

Capítulo 11

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS: REFLEXÕES E ALTERNATIVAS POSSÍVEIS PARA A REFORMA POLÍTICA

GABRIELLE TATITH PEREIRA¹

1 Introdução

A proximidade das eleições para os mais elevados cargos políticos do país reacende as discussões sobre a necessidade de reformas políticas no sistema eleitoral brasileiro. São inúmeros os temas em pauta: listas partidárias, propaganda eleitoral, pesquisas eleitorais, financiamento de campanhas, coligações eleitorais, etc. Pode-se dizer, não obstante, que o ponto de convergência dessas discussões está na busca de mecanismos de aperfeiçoamento da democracia representativa.

O método representativo, enquanto alternativa possível para as sociedades democráticas contemporâneas complexas e pluralistas², enfrenta sérios problemas que podem ser sintetizados nos seguintes pontos: a natureza dos laços que unem representantes e representados; a capacidade dos representados de vocalizarem suas preferências aos representantes e fiscalizarem o desempenho da atividade executiva e parlamentar; a capacidade de os representantes efetivamente agirem em nome dos representados e defenderem os seus melhores interesses³.

¹ Advogada do Senado Federal. Graduada em Ciências Sociais e Jurídicas pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM/RS e pós-graduanda em Direito Público pela UNIDERP/REDE LFG.

² Fátima Anastasia e Felipe Nunes ponderam que *‘a invenção da representação foi a solução encontrada (Sartori, 1994) para diminuir concomitantemente os “custos internos” e os “riscos externos” associados ao processo decisório. Os primeiros (custos internos) crescem com o aumento do número de decisores e se referem aos recursos mobilizados para se permitir a participação ampliada dos cidadãos. Vale citar, a título de exemplo, a quantidade e a variedade de recursos que são empregados para realizar eleições presidenciais em um país como o Brasil. Os segundos (riscos externos) crescem com a diminuição do número de decisores e são, fundamentalmente, os riscos de tirania, corrupção e incompetência.’* **A Reforma da Representação**. In: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte : Editora UFMG, pp. 17 e 18. 2006.

³ ANASTASIA, Fátima. NUNES, Felipe. **A Reforma da Representação**. In: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte : Editora UFMG, p.18. 2006.

Uma face dessa problemática está consubstanciada na (possível) ausência de legitimidade dos pleitos eleitorais em decorrência da influência e do abuso do poder econômico no financiamento das campanhas. De fato, as regras atualmente vigentes e delimitadoras de um sistema que congrega recursos públicos e privados permitem que o aporte de capital privado seja diretamente proporcional ao sucesso do candidato na eleição ou reeleição.

Num país como o Brasil, em que o poder político tem se mostrado historicamente atrelado ao poder econômico, o resultado das urnas depende substancialmente dos investimentos que o candidato realiza no período da campanha eleitoral, cada vez mais voltada ao *marketing político de avançada tecnologia e previsão*⁴.

Isso demonstra que o sistema misto de financiamento de campanhas e os mecanismos de prestação de contas brasileiros não têm sido eficazes em assegurar a competição isonômica entre os candidatos e a normalidade e legitimidade das eleições.

A influência e o abuso do poder econômico nos pleitos eleitorais não é uma preocupação isolada do Brasil. Ao contrário, alcança inúmeros países, desenvolvidos ou não. Entretanto, não se pode ignorar que o nosso país tem uma das campanhas eleitorais mais caras do mundo⁵, a demonstrar uma indesejável relação de dependência entre candidatos e financiadores.

A Revista Veja publicou, em edição de 25/2/1998, o valor dos gastos, em reais, de uma campanha política em reais: 400 mil para deputado federal; 1,5 milhões para senador; 15

⁴ CAGGIANO, Monica Herman S. **Corrupção e financiamento das Campanhas Eleitorais**. Revista de Direito Constitucional 41/215 – Revista dos Tribunais, p. 1. Em <http://revistasrtonline.com.br/portalartr/docview/doutrina/docrevistadireitoconstitucional>. Acesso em 21/6/2010. No dizer da autora, “a atividade política, os meios e técnicas de difusão das ideias, os instrumentos de conquista de novos simpatizantes e adeptos demandam importâncias cada vez mais volumosas, principalmente, nos dias de hoje, diante das sofisticadas metodologias de marketing político de avançada tecnologia e precisão”.

⁵ David Samuels, ao colocar as despesas relativas às eleições em perspectiva, afirma: “o total estimado de despesa para as eleições de 1994 esteve entre US\$ 3,5 e US\$ 4,5 bilhões. Em contraste, os candidatos gastaram cerca de US\$ 3 bilhões em eleições nos Estados Unidos em 1996. Em 1994 e 1998, Fernando Henrique declarou ter gastado mais de US\$ 40 milhões em sua campanha, e ele não teve de pagar por nem um minuto de seu tempo na televisão. No Brasil, o horário eleitoral gratuito elimina a necessidade de o candidato comprar espaço na televisão, o que deveria diminuir consideravelmente os custos de uma campanha. Ao contrário, nos Estados Unidos, os candidatos de todos os cargos gastam boa parte dos fundos em propaganda de rádio e televisão. Isso enfatiza o alto custo real das campanhas de Fernando Henrique: em 1996, Bill Clinton levantou cerca de US\$ 43 milhões, e gastou muito desse dinheiro comprando tempo na televisão. Além disso, os totais são para as eleições primária e geral, enquanto Fernando Henrique nem precisou concorrer ao segundo turno, ganhando no primeiro. Tais números indicam que as eleições presidenciais no Brasil são quase tão caras quanto as americanas.” **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. *Suffragium* – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza. V. 3. N. 4, p. 15. Jan/jun 2007.

milhões para governador e 35 milhões para presidente⁶. Essa estimativa é oficial e, portanto, não inclui eventuais gastos não-declarados à Justiça Eleitoral, resultantes de práticas ilegais de partidos políticos e candidatos.

Esse montante vultoso de recursos sinaliza, por si só, o papel determinante do poder econômico nos pleitos eleitorais brasileiros. Mas não é só isso. A partir de dados coligidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com a prestação de contas das campanhas eleitorais de 1994, 1998 e 2002, David Samuels⁷ realizou estudo detalhado e, mesmo reconhecendo que os custos declarados não refletiam com exatidão as quantias efetivamente empregadas nas campanhas, concluiu seguramente que: candidatos a governador gastam mais que candidatos ao Senado, os quais, por sua vez, gastam mais que candidatos a deputado federal, os quais gastam mais que candidatos a deputado estadual; as pessoas jurídicas contribuem mais que as pessoas físicas; as empresas que mais contribuem são aquelas pertencentes a setores diretamente influenciados por atos de regulamentação governamental ou dependentes de contratos públicos, como as do setor bancário, financeiro, industrial e de construção civil.

O elevado custo das campanhas eleitorais e o perfil dos investidores revelam a fragilidade de nossa democracia representativa. O abuso do poder econômico por candidatos e partidos políticos pode ser explicado, entre outros, pelos seguintes fatores: aumento da competitividade nas eleições, enfraquecimento do papel dos partidos políticos em termos organizacionais e ideológicos (ausência de programas partidários fortes), incremento das táticas individuais de campanha no sistema proporcional em lista aberta e ausência de uma legislação eleitoral rígida e eficiente na fiscalização do seu cumprimento pelos destinatários.

As normas de direito eleitoral, notadamente as pertinentes ao financiamento de campanhas e à prestação de contas, não têm se mostrado suficientemente idôneas a assegurar uma disputa igualitária entre os candidatos e, conseqüentemente, o voto livre e independente do eleitor, o que, em última instância, fragiliza o papel da democracia representativa.

É nesse contexto que parcela substancial da doutrina entende ser o financiamento público de campanhas eleitorais o mecanismo mais adequado e eficiente no combate à corrupção eleitoral e ao abuso do poder econômico.

⁶ Os dados foram retirados de artigo publicado por Monica Herman S. Caggiano. **Corrupção e financiamento das Campanhas Eleitorais**. Revista de Direito Constitucional 41/215 – Revista dos Tribunais, p. 1. Em <http://revistasrtonline.com.br/portalrt/docview/doutrina/docrevistadireitoconstitucional>. Acesso em 21/6/2010.

⁷ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. *Suffragium* – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza. V. 3. N. 4, p. 11. Jan/jun 2007.

