

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 financeiras 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 omissos 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 imprevistos 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.

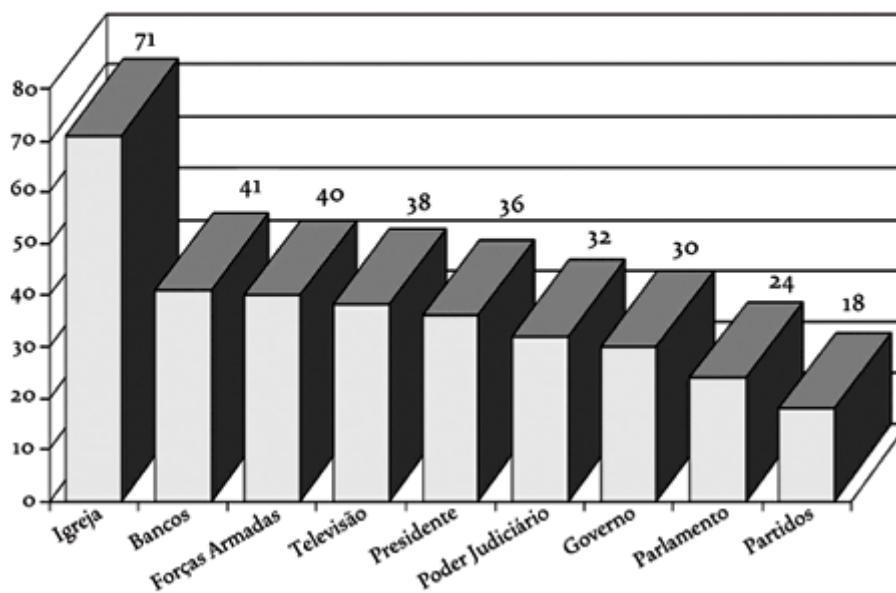
A complexa relação entre dinheiro e política, notadamente marcada pela corrupção ocupa lugar de destaque na agenda política atual. Tal processo, caracterizado pela sucessão de escândalos diretamente relacionados com o enriquecimento ilícito dos políticos e as necessárias reformas legislativas, parece 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, *Financiamento 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. Salieta 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