

## CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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