Nesse contexto, o presente trabalho propõe-se a analisar criticamente o sistema de financiamento de campanhas e de prestação de contas vigente no Brasil e as soluções que têm sido debatidas no Poder Legislativo Federal a partir da tramitação de diversos projetos de lei, seja para aperfeiçoar o sistema atual, seja para introduzir em nosso ordenamento o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais. O propósito maior do estudo está em verificar em que medida essas alterações efetivamente contribuem para neutralizar a intervenção do poder econômico e garantir escolhas mais livres aos eleitores.

2 Conjunto normativo atual: do financiamento de campanhas à prestação de contas

O Brasil adota um sistema misto de financiamento de campanhas eleitorais. Parte do custeio advém de recursos públicos, consubstanciados nas verbas recebidas do fundo partidário⁸ pelos partidos políticos e na propaganda eleitoral do rádio e da televisão, a qual assegura às emissoras o direito à compensação fiscal por ceder o horário gratuito⁹. A outra parte do custeio advém de recursos privados, oriundos do próprio candidato, de doações de pessoas físicas ou jurídicas e de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos e de receitas provenientes da comercialização de bens ou da realização de eventos (art. 17 e seguintes da Lei 9.504/1997 e art. 14 da Resolução 23.217/2010 do TSE).

Em princípio, o limite dos gastos de campanha deve ser fixado por lei até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral (art. 17-A da Lei 9.504/1997). Havendo omissão legislativa, cada partido político ou coligação fixará o limite máximo de gasto por cargo eletivo e por candidato (art. 18 da Lei 9.504/1997 e art. 2º da Resolução 23.217/2010 do TSE). A violação

⁸ Os valores que compõem o fundo partidário e os critérios de distribuição dos seus recursos estão previstos nos arts. 38 e 41 da Lei 9.096/95.

⁹ Eis o teor do art. 99 da Lei 9.504/97: Art. 99. As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei. (Vide Decretos nºs 2.814, de 1998 e 3.786, de 2001) § 1º O direito à compensação fiscal das emissoras de rádio e televisão previsto no parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e neste artigo, pela cedência do horário gratuito destinado à divulgação das propagandas partidárias e eleitoral, estende-se à veiculação de propaganda gratuita de plebiscitos e referendos de que dispõe o art. 8º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, mantido também, a esse efeito, o entendimento de que: (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) I – (VETADO); (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) II – o valor apurado na forma do inciso I poderá ser deduzido do lucro líquido para efeito de determinação do lucro real, na apuração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ, inclusive da base de cálculo dos recolhimentos mensais previstos na legislação fiscal (art. 2º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996), bem como da base de cálculo do lucro presumido. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) § 2º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) § 3º No caso de microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições (Simples Nacional), o valor integral da compensação fiscal apurado na forma do inciso I do § 1º será deduzido da base de cálculo de imposto e contribuições federais devidos pela emissora, seguindo os critérios definidos pelo Comitê Gestor do Simples Nacional – CGSN. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

a esse limite sujeita o responsável à pena de multa, podendo ainda responder por abuso do poder econômico nos termos do art. 22 da Lei Complementar 64/1990 (§ 2º do art. 18 da Lei 9.504/1997 e § 5º do art. 2º da Resolução 23.217/2010 do TSE).

Os partidos políticos são obrigados a constituir comitês financeiros para a arrecadação de recursos e aplicação nas campanhas eleitorais (art. 19 da Lei 9.504/1997 e art. 5º da Resolução 23.217/2010 do TSE). Cada candidato a cargo eletivo fará a administração financeira de sua campanha, diretamente ou por meio de pessoa designada, ficando ambos solidariamente responsáveis pela veracidade das informações financeiras e contábeis da campanha (arts. 20 e 21 da Lei 9.504/1997).

Partidos políticos, comitês financeiros e candidatos estão obrigados a abrir conta bancária específica para registrar toda a movimentação financeira da campanha, vedado o uso de conta bancária preexistente (art. 22 da Lei 9.504/1997 e art. 9º da Resolução 23.217/2010 do TSE)¹⁰. A utilização na campanha de recursos que não provenham de conta bancária específica implicará a rejeição da prestação de contas do partido, comitê financeiro ou candidato e eventual prova do abuso do poder econômico acarreta o cancelamento do registro da candidatura ou a cassação do diploma, sem prejuízo de outras sanções (art. 22, § 3º, da Lei 9.504/1997 e art. 10 Resolução 23.217/2010 do TSE).

A arrecadação de recursos e os gastos em campanha obrigam à emissão do recibo eleitoral (art. 23, § 2º, da Lei 9.504/1997 e art. 1º da Resolução 23.217/2010 do TSE). As doações de pessoas físicas, em dinheiro ou em bens e serviços estimáveis em dinheiro, estão limitadas a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior às eleições (art. 23 da Lei 9.504/1997 e art. 16 da Resolução 23.217/2010 do TSE). As doações das pessoas jurídicas, em dinheiro ou em bens e serviços estimáveis em dinheiro, estão limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior às eleições, declarado à Receita Federal (art. 81 da Lei 9.504/1997 e art. 16 da Resolução 23.217/2010 do TSE). As doações realizadas acima dos limites legais sujeitam o infrator à pena de multa e, no caso das pessoas jurídicas, à proibição de participar de licitações públicas e celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos. O candidato beneficiado poderá responder por abuso do poder econômico, nos termos da Lei Complementar 64/1990.

¹⁰ O art. 22, § 2º, da Lei 9.504/1997 apenas excepciona a exigência de abertura de conta bancária para os casos de candidatura para prefeito e vereador em municípios onde não haja agência bancária, bem como de candidatura para vereador em municípios com menos de 20 mil eleitores.

Todos os candidatos, partidos políticos e comitês financeiros devem prestar contas à Justiça Eleitoral até o dia 2 de novembro de 2010 (art. 28 da Lei 9.504/1997 e arts. 25 e 26 da Resolução 23.217/2010 do TSE). Ademais, são obrigados a divulgar em sítio da Justiça Eleitoral, nos dias 6 de agosto e de setembro, relatório discriminado dos recursos recebidos e dos gastos realizados até então.

Comprovada a captação ou gastos ilícitos para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato ou cassado, se já houver sido outorgado (§ 2º do art. 30-A da Lei 9.504/1997). O partido político que descumprir as normas de arrecadação e de gastos de recursos perderá o direito ao recebimento da quota do fundo partidário no ano seguinte ao da eleição, sem prejuízo de o candidato beneficiado responder por abuso do poder econômico ou por outras sanções (art. 25 da Lei 9.504/1997 e art. 26 da Resolução 23.217/2010 do TSE).

Tem-se, aparentemente, um conjunto significativo de regras a dirigir e restringir a atuação dos candidatos, partidos e comitês financeiros. Não obstante, tal regramento ainda se mostra incapaz de coibir a interferência do poder econômico nas eleições, como se verá a seguir.

3 A ineficácia do sistema de financiamento de campanhas brasileiro perante a influência e o abuso do poder econômico

O panorama sinteticamente demonstrado no item anterior acerca do financiamento e da prestação de contas das campanhas eleitorais brasileiras revela deficiências que contribuem diretamente para a intervenção do domínio econômico no sistema político-eleitoral. Entre os problemas mais graves estão a ausência de um limite legal razoável para os gastos com campanhas e o baixo rigor das sanções aplicáveis aos infratores.

Nesse contexto de controle ineficiente e de impunidade, os candidatos e os partidos políticos têm, na captação e na aplicação ilícita de recursos, um forte instrumento de favorecimento e de cooptação de eleitores e, conseqüentemente, de desequilíbrio na disputa eleitoral.

A legitimidade das eleições é essencial para a solidez do Estado Democrático de Direito. A própria Constituição Federal, ao dispor sobre os direitos políticos, expressamente afirma que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, de valor igual para todos. Há, portanto, manifesta preocupação com a vontade livre e consciente do cidadão no momento da escolha dos representantes dos poderes executivo e legislativo, a ponto de o texto constitucional, nos §§ 3º a 11 do art. 14, prever inúmeras causas

de inelegibilidade, remetendo à lei complementar o estabelecimento de outras, a fim de proteger **a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta e indireta.**

Percebe-se, assim, que a vedação à influência do poder econômico nas eleições é um valor de *status* constitucional e reflete uma escolha do poder constituinte revisor¹¹ a ser concretizada pelos poderes constituídos, especialmente pelo Poder Legislativo.

