

Prestação de Contas de Campanha e Quitação Eleitoral: Uma Reflexão sobre a Constitucionalidade da Redação Determinada pela Lei nº 12.034, de 2009, ao § 7º. do Artigo 11 da Lei nº. 9.504, de 1997

Aylton Cardoso Vasconcellos¹

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por escopo abordar o conteúdo e alcance das decisões relativas à prestação de contas de campanha eleitoral e seus efeitos no que se refere à emissão de certidão de quitação eleitoral para candidatos que tenham tido suas contas rejeitadas.

O tema em debate envolve questões jurídicas de grande interesse e atualidade no Direito Eleitoral, tendo em vista não somente sua repercussão direta nos pleitos eleitorais em curso, mas também a relevância do tema para a legitimidade do processo democrático no Brasil.

Historicamente, registra-se intensa controvérsia acerca da atividade de fiscalização e controle das contas de campanha pela Justiça Eleitoral, e por isso mesmo não são raros os avanços e retrocessos da jurisprudência nessa seara.

¹ Juiz de Direito no Estado do Rio de Janeiro, Titular da Vara Única de Arraial do Cabo, Mestre em Direito Processual pela UERJ e ex-Procurador da Fazenda Nacional.

Mais especificamente, a nova redação do § 7º, do artigo 11, da Lei nº. 9.504, de 1997, introduzida pela Lei nº. 12.034, de 2009, se insere no contexto desse amplo debate, eis que se tornou o paradigma legal que se apresenta à reflexão da comunidade jurídica, razão pela qual pede-se vênua para sua transcrição:

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

Nas linhas seguintes, serão expostos em síntese os aspectos fundamentais pertinentes à prestação de contas e seu exame, bem como o entendimento adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral, para em seguida proceder-se à sua análise de acordo com os parâmetros constitucionais pertinentes à matéria em foco.

A APRESENTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA E SEU JULGAMENTO PELA JUSTIÇA ELEITORAL

A arrecadação de recursos e gastos nas campanhas eleitorais, efetuados por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros, são objeto de atenta e minuciosa regulamentação, com o escopo de assegurar a plenitude do exercício dos direitos cívicos inerentes aos pleitos a que se referem, evitando-se, ou ao menos, tentando-se minimizar as mazelas inerentes ao abuso de poder econômico, bem como, promover a observância de parâmetros fundamentais de probidade na condução dessas campanhas.

Nas eleições de 2012, essa matéria é amplamente regulada pela Resolução nº. 23.376, de 2012, do Tribunal Superior Eleitoral.

Com efeito, os participantes do pleito devem observar os limites de

gastos estabelecidos pela Lei ou pelos próprios partidos políticos para cada cargo em disputa, bem como, na arrecadação de recursos devem observar as formas legais, tais como emissão de recibos eleitorais com numeração seriada, constituição obrigatória de comitês financeiros, abertura de conta bancária específica para movimentação dos recursos financeiros da campanha eleitoral (vedada a utilização de conta preexistente), dentre inúmeros outros requisitos.

A fim de aferir o cumprimento do extenso rol de exigências legais estabelecidas para a arrecadação de recursos e realização de despesas nas campanhas eleitorais é que se estruturou o sistema de apreciação de contas pela Justiça Eleitoral, sem o qual todas as regras editadas nesse sentido careceriam de mínima efetividade.

Assim é que estão sujeitos à prestação de contas os candidatos, comitês financeiros e partidos políticos em todas as suas esferas, e no caso do pleito ora em curso, as contas deverão ser apresentadas em regra até 06 de novembro de 2012, ou até 27 de novembro de 2012, no caso dos candidatos que concorrem ao segundo turno.

Nesse sentido, os artigos 40 e 41 da Resolução nº. 23.376, de 2012, estabelecem extenso rol de documentos que devem instruir obrigatoriamente a prestação de contas, a fim de viabilizar sua adequada apreciação pela Justiça Eleitoral.

