSE/SRF nº 609/2006: “Dispõe sobre atos perante o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos comitês financeiros de partidos políticos e de candidatos a cargos eletivos”.

§ 1º Os comitês devem ser constituídos para cada uma das eleições para as quais o partido apresente candidato próprio, podendo haver reunião, num único comitê, das atribuições relativas às eleições de uma dada circunscrição.

§ 2º Na eleição presidencial é obrigatória a criação de comitê nacional e facultativa a de comitês nos Estados e no Distrito Federal.

§ 3º Os comitês financeiros serão registrados, até cinco dias após sua constituição, nos órgãos da Justiça Eleitoral aos quais compete fazer o registro dos candidatos.

Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta Lei.

Art. 21. O candidato é solidariamente responsável com a pessoa indicada na forma do art. 20 desta Lei pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas.

- Artigo 21 com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

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

- V. segunda nota ao art. 19, *caput*, desta lei.
- Ac.-TSE, de 21.3.2006, no REspe nº 25.306: obrigatoriedade de abertura da conta bancária mesmo que não haja movimentação financeira.

§ 1º Os bancos são obrigados a acatar o pedido de abertura de conta de qualquer partido ou candidato escolhido em Convenção, destinada à movimentação financeira da campanha, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos casos de candidatura para Prefeito e Vereador em Municípios onde não haja agência bancária, bem como aos casos de candidatura para Vereador em Municípios com menos de vinte mil eleitores.

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

candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.

§ 4º 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 nº 64, de 18 de maio de 1990.

- Parágrafos 3º e 4º acrescentados pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

Art. 23. A partir do registro dos comitês financeiros, pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

- Port. Conjunta-TSE/SRF nº 74/2006, art. 4º, p. único: a SRF informará ao TSE qualquer infração ao disposto neste artigo.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I – no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II – no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

§ 2º Toda doação a candidato específico ou a partido deverá fazer-se mediante recibo, em formulário impresso, segundo modelo constante do Anexo.

- Ac.-TSE, de 3.2.2006, no Ag nº 6.265, e de 18.4.2006, no Ag nº 6.504: a ausência dos recibos eleitorais constitui irregularidade insanável.

§ 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de:

- Parágrafo 4º com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

I – cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos;

II – depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso I do § 1º deste artigo.

- Incisos I e II acrescentados pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

§ 5º Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.

- Parágrafo 5º acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- Lei nº 9.096/95, art. 31: contribuição ou auxílio pecuniário vedado ao partido político.

I – entidade ou governo estrangeiro;

II – órgão da Administração Pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

- III – concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- V – entidade de utilidade pública;
- VI – entidade de classe ou sindical;
- VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.
- VIII – entidades beneficentes e religiosas;
- IX – entidades esportivas que recebam recursos públicos;
- X – organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
- XI – organizações da sociedade civil de interesse público.

- Incisos VIII ao XI acrescidos pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

Art. 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

- LC nº 64/90, arts. 19 e 21: apuração das transgressões pertinentes a origem de valores pecuniários e abuso do poder econômico ou político.

Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei:

- *Caput* com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

- I – confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho;
- II – propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;
- III – aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;
- IV – despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;

- Inciso IV com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

- V – correspondência e despesas postais;
- VI – despesas de instalação, organização e funcionamento de comitês e serviços necessários às eleições;
- VII – remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;
- VIII – montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;
- IX – a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;

- Inciso IX com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

X – produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;

- XI – (Revogado pelo art. 4º da Lei nº 11.300/2006.);
- XII – realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;
- XIII – (Revogado pelo art. 4º da Lei nº 11.300/2006.);
- XIV – aluguel de bens particulares para veiculação, por qualquer meio, de propaganda eleitoral;

- XV – custos com a criação e inclusão de sítios na Internet;
- XVI – multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral.
- XVII – produção de *jingles*, vinhetas e *slogans* para propaganda eleitoral.

- Inciso XVII acrescido pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

Art. 27. Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil *UFIR*, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados.