Há que se ponderar, então, qual o sentido da expressão *influência do poder econômico* trazida pelo texto constitucional. Compreendida restritivamente como o uso irregular ou abusivo do poder econômico, já estaria suficientemente tutelada no art. 1º, inc. I, alínea *d*, da Lei Complementar 64/1990. Essa regra afirma que são inelegíveis aqueles que

tenham contra a sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as eleições que se realizarem nos três anos seguintes.

Entretanto, compreendida amplamente como qualquer forma de interferência da riqueza no resultado dos pleitos eleitorais, a legislação brasileira mostrar-se-ia totalmente incapaz de assegurar a legitimidade da manifestação política do eleitor.

Ao tratar do tema, Pedro Roberto Decomain¹² afirma que a Constituição de 1967, na redação originária do art. 148, inc. III, autorizava que a lei complementar previsse outras causas de inelegibilidade para assegurar “*a normalidade e legitimidade das eleições, contra o abuso do poder econômico e do exercício dos cargos ou funções públicas*”. Com o advento da EC 1/1969, o art. 151, inc. III, da Constituição Federal passou a prever que a lei complementar poderia dispor sobre outras causas de inelegibilidade, visando a preservar “*a normalidade e legitimidade das eleições contra influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou do poder econômico...*”.

¹¹ A redação do § 9º do art. 14 foi conferida pela Emenda Constitucional de Revisão nº 04/1994.

¹² Decomain, Pedro Roberto. **Influência do Poder Econômico e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais**. Resenha Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Florianópolis. V. 13, pp.16 e 17. 2006.

Segundo o autor, a nova redação conferida ao texto constitucional pretendeu coibir não apenas o abuso do poder econômico como também o seu uso pelos candidatos. O prevalecimento da riqueza nos pleitos eleitorais, já naquela época, tornou-se proscrito. E na dicção da Constituição Federal de 1988, defende que o § 9º do art. 14 seja interpretado do modo mais abrangente possível:

O que ele contém sem dúvida alguma é mensagem de que, além de proscrever o **abuso** do poder econômico, chega a proscrever o seu **uso**, como mecanismo capaz de influir na vontade do eleitorado, produzindo com isso distorções e, principalmente, acarretando desigualdades insuperáveis entre os que são e os que não são detentores de poder econômico¹³.

O sentido da proteção constitucional está em garantir a igualdade de competição entre os candidatos, disponham eles ou não de condições financeiras para respaldar suas campanhas eleitoras. Desse modo, a influência do poder econômico, enquanto interferência ou potencialidade de interferência, ainda que não represente violação direta à legislação eleitoral, já é suficiente para desequilibrar a disputa e, como tal, está vedada pela Constituição.

O abuso do poder econômico, por sua vez, representa o uso que excede os limites legais, a finalidade da norma ou o seu condicionamento ético-jurídico. Trata-se de uma das hipóteses de abuso de direito previstas no art. 187 do Código Civil¹⁴, assumindo, portanto, nítido caráter de ato ilícito.

São inúmeras as formas de interferência ou abuso do poder econômico numa campanha eleitoral, dos gastos exorbitantes aos crimes de corrupção eleitoral, dificultando a atuação dos órgãos de controle, especialmente do Ministério Público e da Justiça Eleitoral.

Nesse contexto, o sistema de financiamento de campanha assume papel determinante na garantia da legitimidade do voto. No caso brasileiro, a ausência de limites legais aos custos de campanha, a ausência de limites absolutos às contribuições da iniciativa privada (pessoas jurídicas, pessoas físicas e recursos próprios do candidato) e a falta de

¹³ Decomain, Pedro Roberto. **Influência do Poder Econômico e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais**. Resenha Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Florianópolis. V. 13, p. 18, 2006.

¹⁴ Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

transparência nos aporte privados autorizam a influência (quando não o abuso) do poder econômico nas eleições¹⁵.

Não se pode negar que o financiamento privado potencializa o aspecto econômico e incentiva a relação perniciosa entre investidores e candidatos. Além disso, caso não esteja acompanhado de um regramento rígido, tende a afetar a isonomia entre os concorrentes a um mesmo mandato eletivo, porque o candidato que dispuser de mais recursos (ou de melhores condições de obtê-los) terá melhores chances de sensibilizar o eleitor.

É indispensável, então, que se busquem mecanismos mais eficazes e transparentes de arrecadação e emprego de recursos, bem como de prestação de contas, o que não significa rechaçar qualquer forma de participação da iniciativa privada no financiamento de campanhas eleitorais. Conforme se verá no tópico seguinte, o financiamento público exclusivo de campanhas é passível de críticas e não se presta a impedir a influência e o abuso do poder econômico.

4 Financiamento público versus financiamento privado de campanhas eleitorais: a realidade brasileira

O financiamento de campanhas com recursos privados (exclusivos ou não) deveria se constituir, em tese, numa forma de participação política derivada do direito ao sufrágio universal. É legítimo que o cidadão politicamente engajado doe bens ou serviços, diretamente ou por intermédio de pessoas jurídicas, para a campanha do candidato cuja ideologia e programas de governo e de parlamento lhe pareçam mais condizentes com as necessidades da federação, do estado ou do município¹⁶.

¹⁵ Sobre o assunto, afirma Pedro Roberto Decomain: “em suma, o financiamento privado de campanhas eleitorais, como hoje disciplinado entre nós, a um tempo permite que se instile – e de modo aberto, sem que sequer se possa falar em abuso – a influência do poder econômico nas eleições e que, justamente em virtude disso, se quebre o princípio da igualdade de todos os candidatos no pleito. Maiores chances, potencialmente, para os que consigam mobilizar maiores recursos financeiros.” **Influência do Poder Econômico e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais**. Resenha Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Florianópolis. V. 13, p. 22, 2006.

¹⁶ Outro aspecto positivo da contribuição financeira dos cidadãos é descrito por Antônio Augusto Mayer dos Santos, citando Daniel Zovatto, nos seguintes termos: “Em favor do financiamento privado, cabe apontar que a origem dos recursos diretamente dos cidadãos deveria ser visto, em princípio, como uma prova do enraizamento sadio dos partidos na sociedade em que atuam, sempre e quando existam limitações com respeito a sua origem, limites quanto a seus montantes, abuso e a desigualdade. Além disso, a necessidade de coletar dinheiro pode ter efeitos colaterais positivos, pois constitui um poderoso incentivo para recrutar novos membros. Do mesmo modo, as atividades de busca de fundos têm o efeito de criar redes de simpatizantes que, em tempos de campanha, estarão mais bem preparados para cumprir tarefas políticas.” **Reforma Política: inércia e controvérsias**. Porto Alegre : AGE, p. 85, 2009.

No plano ideal, e desde que respeitados os limites legais, seria inteiramente legítima essa forma de participação. Ocorre que, num país de dimensões continentais como o Brasil, com acentuada desigualdade cultural, social e econômica, as contribuições limitam-se a um restrito grupo de pessoas físicas (geralmente parentes) e jurídicas, as quais despendem elevadas quantias no financiamento de seus candidatos¹⁷.

Tal realidade, ao invés de consistir em incentivo ao exercício da cidadania pela colaboração na campanha eleitoral, consubstancia-se em influência ou abuso do poder econômico, porque o fato de os financiadores serem poucos e determinantes aproxima-os do candidato e permite que futuramente cobrem o retorno dos investimentos realizados em campanha por meio de políticas monetárias e fiscais, emendas no orçamento destinadas a setores específicos, favorecimentos em licitações e contratos administrativos, etc.

