

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

FLAUBERTH SILVA SANTOS

FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL: modelos, custos e suas
consequências

São Luís/MA
2016

FLAUBERTH SILVA SANTOS

**FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL: modelos, custos e suas
consequências**

Monografia apresentada como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Maranhão.

Orientador: Prof. Msc. Felipe Costa Camarão

São Luís/MA

2016

Santos, Flaubert Silva.

Financiamento das campanhas eleitorais no Brasil :
modelos, custos e suas consequências / Flaubert Silva
Santos. - 2017.

59 f.

Orientador(a): Felipe Costa Camarão.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade
Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

1. Brasil. 2. Campanha Eleitoral. 3. Financiamento.
4. Modelos. I. Camarão, Felipe Costa. II. Título.

FLAUBERTH SILVA SANTOS

**FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL: modelos, custos e suas
consequências**

Monografia apresentada como requisito para a obtenção do
título de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal
do Maranhão.

Aprovada em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Msc. Felipe Costa Camarão (Orientador)

1º Examinador

2º Examinador

A Deus em primeiro lugar, à minha família, pais,
esposa, filhos, irmãos, tios(as), primos e amigos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que sempre me guiou pelo caminho da verdade, honestidade e humildade e por ter sido sempre um porto seguro nas horas difíceis.

Aos meus pais, pelo carinho, amor sincero e pelas oportunidades que me concederam ao longo da vida.

Aos demais familiares, pelo incentivo e apoio amoroso nos momentos que mais precisei.

Ao professor Felipe Camarão, que sempre colaborou com orientação e conhecimento precioso.

Aos amigos de turma, pela troca de experiências, pelo conhecimento compartilhado e pela amizade dispensada.

A todos que me apoiaram e auxiliaram durante toda a jornada e que de certa forma foram fundamentais na elaboração deste trabalho.

Enfim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para elaboração desta monografia.

“ [...] aqueles que esperam no Senhor renovam sempre suas forças. Voam alto como águias; correm e não ficam exaustos, andam e não se cansam.” (Isaías 40:31)

RESUMO

Apresenta-se um estudo sobre o financiamento das campanhas eleitorais brasileiras. Inicialmente mostra-se uma visão geral de todo o processo eleitoral brasileiro, abordando cada etapa. Em seguida, aborda-se o financiamento de campanha de forma genérica, mostrando sua conceituação, analisando os modelos de financiamento e os pontos de vistas favoráveis e contrários a cada um. Mostra-se ainda um breve panorama da realidade mundial no que tange ao financiamento de campanha. Por fim, analisa-se o financiamento brasileiro, destacando a evolução histórica, o modelo adotado atualmente, os recursos que formam o financiamento, o custo desse financiamento e o processo de prestação de contas, relacionando-os com as principais mudanças implementadas pela Reforma Eleitoral, por meio da Lei nº 13.165/2015.

Palavras-chave: Financiamento, Campanha Eleitoral, Modelos, Brasil.

ABSTRACT

We present a study on the financing of Brazilian electoral campaigns. Initially, an overview of the entire Brazilian electoral process is presented, covering each stage. Next, the campaign financing is approached in a generic way, emphasizing basic concepts, analyzing the financing models and the points of view favorable and contrary to each one. It also shows a brief overview of the world reality regarding the financing of the campaign. Finally, we analyze the Brazilian financing, highlighting the historical evolution, the model adopted today, the resources that form the financing, the cost of this financing and the accountability process, relating them to the main changes implemented by the electoral reform, by means of Law nº 13.165 / 2015.

Keywords: Financing, Electoral Campaign, Models, Brazil.

Sumário

p.

INTRODUÇÃO	09
2 PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO	11
2.1 Da organização política	11
2.2 Do processo eleitoral	13
2.2.1 Considerações iniciais	13
2.2.2 Etapas do processo	14
3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL	22
3.1 Considerações iniciais	22
3.2 Conceituação	22
3.3 Modelos de financiamento	23
3.3.1 Financiamento público exclusivo	23
3.3.2 Financiamento privado	25
3.3.3 Financiamento misto	27
3.4 Financiamento de campanha eleitoral em outros países	28
4 FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL	32
4.1 Evolução histórica	32
4.2 Modelo de financiamento adotado	35
4.2.1 Recursos públicos	35
4.2.2 Recursos privados.....	39
4.2.2 Custos das campanhas	47
4.3 Prestação de contas	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	55
ANEXOS	57

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar um estudo sobre o financiamento das campanhas eleitorais brasileiras, tema de extrema relevância e que, por isso, desperta grandes polêmicas e discussões. Visa ainda, por meio desse estudo, indicar um modelo que seja “ideal” para a realidade brasileira.

Temos visto o país passar por um verdadeiro "tsunami" institucional: *impeachment* presidencial, operação lava-jato, guerra entre os poderes em lugar da harmonia, escândalos em todas as esferas de poder, podemos atribuir boa parte dessa avalanche de acontecimentos ao fator corrupção, que em muitos casos tem seu ciclo iniciado no sistema de financiamento de campanha eleitoral.

O financiamento das campanhas é, portanto, um ponto sensível do processo eleitoral brasileiro e pode ser considerado a "ponta do iceberg" dessa crise institucional. O tema do financiamento político tem se tornado uma questão estratégica de toda democracia, mas ao mesmo tempo um grande problema, tendo em vista a complexidade que reveste a questão.

O debate principal tem sido em torno de qual modelo seria o ideal para o financiamento político, nessa perspectiva, alguns defendem um modelo de financiamento público exclusivo, visando elidir o abuso do poder econômico. Por outro lado, há aqueles que defendem um modelo privado, onde os cidadãos e as pessoas jurídicas escolhem os partidos ou candidatos aos quais os recursos privados devam se destinar. Existem ainda propostas que defendem os sistemas mistos como forma de encontrar um ponto de equilíbrio que por um lado, impeça que os partidos entrem em decadência por falta de recursos e, por outro, não rompa a ligação entre cidadãos e partidos estabelecida por meio das doações.

