

INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO - ENSINO A DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ELEITORAL

RAFAEL LOPES LORENZONI

FINANCIAMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS E CAMPANHAS ELEITORAIS

BRASÍLIA-DF

2016

INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO - ENSINO A DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ELEITORAL

RAFAEL LOPES LORENZONI

**FINANCIAMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS E CAMPANHAS ELEITORAIS:
REFLEXOS NA BUSCA PELA IGUALDADE POLÍTICA**

Artigo Científico apresentado ao Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Eleitoral, como requisito final para obtenção do grau de especialista, sob orientação da Professora Bethânia Itagiba Aguiar Arifa

BRASÍLIA-DF

2016

FINANCIAMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS E CAMPANHAS ELEITORAIS: REFLEXOS NA BUSCA PELA IGUALDADE POLÍTICA

Resumo

O financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais ocorre a partir de doações ou destinações particulares, por empresas ou pessoas físicas, instituições ou órgãos públicos. No Brasil, com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4560 e também a recente Lei nº 13.165/15, as quais impõe um novo regramento ao financiamento de campanhas eleitorais ao proibir doações de empresas, o tema, nuclear para o jogo político, se fortaleceu, exigindo debates aprofundados pela comunidade jurídica. O objetivo deste artigo é apresentar esse debate, o atual quadro normativo do financiamento eleitoral e verificar a influência do financiamento privado no equilíbrio ou desequilíbrio dos pleitos eleitorais e na democracia. Busca, ademais, analisar a forma como a sustentação pública vem sendo discutida e vista como um meio de igualar as disputas, permitindo-se a inclusão da mulher no meio político e fomentando-se a conscientização do voto por meio de ideias e agenda política objetiva. No primeiro momento, versou-se sobre a importância do financiamento político na democracia; posteriormente, acerca do financiamento privado e atual entendimento do STF, que, em suma, proíbe a doação por empresas; finalmente, sobre algumas maneiras alternativas de financiamento político.

Palavras-chave: financiamento político – doações privadas e públicas – partidos políticos – campanhas eleitorais - igualdade política – conscientização

PARTIES FINANCING POLITICAL AND ELECTORAL CAMPAIGN: REFLECTIONS ON THE PURSUIT OF EQUALITY POLICY

Abstract

The funding of political parties and election campaigns is from donations or special destinations, by companies or individuals, institutions or government agencies. In Brazil, the recent decision of the Federal Supreme Court (STF) in the direct action of unconstitutionality (ADI) No. 4560 and also the recent Law No. 13,165 / 15, which imposes a new way about the financing of election campaigns to ban corporate donations the theme, central to the political game, if strengthened, requiring extensive discussions by the legal community. The aim of this paper is to present this discussion, the current legal framework of the electoral financing and the influence of private funding in the balance or imbalance of elections and democracy. Aims, in addition, examine how public support has been discussed and seen as a means to match disputes by allowing the inclusion of women in politics and seeking to raise awareness of the vote through ideas and objective political agenda. At first, it expounded on the importance of political financing in democracy; later, about private funding and current understanding of the Supreme Court, which, in short, prohibits donations by companies; finally, about some alternative ways of political funding.

Keywords: political financing - private and public donations - political parties - election campaigns - political equality - awareness

Sumário

| | |
|--|----|
| 1 Introdução | 6 |
| 2. A importância do financiamento político | 9 |
| 3. Financiamento privado, atual entendimento do STF, a Lei nº 13.165/15 e Resolução do TSE nº 23.463/15..... | 12 |
| 4. Formas alternativas de financiamento político | 19 |
| 5. Conclusão..... | 23 |

Introdução

O presente artigo tem por objetivo discutir o financiamento político, com foco na recente decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4560 e também da Lei nº 13.165/15, chamada reforma eleitoral. O tema será trabalhado a partir da importância do financiamento para os partidos, campanhas eleitorais e democracia como um todo.

Financiar significa custear, bancar ou abastecer com capital algum projeto ou objetivo. Inegável que a forma de originar e controlar os recursos financeiros na política é crucial para a própria democracia, uma vez que por meio dos recursos os partidos poderão se organizar para lançar suas ideias e projetar-se em suas campanhas eleitorais, levando sua plataforma de governo ao eleitor.

Basicamente, nenhum partido político ou candidato consegue explicitar suas ideias ao eleitorado sem um razoável suporte financeiro. O financiamento é crucial para sua própria existência como instituição. As campanhas eleitorais necessitam de dinheiro para confecção de material impresso, propaganda e publicidade destinada a conquistar votos, aluguel e locais para promoção de atos de campanha eleitoral, despesas com transporte ou deslocamento de candidato ou pessoal a serviço da campanha, carros de som, produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, bem como a realização de pesquisas e criação de sítios na internet.

Então, qual seria a melhor forma de monitorar a origem e a destinação desses recursos, já que o seu excesso poderá prejudicar o exercício da democracia?