O sistema de financiamento de campanhas no Brasil é, em grande medida, voltado para os serviços e não para a política. De fato, os contribuintes esperam obter do candidato eleito um serviço específico como retorno ao seu “investimento”, o qual apenas um mandato eletivo poderia assegurar.¹⁸ Prova cabal disso está no perfil dos financiadores para cada cargo eletivo. São três os setores que dominam o financiamento de campanhas no Brasil: o financeiro, o de construção e o de indústria pesada. O primeiro deles contribui mais para os candidatos à presidência, justamente porque o chefe do poder executivo influi mais diretamente na política macroeconômica, como taxa de juros e câmbio. Já o segundo contribui

¹⁷ Analisando os dados oficiais publicados no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, David Samuls conclui: “o mercado de financiamento de campanha está dominado por relativamente poucos atores, quer pessoas físicas ou jurídicas. Em média, poucos contribuem mas, quando o fazem tendem a dar muito dinheiro. Em 2002, por exemplo, a média de doações de um indivíduo para candidato a deputado federal era de cerca de R\$ 2.500. Poucos brasileiros podem dar essa quantia a um candidato. Na verdade, foram 5.952 doações de R\$ 2.500 ou mais, totalizando R\$ 58,2 milhões em contribuições a deputados em 2002, ou 30,1% de todas as contribuições a candidatos a deputado. Em contraste, foram 23.623 doações menores que R\$ 2.500, totalizando apenas R\$ 14,3 milhões. Doações maiores de poucos indivíduos são claramente mais importantes para os candidatos do que as doações menores de um grande número de pessoas. Isso reflete a distribuição desigual de renda no Brasil: a maioria dos brasileiros não pode fazer contribuições, mesmo que quisesse apoiar um candidato. Por outro lado, uma percentagem muito pequena da população do país tem renda disponível para querer e poder influenciar o processo político, fazendo contribuições razoáveis às campanhas.” **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma.** In: *Suffragium – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE.* Fortaleza. V. 3. N. 4, p. 22. Jan/jun 2007.

¹⁸ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma.** In: *Suffragium – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE.* Fortaleza. V. 3. N. 4, pp. 22-23. Jan/jun 2007. Em análise comparativa, refere o autor que ‘as contribuições “voltadas para política” dominam as campanhas nos Estados Unidos: indivíduos e PACs doam dinheiro na esperança de influenciar a posição de um candidato a respeito de certas políticas, como aborto ou controle sobre armas. Isso não significa que contribuições “voltadas para serviço” estejam ausentes: indivíduos ou empresas também podem contribuir esperando obter uma vantagem direta. Contudo, no Brasil, esta última dinâmica domina: os contribuintes esperam um “serviço” específico que apenas um cargo público pode oferecer em retorno pelos seus investimentos.’

mais para os candidatos a governador, visando obter melhor acesso aos contratos com o governo para pavimentar estradas, construir pontes, represas, escolas, hospitais, etc.¹⁹.

O financiamento misto de campanhas eleitorais, tal como concebido hoje em nosso ordenamento jurídico, é indubitavelmente falho para coibir a influência e o abuso do poder econômico.

É verdade que a legislação eleitoral aprimorou-se nos últimos anos, aumentando o controle sobre a arrecadação de recursos e sobre a prestação de contas. O sistema punitivo também se aperfeiçoou, mas não se mostra suficientemente eficaz no alcance de suas finalidades repressiva, preventiva e educativa.

Isso porque, em caso de irregularidades, as sanções aplicáveis podem ser sintetizadas em: penas pecuniárias (arts. 18, § 2º, 23, § 3º, 41-A, *caput*, 73, § 4º, 81, § 2º, todos da Lei 9.504/1997), desaprovação da prestação de contas (arts. 22, § 3º e 30, inc. III, ambos da Lei 9.504/1997), perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário no ano seguinte ao da eleição (art. 25 e 73, § 9º, ambos da Lei 9.504/1997) e proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos (art. 81, § 3º, da Lei 9.504/90). Somente em caso de comprovado abuso do poder econômico, nos termos do art. 22 da LC nº 64/90, ter-se-á o cancelamento do registro da candidatura ou a cassação do diploma (arts. 22, § 3º, 25, *caput*, segunda parte, 30-A, § 2º, 41-A, *caput*, 73, § 5º, todos da Lei 9.504/1997). As sanções pela prática de ato de improbidade administrativa também poderão ser aplicadas, conforme dispõe o art. 73, § 7º, da Lei 9.504/1997, desde que ajuizada a ação competente e observado o rito da Lei 8.429/92.

Predomina o caráter pecuniário da sanção, o que se constitui em incentivo ao ilícito para aqueles que detêm o poder econômico. As sanções de natureza política (cancelamento do registro ou cassação do diploma) dependem do trânsito em julgado de uma

¹⁹ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: *Suffragium* – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza. V. 3. N. 4, pp. 22-23. Jan/jun 2007. No mesmo sentido, Alexandre Aguiar Cardoso, ao afirmar que “*dentre as empresas, as que mais contribuem são as que dependem de regulamentação governamental ou de contratos com o Governo, como os setores bancário, financeiro, de indústria pesada e da construção civil, assim divididas: para as campanhas de Presidente, as empresas que mais contribuem são do setor financeiro e da indústria pesada; os bancos são os maiores financiadores das campanhas para o Senado; as que mais contribuem para as campanhas de Governador são as empreiteiras; enquanto as empresas de ônibus e de coleta de lixo são as que mais financiam as campanhas para a Prefeitura. Como cada uma dessas instâncias políticas é responsável por decisões ligadas diretamente a cada um desses setores empresariais, fica comprovado o interesse em eleger aqueles de quem fica mais fácil cobrar a defesa de seus interesses.*” **A reforma do sistema político-partidário e do financiamento público de campanhas**. In: Revista de Administração Municipal – Municípios. IBAM. Nov/Dez. 2005. Ano 51. N. 256, p. 13.

decisão judicial, mas a Justiça Eleitoral não está suficientemente aparelhada para uma resposta definitiva e célere.

Como regra, as sanções decorrentes de irregularidades no financiamento das campanhas e na prestação de contas são tardiamente aplicadas (após o exercício do direito de voto). Ademais, a aplicação das sanções de cancelamento do registro e de cassação do diploma depende de representação à Justiça Eleitoral para deflagrar uma investigação judicial que demonstre uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico. O processo judicial prolonga-se no tempo, permitindo que o candidato eleito exerça seu mandato no transcorrer do processo, porque se presume tenha sido eleito num processo normal e legítimo, o que acaba por estimular a intervenção do domínio econômico no domínio político²⁰.

Há que se considerar, igualmente, que a Justiça Eleitoral não tem condições materiais e humanas para realizar uma fiscalização célere e eficiente da arrecadação de recursos e da prestação de contas dos milhares de candidatos, partidos políticos e comitês. Faltam técnicos e instrumentos de auditoria contábil. Além disso, a própria legislação prevê que os candidatos ou partidos devem conservar a documentação concernente às contas pelo prazo de apenas 180 dias, ressalvados os casos de processo judicial. Tão somente para os candidatos eleitos é que a Justiça Eleitoral deve julgar as contas até oito dias antes da diplomação (art. 30, § 1º, da Lei 9.504/97).

Nesse contexto de deficiências e de impunidade, o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais tem sido defendido como capaz de democratizar a disputa eleitoral, assegurando um mínimo de recursos a todos os partidos e candidatos e, com isso, minimizando o impacto direto dos interesses econômicos na disputa política²¹.

Outro aspecto positivo é o fortalecimento dos partidos políticos. No sistema proporcional de lista aberta vigente no Brasil, os candidatos aos cargos do poder legislativo (deputados estadual e federal e vereadores) de um mesmo partido concorrem entre si pelo voto e, igualmente, pela captação de recursos para a campanha. As disputas tornaram-se tão

²⁰ Os recursos no processo eleitoral, em regra, são despidos de efeito suspensivo. Pode-se, contudo, obter tal efeito por meio de medida cautelar, perpetuando-se o exercício do mandato eletivo até o trânsito em julgado da decisão.

²¹ David Samuels, ao discorrer sobre os aspectos positivos do financiamento público de campanhas, afirma que ele “*é extremamente democrático no sentido de garantir um nível de financiamento para todos os partidos, independentemente de renda dos seus eleitores*”. Mais adiante, refere que o financiamento público “*reduziria (em tese) o impacto direto de interesses econômicos privados, forçando os partidos a adotar táticas de campanha que enfatizassem programas nacionais.*” **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma.** *Suffragium* – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza. V. 3. N. 4, p. 24. Jan/jun 2007.

individuais que a ideologia e os programas partidários perderam espaço como estratégias de campanha. Com o financiamento exclusivamente público, ter-se-iam listas fechadas, preordenadas ou não, o que permitiria um aperfeiçoamento e uma valorização da atividade partidária, um entrosamento maior entre filiados e candidatos e a inibição do excesso de individualismo na disputa²².