- * V. nota ao art. 105, § 2º, desta lei.
- Port. Conjunta-TSE/SRF nº 74/2006, art. 4º, p. único: a SRF informará ao TSE qualquer infração ao disposto neste artigo.

DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

- Port. Conjunta-TSE/SRF nº 74/2006: “Dispõe sobre o intercâmbio de informações entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal e dá outras providências”, abrangendo informações relativas à prestação de contas de candidatos e de comitês financeiros de partidos políticos (art. 1º, *caput*) e à prestação anual de contas dos partidos políticos (art. 1º, § 1º); prevê a possibilidade de qualquer cidadão apresentar denúncia à SRF sobre uso indevido de recursos, financeiros ou não, em campanha eleitoral ou nas atividades dos partidos políticos (art. 2º), a verificação do cometimento de ilícitos tributários (art. 3º) e a informação ao TSE de qualquer infração tributária detectada (art. 4º, *caput*) e ao disposto nos arts. 23, 27 e 81 desta lei (art. 4º, p. único).

Art. 28. A prestação de contas será feita:

- Res.-TSE nº 21.295/2002: publicidade da prestação de contas.

I – no caso dos candidatos às eleições majoritárias, na forma disciplinada pela Justiça Eleitoral;

II – no caso dos candidatos às eleições proporcionais, de acordo com os modelos constantes do Anexo desta Lei.

§ 1º As prestações de contas dos candidatos às eleições majoritárias serão feitas por intermédio do comitê financeiro, devendo ser acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e da relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores e emitentes.

§ 2º As prestações de contas dos candidatos às eleições proporcionais serão feitas pelo comitê financeiro ou pelo próprio candidato.

§ 3º As contribuições, doações e as receitas de que trata esta Lei serão convertidas em *UFIR*, pelo valor desta no mês em que ocorrerem.

- * V. nota ao art. 105, § 2º, desta lei.

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a 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, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de

contas final de que tratam os incisos III e IV do art. 29 desta Lei.

- Parágrafo 4º acrescido pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

Art. 29. Ao receber as prestações de contas e demais informações dos candidatos às eleições majoritárias e dos candidatos às eleições proporcionais que optarem por prestar contas por seu intermédio, os comitês deverão:

I – verificar se os valores declarados pelo candidato à eleição majoritária como tendo sido recebidos por intermédio do comitê conferem com seus próprios registros financeiros e contábeis;

II – resumir as informações contidas nas prestações de contas, de forma a apresentar demonstrativo consolidado das campanhas dos candidatos;

III – encaminhar à Justiça Eleitoral, até o trigésimo dia posterior à realização das eleições, o conjunto das prestações de contas dos candidatos e do próprio comitê, na forma do artigo anterior, ressalvada a hipótese do inciso seguinte;

IV – havendo segundo turno, encaminhar a prestação de contas dos candidatos que o disputem, referente aos dois turnos, até o trigésimo dia posterior a sua realização.

§ 1º Os candidatos às eleições proporcionais que optarem pela prestação de contas diretamente à Justiça Eleitoral observarão o mesmo prazo do inciso III do *caput*.

§ 2º A inobservância do prazo para encaminhamento das prestações de contas impede a diplomação dos eleitos, enquanto perdurar.

Art. 30. Examinando a prestação de contas e conhecendo-a, a Justiça Eleitoral decidirá sobre a sua regularidade.

§ 1º A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até 8 (oito) dias antes da diplomação.

- Parágrafo 1º com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

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

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

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

Art. 30-A. 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.

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

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

- Artigo 30-A e parágrafos acrescidos pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

Art. 31. Se, ao final da campanha, ocorrer sobra de recursos financeiros, esta deve ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao partido ou coligação, neste caso para divisão entre os

partidos que a compõem.

- Lei nº 9.096/95, art. 34, V: saldos financeiros de campanha eleitoral.

Parágrafo único. As sobras de recursos financeiros de campanha serão 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.