Essa pergunta tem sido um desafio para todos os operadores do direito eleitoral brasileiro. O tema financiamento político ocupa a pauta de assuntos de reformas eleitorais.

A cada dia, campanhas eleitorais têm encarecido, gerando um custo crescente em razão do próprio amadurecimento da democracia brasileira. O

ampliativo número de candidatos e pessoas interessadas em assuntos políticos é fator decisivo para os gastos eleitorais.

Em virtude de suas próprias características e raízes, o Brasil possui a cultura personalista arraigada, demonstrada desde o sistema de listas abertas até a alta dependência de se demonstrar o histórico de cada candidato, situações que levam a encarecer as campanhas e demandar maior aporte de recursos aos partidos políticos.

O Direito Eleitoral brasileiro não conta com uma codificação sistematizada, demandando a análise de várias leis esparsas que cuidam do tema financiamento político. As regras do financiamento de partidos, por exemplo, estão delineadas na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e nas Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral nº 21.841/04 (prestação de contas) e 23.432/14 (regulamenta a contabilidade de partidos), além de Portarias e instruções normativas TSE, Receita Federal, Tribunal de Contas da União. Nesse toar, para movimentação de recursos de forma regular, dentre outras exigências, é preciso o registro da constituição do Partido no TSE e apontamentos dos órgãos regionais e municipais nos Tribunais Regionais Eleitorais, abertura de contas bancárias, escrituração contábil e, mais recentemente, a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) de todo órgão partidário, ainda que Comissão Provisória.

Por sua vez, a utilização de recursos financeiros e prestação de contas nas campanhas eleitorais vem regulamentada pelo Código Eleitoral, Lei das Eleições (Lei nº.9.504/95), Resolução TSE nº 23.463/15, a recente Lei nº 13.165/15, Portarias e Instruções normativas. É preciso, basicamente, promover o registro de candidatura, inscrever o CNPJ de campanha, abrir conta bancária específica para a campanha e emitir o recibo eleitoral a cada movimentação de recursos, realizada por meio de cheque ou transferência bancária.

Formas alternativas de lidar com esses institutos são temas constantes. A recente decisão do STF na ADI 4650 demonstra a volatilidade do assunto. Entendeu a Suprema Corte que são inconstitucionais as contribuições de pessoas jurídicas às

campanhas eleitorais. Houve tentativa de a Lei nº 13.165/15 aviventar a antiga possibilidade de doação por pessoas jurídicas, vetada pela presidente da república.

A Lei nº 13.165/15 trouxe relevantes alterações no que tange aos limites de gastos de campanhas eleitorais, trazendo um critério objetivo importante: o limite de gastos nas campanhas eleitorais será definido com base nos gastos declarados na eleição imediatamente anterior, em quatro faixas delimitadoras.

Conforme a Lei nº 13.165/15, para o primeiro turno das eleições, o limite será: 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo nas eleições anteriores, na circunscrição em que houver apenas um turno; no primeiro turno, 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos; 30% (trinta por cento) do valor gasto no primeiro turno, nas hipóteses de segundo turno; e, nos municípios de até dez mil eleitores, R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para as campanhas de prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para vereador.

Desafios como a alternativa do financiamento público de campanhas eleitorais, a fiscalização contra as práticas de “caixa dois” por meio de leis específicas, financiamento para participação da mulher na política e o controle dos abusos na utilização de recursos financeiros em campanhas eleitorais também serão abordados neste artigo. No primeiro momento, tratar-se-á da importância do financiamento político na democracia; depois, acerca do financiamento privado e atual entendimento do STF, que, em suma, proíbe a doação por empresas; por último, algumas maneiras alternativas de financiamento político serão pontuadas.

1. A importância do financiamento político.

Os recursos financeiros destinados a partidos políticos e candidatos revelam-se imprescindíveis para levar ao grande público os ideais partidários e as agendas de governo nas campanhas eleitorais. O grande problema detectável no Brasil é que a destinação dos recursos na forma prevista na norma vigente não é cumprida, em virtude da própria cultura personalista que faz parte das raízes do brasileiro.

Ao invés dos investimentos se destinarem, por exemplo, à criação e manutenção de institutos de pesquisa, doutrinação e educação política, são voltados à mera publicidade e promoção de campanhas eleitorais vocacionadas ao candidato a cargo eletivo, seja no executivo, seja no legislativo.

Problemas como doações eleitorais travestidas de investimento de empresas culminou pela propositura da ADI nº 4560 no STF, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em que se alertou, justamente, pela existência de poucos doadores que realizavam aportes de contribuições expressivas objetivando um retorno pós-eleições, normalmente vindo de licitações direcionadas, tratamentos privilegiados e até corrupção.