Em tese, esse sistema reduziria o impacto do poder econômico sobre o poder político. Entretanto, não há garantia de que os partidos e os candidatos deixarão de arrecadar recursos privados (e, portanto, ilícitos) para empregá-los nas campanhas eleitorais, especialmente porque os recursos públicos a eles destinados serão muito inferiores ao montante hoje gasto nas campanhas, notadamente as federais e as estaduais. Ademais, o financiamento das pessoas jurídicas visa ao atendimento de certos interesses e regula-se pelas leis do mercado (oferta e procura), constituindo-se num fato preexistente a qualquer regramento jurídico. O financiamento público exclusivo de campanhas não fará desaparecer tais circunstâncias²³.

É importante salientar, também, que o financiamento privado de campanhas (exclusivo ou não) pressupõe a obrigatoriedade de comunicação das doações à Justiça Eleitoral. E, mesmo que nem todos os recursos arrecadados sejam contabilizados, ao menos naquele montante de doações regulares, há um mecanismo de transparência e fiscalização por parte dos eleitores e dos órgãos públicos. Torna-se possível, durante o exercício do mandato, apurar eventuais favorecimentos suspeitos ou até ilícitos em prol das empresas financiadoras por ações ou omissões do candidato financiado. Com o financiamento exclusivamente público, não haverá qualquer transparência quanto à identidade dos financiadores privados e quanto aos valores doados.

²² SANTOS, Antonio Augusto Mayer. **Reforma Política: inércia e controvérsias**. Porto Alegre : AGE, p. 70. 2009.

²³ Ao discorrer sobre os aspectos negativos do financiamento público de campanhas, David Samuels afirma que *“dinheiro do caixa dois em geral não é dinheiro limpo, só para começar. Como observou Cláudio Weber Abramo, secretário-geral da Transparência Internacional, em um artigo no jornal O Estado de S. Paulo, o dinheiro que entra no caixa dois de uma campanha eleitoral não vem do “caixa um” da empresa, mas do caixa dois da própria empresa. Muitas empresas mantêm dinheiro na mão precisamente para tais objetivos (ou outros objetivos semilegais ou mesmo ilegais, associados a tráfico de influência). Nada no financiamento público de campanhas acabaria necessariamente com tais práticas. De fato, tal sistema, se adotado no Brasil com seu atual sistema eleitoral, iria incentivar o caixa dois. Ou seja, incentivaria a corrupção. A Itália, que tinha um sistema eleitoral muito parecido com o brasileiro, adotou o financiamento público de campanhas nos anos 1970, mas ele acabou sendo abandonado em 1993 por causa do grande aumento de corrupção. Na Itália, os reformadores associaram o sistema de financiamento público a mais, em não menos, corrupção.”* **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. *Suffragium – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE*. Fortaleza. V. 3. N. 4, p. 24. Jan/jun 2007.

Ainda relacionado ao montante dos recursos públicos, tem-se o problema da divisão intrapartidária, ou seja, como os partidos decidiriam pela aplicação desses recursos em favor de um ou outro cargo ou candidato. Na ausência de previsão legal, a resposta mais provável é que os líderes nacionais partidários decidirão quais candidatos receberão mais recursos, afrontando, igualmente, a isonomia entre os concorrentes. Se o sistema proporcional passar a ter listas fechadas, o problema será minimizado, mas persistirá em relação aos cargos eleitos pelo sistema majoritário (senadores e governadores).

Há, também, a preocupação com a estatização e a burocratização dos partidos políticos, que poderiam se tornar excessivamente dependentes dos recursos estatais e, conseqüentemente, cada vez mais distantes da realidade social. Na conjuntura atual, não há dúvidas de que a busca por novos filiados obriga os partidos políticos a interagirem constantemente com a sociedade. Ademais, a atividade das agremiações depende diretamente da contribuição dos filiados. Caso os recursos dos partidos políticos provenham majoritariamente de fundos públicos, há o sério risco da perda da autonomia e da liberdade que lhes são inerentes.

Percebe-se, a partir do exposto, que não há sistema de financiamento de campanhas incólume a críticas. Tanto o sistema privado quanto o exclusivamente público possuem vantagens e desvantagens que devem ser seriamente debatidas pelo parlamento e pela sociedade. O paradigma deve ser o sistema que assegure a máxima transparência na arrecadação e no emprego dos recursos de campanha.

5 Financiamento de campanhas eleitorais: breve incursão no direito comparado

A influência e o abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais são fatores que afetam a legitimidade das democracias representativas em inúmeros países, desenvolvidos ou subdesenvolvidos. Mesmo as democracias mais sólidas se veem envoltas por escândalos de corrupção e tráfico de influência no financiamento de partidos políticos e candidatos²⁴.

²⁴ Daniel Zovatto assevera que *“esses males não são exclusivos de nossa região nem de países em vias de desenvolvimento, mas fazem parte de um pernicioso fenômeno de caráter global que chegou mesmo a afetar líderes de democracias consolidadas, como os Estados Unidos e alguns países de Europa ocidental, além de numerosos países asiáticos. Desse modo, a polêmica que afetou o presidente Clinton sobre as fontes externas de financiamento, os escândalos na França com respeito a empregos fictícios, os fundos secretos da CDU manejados pelo chanceler Helmut Kohl, assim como as dificuldades enfrentadas por Tony Blair, que o obrigaram a aceitar a renúncia de um de seus ministros e a criar a comissão presidida por lord Neill, com o objetivo de reformar o sistema de financiamento, são apenas alguns poucos exemplos que demonstram que*

A existência de marcos regulatórios sobre o financiamento de campanhas nos diversos países, por si só, não tem se mostrado eficiente para coibir práticas ilícitas, notadamente em razão da deficiência dos mecanismos de fiscalização e do baixo rigor das sanções aplicáveis.

Em estudo comparativo realizado por Vitor de Moraes Peixoto²⁵ no intuito de observar o grau de intervenção regulatória do Estado na competição eleitoral, analisaram-se dados de noventa e seis países (localizados nas Américas do Norte, Central e do Sul e na Europa, entre outros), obtidos junto ao *International IDEA*. Para a aplicação do método de comparação, utilizaram-se três variáveis principais, consubstanciadas (1) na distribuição de recursos públicos aos partidos políticos, de forma direta (dinheiro) ou indireta (acesso à mídia, isenção de impostos, apoio à infraestrutura, gráficas, treinamento de pessoal, etc.); (2) na existência de limites de arrecadação e de doação, quantitativos (valores) ou qualitativos (legitimados a doar); e (3) no dever de transparência nas doações, dirigido tanto aos partidos quanto aos doadores.

Os resultados numéricos podem ser assim sintetizados: 75% dos países pesquisados apresentam alguma forma de distribuição de recursos públicos aos partidos políticos, de forma direta ou indireta; 70% dos países não impõem qualquer limite aos partidos e aos doadores, seja em relação aos valores, seja em relação às pessoas que podem ou não doar e, quando o fazem, direcionam os limites preferencialmente aos doadores (22 países) e; 44% dos países não obrigam partidos e doadores a revelar as doações recebidas e realizadas.

Após a análise e valoração desses fatores, o autor procurou escalonar os resultados para mensurar o grau de controle e de transparência dos sistemas regulatórios nos diversos países, bem como em perspectiva comparada com o Brasil. Para tanto, classificou os países de acordo com o ICT – Índice de Controle e Transparência, com variação de 0 a 16. Quanto maior o índice, maior é o grau de controle e transparência.

mesmo dentro das democracias mais consolidadas, a relação entre o dinheiro e a política é uma questão complexa e controversa. Na América Latina, casos de financiamento público ilícito, por meio de contas confidenciais ou entradas encobertas, geraram numerosas crises que colocaram em situações-limite vários presidentes, com Fernando Collor de Mello, no Brasil, Carlos Andrés Pérez, na Venezuela, Jamil Mahuad, no Equador, Arnoldo Alemán, na Nicarágua e Alfonso Portillo, na Guatemala. Paralelamente, em um bom número de países, o dinheiro proveniente do crime organizado e de atividades ilícitas, como o narcotráfico, teve um peso relevante no financiamento das campanhas, como foi o caso da de Ernesto Samper, na Colômbia.” **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada.** Em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002. Acessado em 28/8/2010.

²⁵ Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. In: **Perspectivas – Revistas de Ciências Sociais**. São Paulo. V. 35, pp. 91-119. Jan/jun. 2009.