Esse exame pode se revestir de considerável complexidade, dependendo da dimensão das campanhas a que se referem as contas prestadas pelos participantes do pleito, razão pela qual é prevista a possibilidade de requisição de quadros técnicos a outros órgãos públicos, inclusive os Tribunais de Contas da União e dos Estados e Conselhos de Contas dos Municípios. Em qualquer caso, a apreciação tem por base relatório técnico que apontará as eventuais irregularidades ou impropriedades encontradas.

Então, o Juízo Eleitoral verificará a regularidade das contas, concluindo pela sua aprovação, quando regulares; pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não comprometam sua regularidade; pela desaprovação, quando verificadas falhas que comprometam sua regularidade; e pela não prestação, quando não apresentadas tempestivamente

as peças e documentos legalmente exigidos ou se apresentadas as peças desacompanhadas de documentos que possibilitem a análise dos recursos arrecadados e gastos efetuados na campanha, e sempre que essa falta não for suprida após intimação.

Os partidos políticos que tiverem sua prestação de contas rejeitada sofrerão penalidade consistente na perda da quota do fundo partidário do ano seguinte ao trânsito em julgado da decisão, sem prejuízo da responsabilização dos candidatos beneficiados por abuso do poder econômico e de outras sanções cabíveis.

Contudo, nesse momento ainda não se impõe a decisão acerca da concessão ou negativa de quitação eleitoral aos candidatos em razão da rejeição das contas, pois, conforme já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral nos autos do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº. 1309-04.2010.6.00.0000, julgamento realizado em 7 de dezembro de 2011, Relator o eminente Ministro Arnaldo Versiani,

“... Na prestação de contas de campanha, cumpre ao julgador tão somente assentar a regularidade ou não das contas, razão pela qual a questão alusiva à quitação eleitoral diz respeito à condição de elegibilidade que deverá ser aferida em processo de registro de candidatura.”

Como se vê, é no processo de registro de candidatura que deverá se posicionar o Juízo eleitoral acerca da controvérsia ora em debate.

A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

A Resolução nº. 23.221, de 2010, em seu artigo 26, § 4º, estabelecia que a quitação eleitoral abrangia a prestação *regular* de contas de campanha eleitoral.

Todavia, com base na redação do § 7º, do artigo 11, da Lei nº. 9.504, de 1997, introduzida pela Lei nº. 12.034, de 2009, o Tribunal Superior Eleitoral firmou sua jurisprudência no sentido de considerar cabível o reconhecimento da quitação eleitoral desde que as contas sejam simples-

mente prestadas à Justiça Eleitoral, ainda que ocorra a sua rejeição.

Esse entendimento é bem retratado no julgamento realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral em 22 de março de 2011, nos autos do Recurso Especial Eleitoral nº. 1531-63.2010.6.11.0000, redator para o Acórdão o eminente Ministro Dias Toffoli, cuja ementa a seguir se transcreve:

“... Registro de candidatura. Eleições de 2010. Quitação eleitoral. Prestação de contas de outra campanha, ainda não apreciada pela Justiça Eleitoral.

1. O § 7º do artigo 11 da Lei nº 9.504/1997, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 12.034/2009, inovou, no que tange à quitação de obrigações eleitorais, ao dispor que a mera apresentação de contas de campanha eleitoral bastaria para a expedição de certidão de quitação eleitoral.

2. A desaprovação ou a não oportuna apreciação das contas não poderiam acarretar falta de quitação eleitoral, a impedir o registro de candidatura a novo cargo eletivo.

3. Recurso especial eleitoral desprovido.”

Essa decisão, entretanto, foi adotada por maioria, eis que vencidos os eminentes Ministros Marco Aurélio, Nancy Andrighi e Ricardo Lewandowski.

Merecem destaque os argumentos adotados no voto (vencido) do eminente Ministro Marco Aurélio, de que se transcreve o trecho seguinte:

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

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

à apresentação a não apresentação.