O julgamento começou no fim de 2013, recebendo o primeiro voto do Ministro Luiz Roberto Barroso no seguinte sentido:

O STF começou a discussão, no último dia 11 de dezembro, acerca da legitimidade ou não da participação de empresas no financiamento eleitoral, entre outras questões. Não considero que seja inconstitucional a contribuição de empresas em todo e qualquer caso. Mas dentro do modelo de sistema eleitoral brasileiro, tal participação produz um nítido impacto anti-republicano e antidemocrático. A proibição da participação de empresas em um sistema eleitoral proporcional de lista aberta traz muitos riscos e embaraços. Por isso mesmo, a decisão visa a estimular o Congresso Nacional a sair do impasse em relação à reforma política e a atender essa urgente demanda da sociedade brasileira. O objetivo maior há de ser o de baratear o custo das eleições, reaproximando a classe política da sociedade civil e atraindo novas vocações.¹

¹Luis Roberto Barroso. <http://www.luisrobertobarroso.com.br/?p=980>. Acesso em 09.02.2016.

Nas campanhas eleitorais, os recursos do candidato, conforme dispõe a lei eleitoral, serve, para confecção de material impresso, propaganda e publicidade destinada a conquistar votos, aluguel e locais para promoção de atos de campanha eleitoral, despesas com transporte ou deslocamento de candidato ou pessoal a serviço da campanha, carros de som, produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, bem como a realização de pesquisas e criação de sítios na internet.

No entanto, conforme adverte Magnus Ohman:

Os fluxos de dinheiro por meio da esfera política podem ameaçar os valores democráticos fundamentais. Os políticos tornam-se menos sensíveis e responsáveis perante os eleitores quando estão intimamente ligados aos financiadores, e a igualdade de competição política é distorcida quando o acesso a recursos se torna um fator determinante. O desejo de diversos atores de esconder como levantam e gastam o dinheiro em atividades políticas pode prejudicar seriamente a transparência do processo político. Uma consciência foi sendo gradualmente desenvolvida em todo o mundo de que a organização de eleições bem administradas não beneficia em nada a democracia se o resultado for decidido pelo maior financiamento e não pelo voto.²

Como bem delineado por Sérgio Buarque de Holanda³, o brasileiro não assimilou a ideologia impessoal na política, o que fez gerar a ideia de que “*a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido*”. Problemas como o clientelismo - prática eleitoreira de certos políticos que consiste em privilegiar cidadãos dependentes em troca de seus votos – pioram quando não há uma adequada regulação e fiscalização dos financiamentos políticos.

Ao lado das discussões sobre o sistema eleitoral, o financiamento político é o tema principal da reforma política, sendo revisitado por vários projetos que tramitam no Congresso Nacional, como por exemplo o Projeto de Lei nº 6.316/2013, que versa sobre o Fundo Democrático de Campanhas como operacionalizador do financiamento público de campanhas eleitorais e a Proposta de Emenda Constitucional nº 352/2013, que institui o sistema misto de financiamento de campanhas.

²OHMAN, Magnus *et al.* Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político – Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 24.

³HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. 26ª ed. - São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

Após o avanço das investigações da operação Lava-jato, alguns elementos investigatórios sugeriram que parte do financiamento da campanha da presidente Dilma Vana Rousseff foi realizado com dinheiro oriundo de corrupção da Petrobrás, ocupando o tema “financiamento de campanha” razão nuclear para a ação de impugnação de mandato eletivo nº 7-61.2015.6.00.0000, a qual visa a cassação de diploma da então candidata e seu vice.

Sobre a importância do dinheiro nas campanhas eleitorais, Daniel Sarmiento elucida:

O papel central do dinheiro nas eleições fica mais evidente ao analisarmos a relação entre as receitas obtidas e as votações alcançadas por candidatos e partidos. Diversos estudos são convergentes ao afirmar que o montante de recursos arrecadado influencia diretamente o resultado das eleições ⁴

Essa realidade gera um total desestímulo à participação política de grupos de indivíduos menos abastados economicamente e das mulheres, reforçando a necessidade de regras rígidas para restabelecimento de limites de doações e da quantidade de recursos utilizáveis nas campanhas eleitorais.

⁴SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. “Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições.”. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art2014030-01.pdf>. Acesso em 08.02.2016.

2. Financiamento privado, atual entendimento do STF, a Lei nº 13.165/15 e a Resolução do TSE nº 23.463/15.

Antes das alterações realizadas pela Lei nº 13.165/15, o cenário brasileiro permitia que qualquer empresa ou pessoa física doasse dinheiro aos partidos. As fontes de recursos eram diversas: (i) recursos próprios dos candidatos; (ii) doações de pessoas físicas; (iii) doações de pessoas jurídicas; (iv) doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos; (v) recursos do fundo partidário; (vi) receita decorrente de comercialização de bens ou da realização de eventos.

Com o veto ao artigo 24-A, parágrafo único, da Lei nº 13.165/15 – dispositivo que permitia doações de empresas para partidos e desses para o candidato – pessoas jurídicas não poderão realizar doações. Eis o teor do veto presidencial:

A possibilidade de doações e contribuições por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, que seriam regulamentadas por esses dispositivos, confrontaria a igualdade política e os princípios republicano e democrático, como decidiu o Supremo Tribunal Federal - STF em sede de Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI 4650/DF), proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. O STF determinou, inclusive, que a execução dessa decisão 'aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão', conforme ata da 29ª sessão extraordinária de 17 de setembro de 2015.⁵

A vedação veio em boa hora, porque as grandes contribuições retiram a importância prática das pequenas doações e tais mecanismos favorecem os partidos de maior porte, em detrimento dos menores.