Como conclusão, observou-se uma tendência de co-variação positiva entre dois indicadores, o índice de suporte público e o índice de controle e transparência, ou seja, os países que fomentam os partidos políticos com recursos públicos tendem a coibir e limitar as fontes de recursos privados, exercendo sobre elas maior fiscalização. Essas duas variáveis compuseram uma terceira, denominada índice de intervenção estatal, com a qual mantêm uma relação diretamente proporcional. Resultado: quanto mais os países distribuem recursos públicos a partidos políticos, mais rígidos são os marcos regulatórios sobre a doação de recursos privados e, conseqüentemente, maior é o grau de intervenção do Estado na disputa eleitoral.

Apesar dessa tendência, verificou-se que a maioria dos países ainda possui um grau regulatório flexível, porque poucos transferem às agências reguladoras estatais a responsabilidade por impor limites à interferência do poder econômico sobre o poder político. E, em nenhum país democrático, verificou-se um sistema exclusivamente público de financiamento de campanhas eleitorais²⁶.

No contexto estudado, o Brasil está entre os países que possuem os índices mais elevados de fomento público aos partidos políticos e de proibições à participação da iniciativa privada. Refere Peixoto²⁷ que:

alcançando o nível 6 no índice de suporte público aos partidos (que varia de 0 a 7) e o nível máximo na escala de Controle (que varia de 0 a 16), o sistema brasileiro pode ser classificado como altamente restritivo e, ao mesmo tempo, grande fomentador do sistema partidário no que diz respeito ao suporte financeiro público. Em outros termos: a legislação brasileira prevê uma forte intervenção do poder estatal na competição eleitoral.

Há que se compreender, entretanto, que essa é uma análise comparativa entre a totalidade dos países pesquisados, de modo que o Brasil, comparativamente com os demais, possui elevado grau de controle e transparência no financiamento de campanhas eleitorais. Não obstante, o próprio autor reconhece que a existência de um sistema formal restritivo, embora sinalize a preocupação do país com a relação entre interesses econômicos e representatividade política, não significa que as instituições efetivamente controlem o impacto dos recursos econômicos nos resultados eleitorais²⁸.

²⁶ Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. In: **Perspectivas – Revistas de Ciências Sociais**. São Paulo. V. 35, pp. 109-110. Jan/jun. 2009.

²⁷ Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. In: **Perspectivas – Revistas de Ciências Sociais**. São Paulo. V. 35, p. 110. Jan/jun. 2009.

²⁸ PEIXOTO, Vitor de Moraes. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. In: **Perspectivas – Revistas de Ciências Sociais**. São Paulo. V. 35, p. 110. Jan/jun. 2009.

É justamente essa a realidade brasileira. Muito embora a legislação eleitoral tenha se aperfeiçoado nos últimos anos, mostra-se ainda ineficaz para coibir a influência e o abuso do poder econômico nas eleições, notadamente por deficiências relacionadas à prestação de contas e à aplicação de sanções²⁹.

Apesar disso, o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais não parece ser a solução mais adequada ao problema, quer no âmbito nacional, quer no âmbito internacional. Ao contrário, a maioria dos países revela uma tendência de aperfeiçoar o sistema misto de financiamento de campanhas, conjugando subvenções públicas diretas e/ou indiretas e contribuições privadas, bem como aperfeiçoando os mecanismos de controle e de transparência.

Apenas para exemplificar, o sistema eleitoral canadense permite aportes públicos diretos e indiretos e o aporte privado de pessoas físicas e jurídicas. Ademais, aqueles que contribuem de forma regular beneficiam-se com créditos fiscais e permite-se aos partidos o reembolso parcial dos gastos eleitorais conforme o número de votos obtidos³⁰. Na Espanha, o financiamento de campanhas contempla recursos próprios dos partidos e candidatos, recursos de origem privada e recursos públicos, consubstanciados, estes, no reembolso de parte dos gastos de campanha, desde que preenchidos os requisitos legais³¹. Também na França conjugam-se recursos públicos e privados para o financiamento de campanhas, caracterizando-se a legislação

²⁹ Noely Manfredini destaca que “*O Brasil, além de deter o título de maior eleitorado do planeta (perdendo apenas para Índia e, dizem, Estados Unidos), tem um sistema legal seguro, quanto ao financiamento de partidos e campanhas – mas, quanto ao quesito prestação de contas e suas respectivas sanções, o mecanismo adotado ainda deixa a desejar, como ocorre em tantos outros países.*” Mais adiante, afirma que “*na América Latina, a maioria dos países prevê um regime de sanções dirigido a castigar a inobservância da legislação sobre financiamento de partidos políticos e campanhas. Entre elas, prevalecem, por um lado, as penas pecuniárias (72%) e por outro, as sanções administrativas ou de índole similar (50%), levando ‘a eliminação do registro partidário ou suspensão dos fundos estatais, para os partidos violadores (website IFES (USA). Administration and Cost of Elections. Tópico Violaciones y Sanciones. January 2004, version 1). México, Brasil e Equador adotam o modelo das muitas normas e até rígidas – porém com penas mínimas e consideradas de pouco efeito. Panamá e Romênia têm somente normas gerais e poucas sanções. Guatemala praticamente não prevê nenhuma sanção. Nicarágua, Venezuela, Porto Rico, Paraguai, Canadá, França estipulam sanções pecuniárias pesadas, bem como sanções criminais com possibilidades de privação de liberdade. Outros estabelecem somente sanções administrativas pecuniárias, multas (EUA, Itália).*” **Financiamento político de campanhas e partidos: a experiência mundial sobre prestação de contas.** Revista Paraná Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral. V, pp. 23 e 29. Ano 2000.

³⁰ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais.** Curitiba : Juruá. 2 Ed., 2008, pp. 70-75.

³¹ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais.** Curitiba : Juruá. 2 Ed., 2008, pp. 75-82.

pelo excessivo rigor da prestação de contas e das sanções aplicadas. Há, também, grande preocupação com a publicidade das contas de partidos e candidatos³².

O sistema de financiamento de campanhas alemão é tido como um dos mais transparentes e de maior controle financeiro do mundo. Nele são permitidos aportes públicos e é cada vez maior o incentivo aos aportes privados. Segundo as normas em vigor, os partidos políticos têm o direito à restituição dos gastos de campanha pelo Estado, segundo o número de votos obtidos nas eleições. Há, contudo, um limite ao financiamento estatal equivalente ao montante de recursos privados obtidos pelo partido naquele ano (limite relativo) e um montante máximo estabelecido para todos os partidos (limite absoluto). Já as doações particulares são incentivadas mediante isenção fiscal, em percentual decrescente em função do valor doado, no intuito de incentivar contribuições pequenas e, assim, minimizar a influência do poder econômico sobre o poder político. Outro aspecto interessante diz respeito ao incentivo à transparência, porque cada doação privada recebe do governo uma transferência de valor, de modo a incentivar a declaração da totalidade dos valores recebidos pelos partidos políticos³³.

Diante de todo o exposto, percebe-se que a tendência evolutiva dos sistemas de financiamento de campanhas eleitorais é a conjugação de recursos públicos e privados, com preocupação acentuada para o aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência, fiscalização e punição.

Respeitadas as peculiaridades da legislação eleitoral de cada Estado, parece que essa deve ser a preocupação do Poder Legislativo brasileiro: aperfeiçoar o sistema misto de financiamento de campanhas eleitorais vigente, valendo-se das experiências bem sucedidas de outros países e sem prejuízo das adaptações que se fizerem necessárias.

Não obstante, a diversidade dos projetos de lei que, nos últimos anos, tem tratado da matéria demonstra que o debate parlamentar não é uníssono. Conforme se verá no tópico seguinte, as proposições variam do financiamento misto ao financiamento exclusivamente público de campanhas e, na falta de consenso, a reforma política continua postergada.

³² LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. Curitiba : Juruá. 2 Ed., 2008, pp. 82-85.

³³ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. Curitiba : Juruá. 2 Ed., 2008, pp. 85-88.

6 O debate do legislativo brasileiro sobre o financiamento de campanhas eleitorais

O debate do Poder Legislativo acerca da reforma política, em seus inúmeros aspectos, transcende legislaturas. As incertezas de um processo reformista dificultam sua condução. Desde a Constituição de 1988, não houve modificações estruturais. As modificações pontuais podem ser sintetizadas na redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos, na exclusão dos votos brancos do cálculo do quociente eleitoral, na reeleição para os cargos de chefe do poder executivo, no fim da verticalização obrigatória das coligações e no aumento do rigor das normas de financiamento de campanhas³⁴.