- * Res.-TSE nº 22.121/2005, art. 1º, *caput*: constituição desses entes somente sob a forma de fundações de direito privado.

Art. 32. Até cento e oitenta dias após a diplomação, os candidatos ou partidos conservarão a documentação concernente a suas contas.

Parágrafo único. Estando pendente de julgamento qualquer processo judicial relativo às contas, a documentação a elas concernente deverá ser conservada até a decisão final.

Brasília, 30 de setembro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

MARCO ANTONIO DE OLIVEIRA MACIEL
Iris Rezende

Publicada no *DO* de 1º.10.97.

ANEXO D**Tabela 1****Relatórios de receitas eleitorais por cargo – eleições- 2006**

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONTAS ELEITORAIS E PARTIDÁRIAS
SEÇÃO DE ANÁLISE DE CONTAS ELEITORAIS

Tabela 1: Relatórios de receitas eleitorais por cargo – eleições Minas Gerais – 2006

Descrição do Cargo	Total de Receitas	Total de Despesas	Receitas Financeiras	Receitas Estimadas	Receitas Financeiras Líquidas	Receitas Estimadas Líquidas
Deputado Estadual	44.660.616,51	44.615.381,58	40.186.829,85	4.473.786,66	40.146.974,68	4.450.525,89
Deputado Estadual	48.963.299,24	48.867.938,83	45.419.724,02	3.543.575,22	45.419.724,02	3.490.832,52
Governador	21.162.116,30	20.676.994,23	19.904.553,22	1.257.563,08	19.904.553,22	1.191.930,08
Senador	7.999.135,85	8.268.091,24	7.896.303,90	102.831,95	7.896.303,90	102.831,95
TOTAIS GERAIS	122.785.167,90	122.428.405,88	113.407.410,99	9.377.756,91	113.367.555,82	9.236.120,44

Fonte: TSE – Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE)

Notas: Nas receitas líquidas, foram excluídas doações entre candidatos ao mesmo cargo.

Candidatos (dados atualizados em 12/2/2008)	
Registrados	1.596
Adimplentes	1.248
Inadimplentes	348

ANEXO D**Tabela 2**

**Situação atual dos candidatos e
Comitês financeiros- 2006**

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONTAS ELEITORAIS E PARTIDÁRIAS
SEÇÃO DE ANÁLISE DE CONTAS ELEITORAIS

Tabela 2: Situação atual dos candidatos e Comitês financeiros com a Justiça Eleitoral quanto à prestação de contas – Minas Gerais – 2006

Candidatos	
Registrados	1.596
Adimplentes	1.248
Inadimplentes	348
Comitês Financeiros	
Registrados	28
Adimplentes	27
Inadimplentes	1
Contas	
Julgadas	914
Aprovadas	428
Aprovadas com ressalva	326
Rejeitadas	160
Em análise	361

Belo Horizonte, 12 de fevereiro de 2008.