Daniel Sarmiento arremata:

Aqueles que utilizam tal argumento esquecem, porém, que no modelo atual as doações são canalizadas, na sua maior parte, justamente para os maiores partidos e para os detentores de cargos eletivos. Afinal, é natural que as empresas queiram manter boas relações com os governantes de ocasião.

⁵BRASIL. Lei nº 13.165/15. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 29 de setembro de 2015.

(...)

De outro lado, as estatísticas revelam que as contribuições privadas, via de regra, penalizam os pequenos partidos tendo em vista que o “investimento” em tais agremiações é menos interessante para os doadores privados, já que sua chance êxito eleitoral é inferior. Em termos percentuais, tais partidos recebem uma fatia maior do fundo partidário do que aquela que recebem das doações privadas.⁶

Lado outro, as concessionárias sempre foram um grande problema na doação para campanhas. Claro: não podem doar. Sindicatos ou entidade de classe também não, bem assim a própria administração pública indireta, direta, quem receba recurso público.

A proibição de doações às eleições é bem mais ampla, sendo doze no total. Encontram-se no artigo 24 da Lei das Eleições, vedando o financiamento político por parte de entidade ou governo estrangeiro, órgão administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público, concessionário ou permissionário de serviço público, entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal, entidade de utilidade pública, entidade de classe ou sindical, dentre outros.

Os recursos de fonte vedada deverão ser transferidos ao Tesouro Nacional até cinco dias após a decisão definitiva que julgar a prestação de contas de campanha, com a apresentação do comprovante à justiça eleitoral no mesmo prazo, para o caso de eleições. Quanto às arrecadações de contas partidárias os recursos de fonte vedada deverão ser recolhidos à conta do Fundo Especial de Assistência financeira aos Partidos Políticos no prazo na sentença ou acórdão.

Caso haja problemas em relação ao fundo partidário, poderá haver tomada de contas especial em caso de suspeita de irregularidades de aplicação do fundo partidário.

Nas Zonas Eleitorais do interior, o repasse do fundo partidário aos diretórios é pequeno, e raramente órgãos partidários já constituídos ou comissões

⁶*Op cit.*

provisórias o recebem, tornando-se inócua a desaprovação da prestação de contas anual.

Uma importante alteração veio para facilitar a prestação de constas dos partidos políticos que não movimentaram recursos financeiros durante o período-base.

É que a mesma Lei nº 13.165/15, no artigo 32, §4º, menciona:

Os órgãos partidários municipais que não hajam movimentado recursos financeiros ou arrecadado bens estimáveis em dinheiro ficam desobrigados de prestar contas à Justiça Eleitoral, exigindo-se do responsável partidário, no prazo estipulado no *caput*, a apresentação de declaração da ausência de movimentação de recursos nesse período.

Por outro lado, recursos de origem não identificada pode ser causa e desaprovação das contas e propositura da ação por abuso de poder econômico ou arrecadação ilícita de recursos.

Um dos principais desafios ao novo formato de financiamento, retirando-se de cena a doação por empresas, será a fiscalização, que versará principalmente sobre hipóteses de “caixa dois”. A esse respeito, Magnus Ohman adverte:

Uma das tarefas mais importantes de instituições executoras é certificar-se de que as informações sobre a forma como os partidos políticos e os candidatos arrecadam e gastam dinheiro sejam disponibilizadas ao público. Isso dá a jornalistas a oportunidade de acompanhar, por exemplo, quem concede financiamento para um determinado partido político ou candidato, e se esse doador é beneficiado com contratos governamentais subsequentes ou regulamentos. Os meios de comunicação têm um papel fundamental na supervisão das finanças políticas e na execução das regras. Investigações realizadas por jornalistas muitas vezes descobriram mais violações de finanças políticas do que avaliações formais por parte das instituições de fiscalização.⁷

Para realizar comparativo de contas os fiscais devem realizar um controle prévio, via pesquisa de mercado, e realizar um comparativo específico para evitar tais gastos indevidos. Uma boa ideia para maior controle seria o repasse a uma

⁷ *Op cit.* p. 62

conta pública, direcionada pela Justiça Eleitoral, que repassaria aos candidatos, com formulário próprio e identificação específica.

Contudo, a Resolução TSE nº 23.463/15, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016, mantém a tradicional forma de trânsito de recursos por meio de cheque nominal ou transferência bancária que identifique o CNPJ ou Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do beneficiário (artigo 32).