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

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

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

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

Dou provimento ao recurso especial e indefiro o registro.”

Fundamentou-se o voto vencido na interpretação sistemática da

norma, repudiando o sentido restritivo atribuído ao texto pela maioria.

De fato, em que pese a literal expressão da norma, não é possível deixar de reconhecer que carece de plausibilidade a interpretação que priva de qualquer consequência jurídica a rejeição de contas pela Justiça Eleitoral, seja porque não haveria sentido em se proceder ao árduo trabalho de fiscalização que demandaria consideráveis gastos públicos sem que dele fosse possível extrair qualquer resultado relevante, seja porque não é possível conceber que normas jurídicas de observância obrigatória restem destituídas de sanção – equiparando-se na hipótese às normas morais ou técnicas, inconfundíveis com o direito positivo.

REFLEXÕES SOBRE A INTERPRETAÇÃO DO PARADIGMA LEGAL CONFORME A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

A correta compreensão do sentido e alcance da norma prevista no § 7º, do artigo 11, da Lei nº. 9.504, de 1997, introduzida pela Lei nº. 12.034, de 2009, deve ser feita à luz das normas, valores e princípios consagrados pela Constituição, e não apenas pela literal expressão da norma de inferior hierarquia.

Nesse contexto, o § 9º do artigo 14 da Constituição estabelece como princípio fundamental - que sujeita toda a legislação pertinente às eleições e especificamente os casos de inelegibilidade – *a proteção da 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.*

A implementação dessa diretriz constitucional tem por base o sistema de prestação de contas de campanha, sem o qual restaria completamente desprovido da aptidão de moldar concretamente condutas ao comando normativo.

Por isso mesmo, é de se reconhecer a irreconciliável incompatibilidade entre a interpretação restritiva do § 7º, do artigo 11, da Lei nº. 9.504, de 1997, com a redação determinada pela Lei nº. 12.034, de 2009, e os valores fundamentais prestigiados pela Constituição no tocante às eleições e

suas normas, considerando-se que a concessão de quitação eleitoral àqueles que tiverem suas contas rejeitadas pela Justiça Eleitoral significa nulificar todo o sistema de prestação de contas de campanhas.

Cuida-se de conferir ao preceito legal interpretação conforme a Constituição.

Ou, ainda, dependendo da ótica adotada, caso o intérprete vislumbre ter atingido os limites da expressão literal do texto legislativo em análise, é possível também reconhecer a inconstitucionalidade do dispositivo legal, na parte em que supostamente teria suprimido a exigência de aprovação das contas de campanha para obtenção de quitação eleitoral.

Resta, ainda, a oportuna advertência do excelente voto vencido proferido pelo Ministro Marco Aurélio, para quem, se restar admitida por hipótese a dispensa da aprovação de contas para obtenção da quitação eleitoral, o intérprete, por coerência, deverá dispensar também o seu exame pelos setores técnicos da Justiça Eleitoral, contentando-se com o simples julgamento de prestação ou não prestação de contas, e nada mais.

CONCLUSÃO

Considerando os fundamentos acima expostos, é possível sintetizar as teses sustentadas no presente trabalho, por meio das seguintes proposições conclusivas:

1- O § 7º, do artigo 11, da Lei nº. 9.504, de 1997, com a redação determinada pela Lei nº. 12.034, de 2009, deve ser interpretado conforme a Constituição, de modo a compreender-se em seu sentido e alcance que a quitação eleitoral não poderá ser concedida aos candidatos que tenham tido suas contas de campanha rejeitadas durante o período do mandato ao qual concorreram.

2- Caso o intérprete não admita a proposição anterior, por coerência, as contas em si não deverão ser objeto de análise (eis que a rejeição não produziria efeitos jurídicos), cabendo ao juízo eleitoral tão somente julgar prestadas ou não prestadas as contas de campanha, pois nesse caso seriam as únicas hipóteses com efeitos jurídicos diferenciados, de acordo com o texto legal. ♦