

A desaprovação de contas de campanhas eleitorais acarreta a falta de quitação eleitoral ?

Por Marcos Ramayana



Marcos Ramayana é Procurador de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, professor de Direito Eleitoral, lecionando na Fundação Escola Superior do Ministério Público, Escola de Direito do Ministério Público do Rio de Janeiro e Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Autor dos livros: Resumo de Direito Eleitoral, Questões objetivas comentadas e discursivas resolvidas de Direito Eleitoral e A legislação eleitoral (Editora Impetus).

Também já exerceu a função de Procurador do Estado de São Paulo, participou da Banca Examinadora do concurso de ingresso na carreira do Ministério Público estadual, atuou como coordenador dos promotores eleitorais no Estado do Rio de Janeiro e auxiliou a Procuradoria Regional Eleitoral.

Normatizando as Eleições Municipais de 2012, o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral expediu a Resolução nº 23.376, de 1º de março de 2012, e assim disciplina:

Art. 52. A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada até 8 dias antes da diplomação (Lei nº 9.504/97, art. 30, § 1º).

§ 1º Na hipótese de gastos irregulares de recursos do Fundo Partidário ou da ausência de sua comprovação, a decisão que julgar as contas determinará a devolução do valor correspondente ao Tesouro Nacional no prazo de 5 dias após o seu trânsito em julgado.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no § 1º, a decisão que desaprovar as contas de candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral.

O artigo 11, §7º da Lei nº 9.504/97, de forma literal, nega a quitação eleitoral (que é fornecida pela Justiça Eleitoral) aos que deixaram de apresentar as contas das campanhas eleitorais. Não faz menção a desaprovação.

A questão é saber se o §2º do artigo 52 do texto da Resolução nº 23.376/2012 poderia incluir a causa de desaprovação como uma das hipóteses de ausência de quitação eleitoral.

Formam-se dois posicionamentos: o primeiro é o de que a resolução é um ato normativo secundário e estaria limitada apenas como regulamento a disciplinar o teor da Lei nº 9.504/97, “sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta lei”. Trata-se da dicção do artigo 105 da mesma norma jurídica. Para os que seguem o entendimento literal, o poder regulamentar é de função normativa subordinada. É um poder limitado. Desta forma como ensina José Afonso da Silva “(...) Não é poder legislativo; não pode, pois, criar, normatividade que inove a ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. Ultrapassar esses limites importa em abuso de poder, em usurpação de competência, torna-se írrito o regulamento dele proveniente” (Curso de Direito Constitucional positivo, editora Malheiros, 28ª edição, 2007, São Paulo, página 426).

Um segundo entendimento leva em consideração a análise teleológica e até sistêmica da subfase do processo eleitoral relativo a prestação de contas de campanhas eleitorais, considerando o arcabouço legislativo eleitoral que se encontra vigente. Sem dúvida é o caminho correto, até porque as resoluções tem força de lei.

“reafirmamos a posição de que a desaprovação de contas, especialmente por irregularidade insanável, é decorrente de um julgamento cuja natureza jurídica é judicial, o que permite a ampla defesa e o contraditório”

Com efeito, reafirmamos a posição de que a desaprovação de contas, especialmente por irregularidade insanável, é decorrente de um julgamento cuja natureza jurídica é judicial, o que permite a ampla defesa e o contraditório.

O maior percentual dos casos em que as contas de campanhas são julgadas irregulares refere-se a falhas que não traduzem gravidades. São fatos não desprezíveis, mas que não desequilibram as campanhas eleitorais, por exemplo, a ausência de certos recibos. Cada caso merece uma especial análise e deve ser examinado com suas particularidades pela Justiça Eleitoral.

Não se trata aqui, evidentemente, de pretender sobrepor o texto da resolução (ato normativo secundário) à dicção da lei das eleições (Lei nº 9.504/97), pois como previsto no artigo 105 (acima referido), não é possível estabelecer sanções distintas.

À primeira vista, podemos interpretar que a resolução seria ilegal. Não é a melhor solução.