A não comprovação, em sua totalidade, das despesas efetuadas com recursos do fundo partidário, constitui-se glosa de valores que deverão ser devolvidos. Eventuais débitos de campanha não quitados até a data fixada obrigam a arrecadação e quitação dessas dívidas, sob pena de desaprovação das contas. Ou, em outra hipótese, poderão ser assumidas pelo partido ou por decisão do órgão nacional de direção partidária. O órgão partidário da respectiva circunscrição eleitoral passará a responder, se assim se entender, por todas as dívidas, solidariamente com o candidato.

Importante ressaltar que para movimentação de recursos de forma regular, dentre outras exigências, é preciso o registro da constituição do Partido no TSE e apontamentos dos órgãos regionais e municipais nos TREs, abertura de contas bancárias, escrituração contábil e, mais recentemente, a inscrição no CNPJ de todo órgão partidário, ainda que Comissão Provisória.

Já prestação de contas nas campanhas eleitorais vem regulamentada pelo Código eleitoral, Lei das Eleições (Lei nº .9.504/95), Resolução TSE nº 23.463/15, a recente Lei nº 13.165/15, Portarias e Instruções normativas. É preciso, basicamente, promover o registro de candidatura, inscrever o CNPJ de campanha, abrir conta bancária específica para a campanha e emitir o recibo eleitoral a cada movimentação de recursos, realizada por meio de cheque ou transferência bancária.

Mudança significativa deu-se quanto ao tema limites de gastos em campanhas eleitorais. A minirreforma anterior, de 2010, havia apenas autorizado o

Tribunal Superior Eleitoral fixar os limites de recursos nas campanhas, regulamentação que não foi aplicada.

No entanto, de acordo com a novel a Lei nº 13.165/15, para o primeiro turno das eleições, o limite será: 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo na eleição imediatamente anterior, na circunscrição em que houver apenas um turno; 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo na eleição imediatamente anterior, no primeiro turno, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos; 30% (trinta por cento) do valor gasto no primeiro turno, na hipótese de segundo turno; e, nos municípios de até dez mil eleitores, R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para as campanhas de prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para vereador.

O estabelecimento de valor nominal (expresso) para campanhas políticas precisava há muito tempo de ser posta em prática, pois, por exemplo, a permissão de doação de até 10% (dez por cento) da receita bruta do ano anterior para pessoas físicas gera uma desigualdade entre candidatos. Não que a doação por pessoas físicas está proibida – já que a lei mantém a possibilidade -, mas há uma enorme vantagem nessa limitação pela diferença econômica existente entre candidatos.

Por exemplo: um candidato “A”, que tem amigos financiadores abastados, recebe doações de vinte amigos, no patamar máximo de 10% (dez por cento) de seus rendimentos brutos do último ano e disputa eleições em face do candidato “B” que, ao seu turno, não possui a mesma gama de simpatizantes dispostos a doar grandes quantias. A desigualdade resta evidente.

Além disso, tomemos o mesmo exemplo como base, mudando-se apenas o poder econômico dos próprios candidatos. Antes da norma limitadora não havia limites para o autofinanciamento de campanhas, nada impedindo que um candidato aplicasse quantia *extra murus* em sua eleição.

Ainda sobre grandes doações, menciona Magnus Ohman:

Grandes doações (de indivíduos ricos, corporações e certos tipos de organizações) são muitas vezes vistas como problemáticas, uma

vez que existe o perigo de que o destinatário torne-se endividado com o doador, o que pode comprometer tanto a democracia quanto a governança. Alguns países tentam desestimular grandes doações, limitando a quantidade de contribuições (...).⁸

As grandes doações ofuscam o sentido daquelas pequenas, porque elas deixam de ter sentido quando apenas os objetivos dos grandes doadores serão atendidos durante a gestão ou legislatura do candidato ou partido vencedor.

Embora pouco difundida, é possível a arrecadação de recursos pela internet, com a devida identificação do doador. A situação jurídica vem também regulamentada na Resolução nº 23.463/15, nos seguintes moldes:

As pessoas físicas somente poderão fazer doações, inclusive pela Internet, por meio de:

I transação bancária na qual o CPF do doador seja obrigatoriamente identificado;

II doação ou cessão temporária de bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro, com a demonstração de que o doador é proprietário do bem ou é o responsável direto pela prestação de serviços.

§ 1º As doações financeiras de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos) só poderão ser realizadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação.

§ 2º O disposto no § 1º aplicase na hipótese de doações sucessivas realizadas por um mesmo doador em um mesmo dia.

§ 3º As doações financeiras recebidas em desacordo com este artigo não podem ser utilizadas e devem, na hipótese de identificação do doador, ser a ele restituídas ou, na impossibilidade, recolhidas ao Tesouro Nacional, na forma prevista no caput do art. 26.

Importante asseverar que as doações na internet são feitas obrigatoriamente a partir de páginas e dados disponíveis no próprio sítio do candidato. Daí que exclui-se a possibilidade de utilização do chamado financiamento coletivo ou *crowdfunding*, com páginas externas àquelas registradas como sítios de campanha.