Atenciosamente,

Júlio César Diniz Rocha
Seção de Análise de Contas Eleitorais – SACOE

ANEXO D**Tabela 3****Eleições – síntese da movimentação por partido-2006**

Tabela 3: Eleições – síntese da movimentação por partido – 2006

Partido	Arrecadação de Recursos			Gastos	Sobras		
	Estimados	Financeiros	Total		Em Bens	Financeiras	Total
PAN	62.379,25	44.407,18	106.786,43	91.169,17	0,00	15.617,26	15.617,26
PC do B	213.145,30	893.947,64	1.107.092,94	1.109.981,35	14.605,00	-2.888,41	11.716,59
PCB	0,00	2.050,75	2.050,75	2.020,37	0,00	30,38	30,38
PCO	0,00	476,30	476,30	461,75	0,00	14,55	14,55
PDT	470.625,35	4.094.730,10	4.565.355,45	4.561.910,18	4.903,60	3.445,27	8.348,87
PFL	777.607,26	12.107.204,18	12.884.811,44	12.873.300,21	26.821,00	11.511,23	38.332,23
PHS	134.482,56	776.307,51	910.790,07	910.992,46	0,00	-202,39	-202,39
PL	552.536,12	3.828.736,51	4.381.272,63	4.375.148,84	15.980,00	6.123,79	22.103,79
PMDB	666.222,54	13.829.546,02	14.495.768,56	14.772.378,21	24.269,60	-276.609,65	-252.340,05
PMN	182.634,62	760.302,39	942.937,01	939.415,97	1.765,00	3.521,04	5.286,04
PP	374.736,54	3.955.122,10	4.329.858,64	4.326.609,98	0,00	3.248,66	3.248,66
PPS	934.820,47	9.570.235,06	10.505.055,53	10.439.019,42	24.786,90	66.036,11	90.823,01
PRB	243,25	25.002,00	25.245,25	27.289,79	0,00	-2.044,54	-2.044,54
PRONA	24.825,07	88.087,25	112.912,32	111.261,62	380,00	1.650,70	2.030,70
PRP	20.067,49	77.384,62	97.452,11	96.504,60	0,00	947,51	947,51
PRTB	88.304,31	414.757,86	503.062,17	510.656,65	395,00	-7.594,48	-7.199,48
PSB	730.211,49	3.704.145,68	4.434.357,17	4.400.647,81	1.600,00	33.709,36	35.309,36
PSC	350.991,25	1.510.676,00	1.861.667,25	1.861.165,32	1.423,00	501,93	1.924,93
PSDB	2.890.843,54	35.029.644,94	37.920.488,48	37.412.549,19	211.361,89	507.939,29	719.301,18
PSDC	181.807,99	1.489.064,22	1.670.872,21	1.714.484,30	1.216,00	-43.612,09	-42.396,09
PSOL	6.941,03	101.688,43	108.629,46	108.510,88	350,00	118,58	468,58
PSTU	66.050,00	19.259,64	85.309,64	85.309,61	0,00	0,03	0,03
PT	877.480,10	12.470.199,91	13.347.680,01	13.318.420,71	52.608,39	29.259,30	81.867,69
PT do B	12.440,83	83.042,27	95.483,10	94.735,82	0,00	747,28	747,28
PTB	578.716,41	2.439.154,54	3.017.870,95	3.012.993,95	8.594,40	4.877,00	13.471,40
PTC	205.138,83	1.441.242,69	1.646.381,52	1.643.587,64	11.435,48	2.793,88	14.229,36
PTN	3.512,00	86.743,77	90.255,77	90.240,93	0,00	14,84	14,84
PV	828.276,79	7.245.152,32	8.073.429,11	8.059.108,05	21.474,96	14.321,06	35.796,02
Totais	11.235.040,39	116.088.311,88	127.323.352,27	126.949.874,78	423.970,22	373.477,49	797.447,71

Fonte: TSE – Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE)

ANEXO D
Tabela 4
Prestações de Contas Eleitorais
Comparativo- 2002 e 2006

**Tabela 4: Prestações de Contas Eleitorais –
Comparativo – Eleições 2002 – 2006**

Cargo/Comitê	2 Eleições 2002						Eleições 2006					
	Não Prestadas	Aprovadas	Ressalva	Desaprovadas	Em Análise	Total	Não Prestadas	Aprovadas	Ressalva	Desaprovadas	Em Análise	Total
Governador	1	4	1	3	0	9	0	4	1	1	0	6
Senador	3	12	3	1	0	19	1	4	4	3	0	12
Deputado Federal	190	222	128	14	0	554	113	146	121	63	135	578
Deputado Estadual	304	358	226	35	0	923	235	268	195	87	215	1000
Comitê Financeiro	1	13	10	4	0	28	1	6	5	6	10	28
Totais	499	609	368	57	0	1533	350	428	326	160	360	1624

Fonte : TSE e TRE-MG - Banco de dados dos sistemas SPCE-II, SADP e CANDI.

Nota: Das 350 Contas Não Prestadas, 60 foram entregues em desacordo com a norma legal e 290 estão completamente inadimplentes

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)