A despeito de tais alterações legislativas, há inúmeros temas que merecem maior reflexão, a exemplo do sistema distrital misto, do voto facultativo, dos critérios de proporcionalidade para distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, do sistema proporcional de lista aberta e do próprio financiamento de campanhas, ora objeto de análise.

Especificamente em relação ao tema ora em análise, as proposições legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal são, via de regra, arquivadas ao final da legislatura, por força do princípio da unidade da legislatura, conforme o disposto no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal e art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados³⁵.

No intuito de verificar o nível do debate dos parlamentares sobre o financiamento de campanhas, analisou-se o conteúdo de alguns projetos de lei relativos à matéria, independentemente de a propositura ter se dado nesta ou nas legislaturas anteriores e da situação “tramitando” ou “arquivado”. A escolha deu-se aleatoriamente. Na Câmara dos Deputados, foram objeto de estudo os seguintes projetos de lei: PL-4883/2009, PL-6186/2009, PL-4263/2008, PL-31-3/2008, PL-2953/2008, PL-2222/2007, PL-1538/2007, PL-4639/2009, PL-1275/2007 e PL-6737/2010. No Senado Federal, foram objeto de estudo o PLS-284/2005 e o PLS-153/2009.

³⁴ MELO, Carlos Ranulfo. **Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul**. In: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte : UFMG. 2006. P. 56. O autor também aponta, entre as modificações, a extinção da regra que definia os deputados como candidatos natos, independentemente das convenções partidárias. Deixamos de mencioná-la no texto porque a eficácia do § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504/1997 está suspensa por decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 2530/DF, carecendo de julgamento definitivo do mérito.

³⁵ Apenas a título exemplificativo, encontram-se arquivados na Câmara dos Deputados os seguintes projetos de lei que tratavam do financiamento de campanhas eleitorais: PL-4593/2001 (apensados PL-671/1999, PL-1577/1999, PL-385/2003/ PL-2019/2003 e PL-5985/2005), PL-5691/2005 (apensados PL-5826/2005, PL-5840/2005) e PL-2679/2003 (apensado PL-5268/2001). No Senado Federal, encontram-se arquivados os seguintes projetos de lei sobre o tema: PLS-175/1999, PLS-353/1999, PLS-172/1998, PLS-129/1999, PLS-236/1997, PLS-74/2005 e PLS-188/1998.

Ainda que se trate de análise preliminar, com método aleatório de amostragem, observa-se que, do universo de projetos de lei pesquisados, a maioria propõe a manutenção do sistema misto de financiamento de campanhas, ou seja, prevê o aporte de recursos públicos diretos (por meio de verba orçamentária, de verba do fundo partidário ou de reembolso de despesas) e/ou indiretos (por meio da propaganda eleitoral gratuita), mas não exclui o aporte de recursos privados (doações diretas de pessoas físicas ou jurídicas a partidos e candidatos, ao fundo partidário ou a um fundo público de doações privadas).

Aliás, o PL-1275/2007 estabelece como regra o financiamento público (recursos orçamentários da União), mas autoriza em caráter supletivo o aporte de recursos privados, caso o candidato não atinja o limite máximo de gastos de campanha previsto em lei para o cargo ao qual concorre. Não se pode dizer, portanto, que o sistema de financiamento proposto seja exclusivamente público.

Já o PL-6737/2010 prevê a criação de um Fundo de Investimento de Recursos Privados para Financiamento Eleitoral (FIFE), que administrará toda a contribuição de pessoas jurídicas e naturais (estas, limitadas aos próprios candidatos). Considerando que o projeto não revoga expressamente outras regras específicas, parece que serão mantidos os recursos do fundo partidário e o programa eleitoral gratuito, o que resultaria num sistema misto de financiamento. O propósito claro é o de minimizar a relação perniciosa entre o doador privado (especialmente a pessoa jurídica) e o candidato ou partido político, assegurando maior controle e transparência no financiamento das campanhas. Nesse modelo, o fundo receberia todas as doações privadas, realizaria a gestão dos valores e, no período eleitoral, repassaria as doações a candidatos ou partidos beneficiados pelo doador. Caso não houvesse indicação de beneficiário, os valores seriam distribuídos aos diretórios nacionais, conforme proporcionalidade das bancadas na Câmara dos Deputados.

O PL-1538/2007, por sua vez, estabelece o financiamento público exclusivo de campanhas para as eleições majoritárias, com recursos do orçamento da União, e o financiamento privado para as eleições proporcionais, sendo vedado, neste caso, o repasse de recursos dos partidos políticos aos candidatos. Mantém-se, em princípio, a propaganda eleitoral gratuita, que se constitui em forma indireta de subvenção estatal.

Há também projetos que mantêm o atual sistema de arrecadação e de prestação de contas nas campanhas eleitorais, mas propõem novos instrumentos de fiscalização e transparência. Cita-se, exemplificativamente, o PLS-153/2009, que veda o financiamento de

campanha eleitoral por pessoa jurídica que tenha celebrado contrato com o poder público relacionado a obras, serviços (inclusive de publicidade), compras, alienações e locações, mediante procedimento licitatório ou contratação direta.

Nos projetos de lei que propõem o financiamento exclusivamente público de campanhas, os recursos advirão do orçamento da União e será totalmente vedada a arrecadação de recursos privados, inclusive mediante repasse de recursos próprios dos partidos políticos (PL-4639/2009 e PL-284/2005). Em um deles, o PL-284/2005, veda expressamente a aplicação dos recursos do fundo partidário em campanhas eleitorais.

A análise dos projetos de lei supracitados revela a tendência do Poder Legislativo federal em manter o sistema misto de financiamento de campanhas, muito embora haja um incremento do aporte de recursos públicos, notadamente pela dotação na lei orçamentária de verbas próprias para o custeio das campanhas eleitorais.

Outro aspecto que se mostra recorrente nos projetos de lei é o estabelecimento de teto para as despesas com campanha em cada cargo eletivo. E, ainda que os valores fixados não sejam, hoje, condizentes com a realidade dos custos, trata-se de regramento que visa a retirar dos partidos políticos a prerrogativa de estabelecer arbitrariamente esses limites a cada pleito, bem como permitir maior controle da Justiça Eleitoral sobre a prestação de contas e a captação ilícita de recursos.

Em relação ao limite de doações de pessoas físicas e jurídicas, os projetos de lei mantêm a sistemática atual de estabelecer um percentual máximo sobre a renda e o faturamento, respectivamente, de cada doador. Há um limite relativo, mas não são fixados limites absolutos. Essa distorção favorece a influência do poder econômico e deveria ser corrigida pelo estabelecimento de um limite absoluto, em valor fixo, a ser atualizado monetariamente a cada pleito eleitoral.

Os critérios de distribuição de recursos públicos ou de fundos privados assemelham-se. Há sempre um percentual a ser dividido igualmente entre os partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Depois, um percentual distribuído igualmente entre os partidos com representação na Câmara dos Deputados. A maior parcela de recursos é dividida entre os partidos proporcionalmente ao número de eleitos na última eleição para a Câmara dos Deputados.

Os critérios de distribuição de recursos intrapartidos, quando previstos, apresentam maior variação. Em alguns casos, o projeto de lei simplesmente delega aos diretórios nacionais a fixação de tais critérios.

Por fim, pode-se dizer que os projetos de lei analisados não inovam significativamente quanto às sanções aplicadas em caso de violação da legislação de regência, tampouco quanto aos mecanismos de prestação de contas.

7 Considerações finais e alternativas possíveis

Sem pretender esgotar o tema, o presente trabalho teve como propósito a análise do sistema de financiamento de campanhas eleitorais vigente no Brasil sob distintas perspectivas: seu regramento, suas deficiências para coibir a influência e o abuso do poder econômico, suas vantagens e desvantagens em relação ao financiamento exclusivamente público, sua perspectiva comparada com outros países e seu nível de discussão no Poder Legislativo brasileiro.