Conforme extrai-se da Wikipédia:

⁸Op cit. p. 77

Financiamento coletivo (crowdfunding) consiste na obtenção de capital para iniciativas de interesse coletivo através da agregação de múltiplas fontes de financiamento, em geral pessoas físicas interessadas na iniciativa.[1] O termo é muitas vezes usado para descrever especificamente ações na Internet com o objetivo de arrecadar dinheiro para artistas, jornalismo cidadão,[2] pequenos negócios e start-ups, campanhas políticas, iniciativas de software livre, filantropia e ajuda a regiões atingidas por desastres, entre outros.⁹

No ponto, o deputado federal Jean Wyllys (Psol-TJ) elaborou consulta ao TSE, que respondeu pela impossibilidade de utilizar o mecanismo coletivo, porque a norma refere-se expressamente ao sítio do próprio candidato, não se admitindo intermediários.¹⁰

Finalmente, acerca da destinação de recursos em prol da participação da mulher na política, a Lei nº 12.034/09 já previa a obrigatoriedade de destinação de, pelo menos, cinco por cento dos recursos do fundo partidário em prol de programas de promoção e difusão da presença feminina no universo eleitoral. Houve sutil alteração para mencionar que a destinação dos recursos será feita diretamente à secretaria da mulher do respectivo partido, se houver.

⁹ https://pt.wikipedia.org/wiki/Financiamento_coletivo. Acesso em 07.02.2016.

¹⁰BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 20.887. Requerente: Jean Wyllys. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Acórdão publicado em 13/06/2014.

3. Formas alternativas de financiamento político.

No Brasil funciona uma espécie de financiamento misto de campanhas e partidos políticos. Isto porque, além das doações por pessoas físicas, a Lei nº 9.096/95¹¹, em seu artigo 38, prevê a existência de um fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos e possui, como forma de arrecadação, dotações orçamentárias da União.

Para se ter uma ideia da extensão da participação pública na vida financeira dos partidos e campanhas, recentemente, o projeto originário de lei orçamentária da união destinava R\$ 289,5 (duzentos e oitenta e nove milhões e quinhentos mil reais) para o fundo partidário. Contudo, o valor foi majorado para R\$ 867,5 (oitocentos e sessenta e sete milhões e quinhentos mil reais), não havendo veto da proposta alteradora, apesar da crise que assola o país. ¹²

Importante asseverar, outrossim, que há o financiamento indireto, por meio das propagandas eleitorais gratuitas na televisão.

Em que pese essas especificidades, formas alternativas de financiamento estão sendo diariamente discutidas. O projeto de lei nº 6316/13, que dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, em vários dispositivos busca a criação do Fundo Democrático de Campanhas. As doações somente poderão ocorrer por meio de página oficial do TSE. O projeto não exclui a doação de pessoas físicas, mas propõe um limite de R\$ 700,00 (setecentos reais) por eleitor. Consequências sérias são elaboradas ao partido que recebe recurso de pessoas jurídicas, via “caixa dois”, tais como a sua própria extinção. Ultrapassado o limite de doação por pessoa física, o texto do projeto também é

¹¹BRASIL. Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 19.09.1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096compilado.htm>. Acesso em: 10.02.2016.

¹²Folha de São Paulo de 20/04/2015. Disponível em <<http://http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/04/1619126-dilma-sanciona-aumento-do-fundo-partidario-para-r-868-milhoes.shtml>> . Acesso em 10/02/2016.

rígido: cassação do registro dos candidatos beneficiados, independentemente da existência de impacto sobre o resultado das eleições.¹³

Dentre os projetos em tramitação no Congresso, talvez esse seja o mais polêmico, por trazer a preponderância do financiamento público às campanhas eleitorais, dependendo de uma análise mais apurada sobre circunstâncias de finanças públicas e tributação. De acordo com notícia no sítio da Câmara dos Deputados:

Câmara dos Deputados analisa projeto (PL 6316/13) que estabelece novos mecanismos de financiamento de partidos e de candidaturas, de sistema de votação e de prestação de contas de campanhas eleitorais. A proposta de reforma política, conhecida como Eleições Limpas, foi apresentada por 44 entidades da sociedade civil – incluindo Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) - e foi subscrita pela deputada Luiza Erundina (PSB-SP) e mais de cem outros parlamentares.

(...)

O texto proíbe doação de empresas, bancos e outras pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais. Quem desrespeitar terá o registro cassado e será proibido de realizar contratos com o Poder Público por cinco anos, além de ser multado no valor de 10 vezes a quantia indevidamente doada. Em caso de reincidência, será decretada a extinção da empresa.

Pela proposição, as campanhas eleitorais serão financiadas por doações de pessoas físicas, no limite de R\$ 700, e pelo Fundo Democrático de Campanhas, gerido pelo Tribunal Superior Eleitoral

¹³ BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 6316 de 2013. Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096/95, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F298EEBFE18833D5BB548C020B27ABCC.proposicoesWeb2?codteor=1129866&filename=PL+6316/2013> . Acesso em: 11/02/2016.