Um exame mais rigoroso da questão nos permite concluir pelo acerto do texto da resolução, considerando alguns pontos fundamentais, a informar:

O artigo 105 da lei das Eleições impõe que as resoluções expedidas em razão do poder normativo da Justiça Eleitoral não estabeleçam sanções distintas “das previstas nesta lei”. Assim, observamos que a desaprovação das contas por irregularidade insanável, não se

“ A preferência de uma regra estará sempre na lei. No entanto, não se pode presumir que a lei disponha sobre todos os detalhes da legislação eleitoral ”

limita à violação apenas de dispositivos da Lei das Eleições, mas sim do Código Eleitoral e, principalmente da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95).

Na Lei dos Partidos Políticos, citam-se alguns dispositivos que estão interligados à desaprovação das contas de campanhas eleitorais, como é o caso:

- a) do artigo 33, inciso III, que inclui as despesas de caráter eleitoral com especificação de gastos nos balanços contábeis dos Partidos Políticos, que devem ser encaminhados anualmente à Justiça Eleitoral;
- b) o artigo 34 que é expresso ao determinar que a Justiça Eleitoral fiscalize as despesas de campanhas eleitorais, inclusive “devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados”;
- c) o inciso V do artigo 34, ao dispor que é obrigatória a prestação de contas dos candidatos no encerramento das campanhas, com recolhimento imediato à tesouraria do partido dos saldos financeiros eventualmente apurados; e
- d) o artigo 61 da Lei nº 9.096/95, que autoriza o Tribunal Superior Eleitoral a expedir as resoluções para a fiel execução da lei, sem limitar a sanções distintas nos termos do artigo 105 da Lei das Eleições.

Frisamos que o artigo 1º, parágrafo único do Código Eleitoral e o artigo 61 da Lei dos Partidos Políticos também autorizam a edição de resoluções pelo Tribunal Superior Eleitoral, com a finalidade de regulamentar todas as fases e subfases do denominado processo eleitoral.

A preferência de uma regra estará sempre na lei. No entanto, não se pode presumir que a lei disponha sobre todos os detalhes da legislação eleitoral, principalmente quando o papel da resolução é exatamente coadunar diversos dispositivos legais e determinar a melhor interpretação da Justiça Eleitoral, em prol da normalidade e legitimidade das eleições.

Em face do quanto se expôs, podemos concluir que a desaprovação de contas se insere nos moldes do artigo 3º do Código Eleitoral, quando afirma que: “Qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade”; bem como na moldura do artigo 14, §3º, inciso II, d Lei Maior que afirma: “ São condições de elegibilidade, na forma da lei (o que incluir não apenas a Lei das Eleições, mas o próprio Código Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos), “ o pleno exercício dos direitos políticos”.

Os direitos políticos hodiernamente se inserem dentro de um trinômio indissociável, ou seja, eleitor, partido político e candidato. É

suficiente observar os termos da Resolução nº 22.610/07, que disciplina a perda do mandato eletivo por desfiliação partidária, sem justa causa, para se deduzir com acerto que os partidos políticos e seu regular funcionamento, incluindo as regras de prestação de contas, fazem parte da essência das condições de elegibilidade.

Por outro lado, a falta de quitação eleitoral não é matéria reservada à lei formal, pois as resoluções que são pautadas na sistematização da legislação eleitoral possuem sua gênese na autorização da própria lei (artigos 1º , parágrafo único do Código Eleitoral, 105 da Lei das Eleições e 61 da Lei dos Partidos Políticos). Assim, as leis acima delegam competência normativa a favor da fonte do Direito Eleitoral (resoluções eleitorais). Não há reserva legal absoluta quanto a esta disciplina, até porque a falta de quitação eleitoral não é causa de inelegibilidade, mas de ausência infraconstitucional de condição de elegibilidade.

As inelegibilidades estão reservadas para o campo normativo da Lei Complementar, o que não é a hipótese. De fato, a desaprovação de contas se insere na categoria de falta de condição de elegibilidade e não das inelegibilidades.