Pretende-se, nesse último tópico, e sem prejuízo das reflexões feitas ao longo do texto, apontar conclusões e alternativas possíveis para o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. São elas:

- A potencial ausência de legitimidade dos pleitos eleitorais em decorrência da influência e do abuso do poder econômico no financiamento das campanhas é, em verdade, uma face da própria falibilidade do sistema de democracia representativa.
- Num país como o Brasil, em que o poder político tem se mostrado historicamente atrelado ao poder econômico, o resultado das urnas depende substancialmente dos investimentos que o candidato realiza no período da campanha eleitoral. Ademais, nosso país tem uma das campanhas eleitorais mais caras do planeta, a demonstrar uma indesejável relação de dependência entre candidatos e financiadores de campanhas.
- As normas de direito eleitoral, notadamente as pertinentes ao financiamento de campanhas e à prestação de contas, não têm se mostrado suficientemente idôneas a assegurar uma disputa igualitária entre os candidatos e, conseqüentemente, o voto livre e independente do eleitor, o que, em última instância, fragiliza o papel da democracia representativa. O controle ineficiente e a impunidade permitem que os candidatos e os partidos políticos tenham na captação e na aplicação ilícita de recursos um forte instrumento de favorecimento e de cooptação de eleitores e, conseqüentemente, de desequilíbrio na disputa eleitoral.

- Nos casos de violação da legislação eleitoral sobre arrecadação de recursos e prestação de contas, predomina o caráter pecuniário das sanções, o que se constitui em incentivo ao ilícito para aqueles que detêm o poder econômico. As sanções de natureza política (cancelamento do registro ou cassação do diploma) dependem do trânsito em julgado de uma decisão judicial, mas a Justiça Eleitoral não dispõe de mecanismos para uma resposta definitiva célere.
- É verdade que o financiamento privado potencializa o aspecto econômico e incentiva a relação perniciosa entre investidores e candidatos. Justamente por isso, o financiamento misto de campanhas eleitorais, tal como concebido hoje em nosso ordenamento jurídico, é indubitavelmente falho para coibir a influência e o abuso do poder econômico.
- Em favor do financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais, afirma-se que ele é o único capaz de democratizar a disputa eleitoral, assegurando um mínimo de recursos a todos os partidos e candidatos e, com isso, minimizando o impacto direto dos interesses econômicos na disputa política. Ademais, fortaleceria o papel dos partidos políticos na disputa eleitoral. Entretanto, não há garantia efetiva de que os partidos e os candidatos deixarão de arrecadar recursos privados para empregá-los nas campanhas, especialmente porque os recursos públicos a eles destinados seriam muito inferiores aos custos atuais de um pleito. O financiamento exclusivamente público não necessariamente coíbe o impacto do poder econômico sobre o sistema político-eleitoral.
- O Brasil, comparativamente com outros países, possui elevado grau de controle e transparência no financiamento de campanhas eleitorais. Não obstante, a existência de um sistema formal restritivo, embora sinalize a preocupação do país com a relação entre interesses econômicos e representatividade política, não assegura que as instituições efetivamente controlem o impacto dos recursos econômicos nos resultados eleitorais.
- A influência e o abuso do poder econômico nos pleitos eleitorais não é uma preocupação isolada do Brasil, alcançando inúmeros países, desenvolvidos ou não. E a tendência internacional é a adoção de sistemas de financiamento de campanhas que conjuguem recursos públicos e privados, com preocupação acentuada para o aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência, fiscalização e punição.
- O aprimoramento do sistema misto de financiamento de campanhas brasileiro seria mais eficiente para minimizar a interferência do poder econômico nas eleições do que a introdução do financiamento exclusivamente público, porque permitiria a implementação de mecanismos mais eficientes de controle e de transparência na arrecadação e no emprego dos recursos.
- É imperiosa a alteração da legislação eleitoral para contemplar um limite absoluto para os gastos com campanhas eleitorais segundo os cargos políticos.

Igualmente, devem ser fixados limites relativos e absolutos, em moeda corrente, para as contribuições de pessoas físicas e jurídicas, reduzindo o papel determinante das contribuições individuais ao custeio das campanhas.

- Sob o prisma dos partidos políticos e candidatos, seria aconselhável que as subvenções públicas se realizassem por meio de reembolso de despesas, conforme desempenho do partido ou candidato nas urnas, no intuito de incentivar a declaração à Justiça Eleitoral da totalidade dos recursos privados arrecadados. Poder-se-ia pensar, igualmente, num sistema de transferência de valor ao partido ou candidato por cada doação privada declarada, estimulando a transparência na arrecadação.
- Sob o prisma dos contribuintes, pessoas físicas e jurídicas, seria interessante estipular critérios de dedução fiscal, em percentual decrescente em função do valor doado, a fim de incentivar o incremento do número de doadores e a redução dos montantes individualmente doados.
- A Justiça Eleitoral deve contar com um corpo especializado de auditores contábeis, destinados a fiscalizar a prestação de contas das campanhas eleitorais com maior rigor e celeridade. Ademais, a prestação de contas deve ser totalmente informatizada e realizada concomitantemente à campanha eleitoral, para que o eleitor possa ter acesso imediato às fontes de financiamento dos candidatos e às formas de emprego desses recursos, circunstâncias que poderão influir na manifestação da sua vontade política.
- A prestação de contas simultânea e informatizada facilitará o julgamento pela Justiça Eleitoral e, possivelmente, permitirá que todos os concorrentes tenham suas contas julgadas antes da diplomação.
- As sanções políticas devem ser aplicadas em face da captação ilícita de recursos, porque essa conduta, por si só, representa influência constitucionalmente vedada do poder econômico nas eleições e, portanto, revela potencialidade para desequilibrar a disputa eleitoral.

Referência bibliográficas

ANASTASIA, Fátima. NUNES, Felipe. **A Reforma da Representação**. In: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte : Editora UFMG, pp. 17-29. 2006.

BRAGA, Maria do Socorro. BOURDOUKAN, Adla. **Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público**. In: Perspectivas – Revistas de Ciências Sociais. São Paulo. V. 35, pp. 117-1148. Jan/jun. 2009.

CAGGIANO, Monica Herman S. **Corrupção e financiamento das Campanhas Eleitorais**. Revista de Direito Constitucional 41/215 – Revista dos Tribunais. São Paulo, pp. 01-24. Em <http://revistasrtonline.com.br/portallrt/docview/doutrina/docrevistadireitoconstitucional>. Acesso em 21/6/2010.

CARDOSO, Alexandre Aguiar. **A reforma do sistema político-partidário e do financiamento público de campanhas.** In: Revista de Administração Municipal – Municípios. IBAM. Nov/Dez. 2005. Ano 51. N. 256, pp. 7-14.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Influência do Poder Econômico e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais.** Resenha Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Florianópolis. V. 13. 2006, pp.11-29.

GOMES, Suzana de Camargo. JÚNIOR, Marco Aurélio Serau. **Do financiamento das campanhas eleitorais.** RDCI 55/128. Em [http://www.revistasrtonline.com.br/portalt/docview/doutrina/docrevistadireitoconstitucional](http://www.revistasrtonline.com.br/portalt/doctypeview/doutrina/docrevistadireitoconstitucional). Acesso em 21/6/2010.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais.** Curitiba : Juruá. 2 Ed., 2008, pp. 19-230.

MANFREDINI, Noely. **Financiamento político de campanhas e partidos: a experiência mundial sobre prestação de contas.** Paraná Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral. V. Ano 2000, pp. 23-39.

MELO, Carlos Ranulfo. **Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul.** In: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte : UFMG. 2006, pp. 45-62.

NICOLAU, Jairo. **Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil.** In: Democracia Viva. Nº 37. Dez./2007, pp. 8-12.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. In: **Perspectivas – Revistas de Ciências Sociais.** São Paulo. V. 35, pp. 91-119. Jan/jun. 2009.

RIBEIRO, Renato Janine. **Financiamento de campanha (público versus privado).** In: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte : UFMG. 2006, pp. 77-81.

SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma.** *Suffragium* – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza. V. 3. N. 4, p. 11-28. Jan/jun 2007.

SANTOS, Antonio Augusto Mayer. **Reforma Política: inércia e controvérsias.** Porto Alegre : AGE. 2009, pp. 15-185.

SPECK, Bruno Wilhelm. **O financiamento de campanhas eleitorais.** In: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte : UFMG. 2006, pp. 153-158.

ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada.** Em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002. Acessado em 28/8/2010.