(TSE) e constituído de recursos do Orçamento da União, multas administrativas e penalidades eleitorais.

As doações, segundo o projeto, somente poderão ser realizadas por meio de página oficial do TSE. O eleitor que desrespeitar o limite de doação será proibido, por cinco anos, de contratar com o Poder Público, prestar concurso público e assumir função ou cargo em comissão na administração pública, além de ser multado no valor de 10 vezes o valor irregularmente doado.¹⁴

O financiamento público de partidos políticos e campanhas pode, em tese, ajudar a nivelar as disputas políticas, evitando que o poderio econômico de uns possa contaminar a vontade do eleitor, fazendo-o distanciar da agenda política e propostas de governo a longo prazo.

Mesmo que esse seja um bom fundamento para aplicação dessa técnica no Brasil, afigura-se imprescindível a análise cuidadosa dos países que já tiveram a experiência. Nesse toar, Elin Falguera destaca:

Uma combinação de financiamento público e privado é preferível, como recomendado, por exemplo, pelo Conselho da Europa. No entanto, muitos países europeus exibem uma tendência preocupante relativa ao financiamento público. Os partidos políticos da região tornaram-se extremamente dependentes dessa receita – até uma média de dois terços de sua renda total, e em alguns países acima de 80%. O aumento gradual nos montantes de subsídios públicos que os partidos têm efetivamente se concedido por meio de legislação poderia ser interpretado por alguns como autointeresse. Para contrariar essa elevada dependência, mecanismos inovadores para encontrar um melhor equilíbrio devem ser incentivados. A esse respeito, a Alemanha fornece um caso interessante. Ela tem trabalhado para incentivar a angariação de fundos do partido por intermédio de um mecanismo de 'subsídios correspondentes' em que as subvenções públicas nunca podem ser

¹⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Reforma Política reúne propostas de 44 entidades da sociedade civil. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476879%C2%ADPROJETO%C2%ADDE%C2%ADREFORMA%C2%ADPOLITICA%C2%ADREUNE%C2%ADPROPOSTAS%C2%ADDE%C2%AD44%C2%ADENTIDAD%E2%80%A61/2>>. Acesso em: 11/02/2016

maior do que a quantidade levantada pelo próprio partido. Onde a dependência do Estado é alta, devem ser promovidos esforços inovadores. Não há nenhuma razão estereotipada para níveis ideais de financiamento político público e privado; o equilíbrio adequado deve ser determinado pelo contexto. Se usado, o financiamento público deve, no entanto, prever, pelo menos, as necessidades básicas de qualquer partido que passou um certo limiar de apoio público para que ele possa executar suas funções essenciais de participação cidadã e de representação.¹⁵

A modalidade pública de financiamento é assunto polêmico tanto na sociedade quanto internamente, entre os parlamentares, conforme aponta Michael Freitas Mohallem:

Da mesma forma, os argumentos contrários ao financiamento público têm ressonância tanto dentro do Congresso quanto em setores da sociedade que veem na proposta um canal de mau uso do erário, já que o dinheiro que hoje ingressa nas campanhas via caixa oficial e caixa dois continuará a fazer parte das campanhas, mas apenas como caixa dois. Do ponto de vista pragmático, argumenta-se que seria difícil que os grupos econômicos que hoje se beneficiam das doações aceitem alterar o modo de funcionamento.¹⁶

De fato, o histórico de mudanças sobre o financiamento brasileiro sugere que não se deve alterar a dinâmica jurídica e legal de financiamento com base apenas no receio futuro de práticas ilegais, como ocorreu anteriormente na autorização para doação por empresas, situação que gerou sérios danos à

¹⁵ FALGUEIRA, Elin. *et al.* Reforma eleitoral no Brasil: Legislação, democracia e internet em debate. Organização Joaquim Falcão. ' . ed. -- Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 469.

¹⁶ MOHALLEM, Michael Freitas *et al.* Reforma eleitoral no Brasil: Legislação, democracia e internet em debate. Organização Joaquim Falcão. ' . ed. -- Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 116.

democracia brasileira e cujo ciclo se findou com o julgamento da ADI 4560¹⁷, em que o STF declarou tal prática inconstitucional.

Em seu voto, acompanhando o relator, o Ministro Luiz Roberto Barroso arremata com precisão:

(...) não basta coibir o financiamento por empresas, é preciso baratear o custo das eleições, porque senão vai se fechar uma torneira, que é a do financiamento empresarial, e vai se fomentar a corrupção. É quase intuitivo que isso vá acontecer, mas isso não modifica o nosso papel de dizer: o que é errado é errado.¹⁸

O primeiro passo para o barateamento das campanhas eleitorais já foi dado pela recente Lei nº 13.165/15, que, dentre várias outras disposições, alterou o artigo 240 do Código Eleitoral para dispor: “a *propaganda de candidatos a cargos eletivos somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição*”. Ao reduzir o período de propaganda em mais de um mês, a legislação limitou automaticamente o custo das campanhas eleitorais, situação convidativa para a divulgação de ideias políticas e agendas objetivas ao eleitor, ao invés do convencimento pelo dispêndio econômico.