Observamos ainda que, por exemplo:

- 1) Os limites de gastos de recursos são incluídos nos da própria candidatura, sujeitando os responsáveis pela extrapolação à multa de 5 a 10 vezes a quantia em excesso, além de eventual abuso do poder econômico (Lei nº 9.504/97, artigo 18,§2º e artigo 3º,§5º da Resolução TSE nº 23.376/2011);
- 2) A arrecadação de recursos só pode ser feita por recibo eleitoral com numeração seriada (artigos 4º e 5º da Resolução nº 23.376/2011);
- 3) Somente com a criação de comitês financeiros, devidamente registrados, é que se pode arrecadar recursos para as campanhas, artigo 19,§3º da Lei das Eleições;
- 4) É obrigatório ao candidato abrir conta bancária específica para movimentar os recursos da campanha (artigo 12 da Resolução nº 23.376/2011 e artigo 22 da Lei das Eleições);
- 5) A movimentação de recursos financeiros que não seja pela conta específica, acarreta a desaprovação de contas de campanhas eleitorais, artigo 17 da resolução nº 23.376/2011 e artigo 22,§3º da Lei nº 9.504/97);
- 6) As doações devem ser feitas aos candidatos por cheques cruzados e nominais, transferências bancárias, boletos de cobrança, cartões de crédito ou cartão de débito, o que faz parte da prestação de contas e enseja ou não sua desaprovação (artigo 22 da Resolução nº 23.376/2011);
- 7) A prestação de contas pode detectar recursos ilícitos decorrentes

“ Não há reserva legal absoluta quanto a esta disciplina, até porque a falta de quitação eleitoral não é causa de inelegibilidade, mas de ausência infraconstitucional de condição de elegibilidade ”

“O efeito temporal da duração da causa de desaprovação, como falta de quitação eleitoral, deve ser feito em razão do tempo do mandato eletivo em que concorreu o ex-candidato”

de fontes vedadas, artigo 24, I a XI da Lei das Eleições e artigo 27 da Resolução 23.376/2011);

8) Os recursos de fontes vedadas são transferidos ao Tesouro Nacional, artigo 27, §1º da Resolução nº 23.376/2011.

9) O material impresso de campanha também se sujeita ao controle na prestação de contas, artigo 38, §1 da Lei das Eleições;

10) A prestação de contas dos comitês financeiros é feita em conjunto com a prestação de contas da direção municipal do partido político, artigo 36 da Resolução nº 23.376/2011, o que sujeita os respon-

sáveis a sanções que atingem o repasse do Fundo Partidário, o que comprova que existe uma relação indissociável entre a prestação de contas de certos candidatos (artigo 25 da Lei das Eleições).

Não há ofensa ao texto de lei (artigo 105 da Lei das Eleições), considerando que não estão sendo estabelecidas sanções distintas, mas a correta interpretação finalística da legislação eleitoral que envolve os artigos acima referidos e outros contidos na Lei dos Partidos Políticos, pois o partido político que descumprir normas referentes à arrecadação financeira e gastos de recursos (que compreende os gastos numa campanha eleitoral) acarreta reflexos ao candidato na prestação de contas.

Por fim, compete aos juízes eleitorais nas eleições municipais examinar se a causa de desaprovação das contas do candidato referente à eleição pretérita é proporcional, ou seja, se subsistem fundamentos razoáveis para impedir a quitação eleitoral que representa uma falta de condição de elegibilidade, pois a generalidade da imposição contida na nova resolução não nos parece o caminho mais correto. Não se perquire sobre a gravidade da causa de desaprovação, mas sim, frisamos, de sua razoabilidade.

O efeito temporal da duração da causa de desaprovação como falta de quitação eleitoral, deve ser feito em razão do tempo do mandato eletivo em que concorreu o ex-candidato.

O ônus da prova quanto à juntada aos autos da documentação que desaprovou as contas é do próprio candidato interessado na obtenção de seu registro, que insatisfeito com a decisão de rejeição de sua candidatura, poderá recorrer ao Tribunal Regional Eleitoral, no prazo de 3 dias, na forma do artigo 56 da Resolução nº 23.376/2011 e artigo 30, §5º da Lei nº 9.504/97.