¹⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4560. Relator: Ministro Luiz Fux. Data do Julgamento: 17/09/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em 11/02/2016.

¹⁸BARROSO, Luiz Roberto. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4560. ADI nº 4560. Relator: Ministro Luiz Fux. Data do Julgamento: 17/09/2015.

Conclusão

O financiamento político é tema nuclear das reformas que visam a melhorar a relação entre os mandatos eletivos, candidatos, partidos e eleitor. Qualquer regra sobre o fluxo financeiro para partidos e candidatos deve ser adequadamente tratada e fiscalizada não só por órgãos formais, mas por toda sociedade, principalmente com a intensa participação investigativa e técnica de setores da imprensa.

A fiscalização intensa e correta sobre as finanças dos partidos políticos e das campanhas eleitorais são determinantes para evitar graves problemas existentes na democracia brasileira, como a troca de favores entre o doador e o político eleito, o clientelismo (concessão de privilégios diretos ou indiretos de candidatos aos eleitores em troca de votos) e fisiologismo (satisfação de interesses de partido ou grupo político por meio de direcionamento indevido da estrutura pública em detrimento do bem comum).

O primeiro vício – a troca de favores – , como característica do excesso de dinheiro de “doadores” privados, pode gerar sérios problemas como os “investimentos” em campanhas eleitorais. A doação em valores expressivos sugere, na verdade, o interesse do destinante em obter um retorno após o êxito eleitoral do partido ou candidato donatário, pois dificilmente se pode supor boas intenções a quem canaliza altas quantias a vários candidatos e partidos na mesma eleição, inclusive. A limitação legal de gastos eleitoral, prevista na Lei nº 13.165/15, indica um marco para o combate a tal imperfeição.

No segundo ponto, a limitação de dinheiro nas campanhas também é indicativo de boas expectativas em oposição ao clientelismo, uma vez que, com menos recursos, candidatos e partidos mal intencionados terão menos chances de convencer o eleitor com base em poderio econômico.

A ideia do financiamento público necessita de muito amadurecimento. Há um aspecto perigoso na aprovação desses mecanismos no Brasil, uma vez que a

alta dependência dos partidos e campanhas na assistência financeira por meio de dinheiro do contribuinte pode igualar as armas econômicas nas disputas eleitorais, mas, ao mesmo tempo, autorizar a existência de trânsito informal de recursos (“caixa dois”).

De qualquer forma, o assunto financiamento político deve ocupar os debates não só dos profissionais do direito, mas sim da sociedade civil em geral. Cidadãos informados e conscientes representam a grande chave para, cada dia mais, se implementar o critério ideal da arrecadação e destinação de dinheiro aos partidos e campanhas eleitorais. Imprensa séria, objetiva, técnica e impessoal, certamente ajudará o país a encontrar o melhor caminho na regulação e execução das regras do financiamento político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luis Roberto. <http://www.luisrobertobarroso.com.br/?p=980>. Acesso em 09.02.2016.

BARROSO, Luiz Roberto. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4560.ADI nº 4560. Relator: Ministro Luiz Fux. Data do Julgamento: 17/09/2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Reforma Política reúne propostas de 44 entidades da sociedade civil. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476879%C2%ADPROJETO%C2%ADDE%C2%ADREFORMA%C2%ADPOLITICA%C2%ADREUNE%C2%ADPROPOSTAS%C2%ADDE%C2%AD44%C2%ADENTIDAD%E2%80%A61/2>>. Acesso em: 11/02/2016

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 6316 de 2013. Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096/95, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F298EEBFE18833D5BB548C020B27ABCC.proposicoesWeb2?codteor=1129866&filename=PL+6316/2013> . Acesso em: 11/02/2016.

BRASIL. Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 19.09.1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096compilado.htm>. Acesso em: 10.02.2016.

BRASIL. Lei nº 13.165/15. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 29 de setembro de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4560. Relator: Ministro Luiz Fux. Data do Julgamento: 17/09/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em 11/02/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 20.887. Requerente: Jean Wyllys. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Acórdão publicado em 13/06/2014.

FALGUEIRA, Elin. et al. Reforma eleitoral no Brasil: Legislação, democracia e internet em debate. Organização Joaquim Falcão. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

Folha de São Paulo de 20/04/2015. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/04/1619126-dilma-sanciona-aumento-do-fundo-partidario-para-r-868-milhoes.shtml>> . Acesso em 10/02/2016.

HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. 26ª ed. - São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

MOHALLEM, Michael Freitas et al. Reforma eleitoral no Brasil: Legislação, democracia e internet em debate. Organização Joaquim Falcão. 1. ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

OHMAN, Magnus et al. Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político – Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. “Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições.”. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art2014030-01.pdf>>. Acesso em: 08.02.2016.

Wikipedia – A Enciclopédia Livre.
https://pt.wikipedia.org/wiki/Financiamento_coletivo. Acesso em 07.02.2016.