Sob essa ótica, um ponto bastante discutido é o financiamento eleitoral realizado por pessoas jurídicas, e isso se deve, principalmente, em decorrência dos recentes escândalos de corrupção envolvendo os grandes financiadores privados e os nossos políticos. O que se observa, é que a partir do momento em que esses financiadores entram na disputa eleitoral, promovendo as campanhas de “seus” candidatos, inevitavelmente há a cobrança de uma contrapartida, quando do êxito no pleito eleitoral. E aí começa todo o problema.

Essa via de mão dupla forma um ciclo vicioso de corrupção, que traz repercussões muito além do período eleitoral, trazendo ao país efeitos catastróficos. Esse processo de desembolso de recurso por parte das grandes empresas para as campanhas eleitorais é considerado um investimento que gera um excelente retorno no futuro, mas que

fatalmente virá por meio ilícitos, tais como beneficiamento nas licitações, super-faturamento nos serviços prestados, gerando graves danos para a sociedade e conseqüentemente para o desenvolvimento do país. Essa interferência do poder econômico nos rumos políticos da nação tem sido uma fonte de constante preocupação.

Tendo em vista toda repercussão social que a escolha de um modelo de financiamento pode acarretar, é que o sistema de financiamento político brasileiro está sempre se moldando, sempre em constante evolução.

Não é à toa que o sistema passou recentemente por uma reforma eleitoral, disciplinada por meio da Lei nº 13.165/2015, que teve como um dos focos principais de mudança, exatamente o financiamento privado por pessoas jurídicas, acarretando na proibição desse tipo de financiamento, além de estabelecimento de limites de gastos e diminuição do período das campanhas.

Não há dúvida de que a reforma eleitoral e as mudanças por ela estabelecidas é um passo no processo de reconstrução política do país. O Brasil precisa cada vez mais atentar para as questões políticas, para que não se pague um preço ainda mais alto, como Platão sabiamente afirmava: *"O preço que os homens bons pagam pela indiferença aos negócios públicos é serem governados pelos homens maus."*

É sob todo esse contexto, que nossa pesquisa irá se debruçar. De um lado, as dúvidas quanto ao modelo ideal para o financiamento eleitoral, do outro, a busca incessante de aperfeiçoamento do modelo por meio da legislação.

Nessa perspectiva, então, iniciaremos nossa pesquisa abordando a organização política brasileira e todas as etapas do processo eleitoral brasileiro, a fim de contextualizar e dar uma melhor estruturação e embasamento ao nosso trabalho.

Em seguida, analisaremos o financiamento de campanha de forma genérica, apresentando sua conceituação, os modelos de financiamento existente, destacando as características de cada um, o ponto de vista daqueles que defendem e as críticas a cada modelo. Averiguaremos ainda os modelos aplicados em outros países, a fim de que tenhamos um breve panorama da realidade mundial.

Por fim, abordaremos nosso tema principal, que é o financiamento das campanhas eleitorais brasileiras, indicando o modelo de financiamento adotado, traçando um panorama histórico do financiamento eleitoral no Brasil, os recursos que constituem esse financiamento, assim como a mensuração dos custos das nossas campanhas eleitorais e o processo de prestação de contas, que é de extrema importância como instrumento de controle.

2. PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

Iniciaremos esse trabalho, tratando do processo eleitoral brasileiro para que tenhamos um melhor entendimento da nossa temática principal e, dentro desse contexto, começaremos discorrendo sobre a organização política brasileira.

2.1 Da organização política brasileira

Quando se trata da organização do Estado, política e poder são palavras que estão intimamente ligadas. O termo política pode ser entendido como a habilidade de bem governar os povos obedecendo a princípios doutrinários que caracterizam a estrutura constitucional do Estado.

Segundo Gomes (2016, p. 28):

A política relaciona-se a tudo o que diz respeito à vida coletiva, sendo indissociável da vida humana, da cultura, da moral, da religião. Em geral, é ela compreendida como as relações da sociedade civil, do Estado. Trata-se, por outro lado, de esfera de poder, constituída socialmente, na qual se agregam múltiplos e, por vezes, contraditórios interesses.

Logo de início, a Constituição Federal brasileira dispõe em seu art. 1.º sobre a Forma de Estado e Governo, bem como o Regime de Governo e o Regime Político, definindo assim todo o arcabouço político do Estado brasileiro, nos seguintes termos: “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)*”.

Quanto à forma de Estado adotada pelo texto constitucional de 1988, temos que o Brasil constitui-se em uma Federação. O nosso federalismo se deu por desagregação a partir de um Estado Unitário e está estabelecido como cláusula pétrea em nossa Constituição Federal.

O Estado federado, via de regra, tem como características gerais: descentralização política, constituição rígida como base jurídica, inexistência do direito de secessão, soberania do Estado Federal, auto-organização dos Estados-Membros, dentre outros.

Segundo Lenza (2016), a solidez do sistema federativo está principalmente na consagração da ideia da indissolubilidade do vínculo federativo, ou seja, a impossibilidade dos entes federados se separarem, tendo instrumentos para efetivação dessa indissolubilidade

em caso de uma eventual crise, como é o caso da intervenção federal, prevista no art. 34, inciso I da Constituição Federal.

Quanto à forma de governo, o Brasil constituiu-se em uma República, do latim *res publica*, que significa “coisa pública” ou “coisa do povo”. É sabido que o Brasil inicialmente era uma colônia de Portugal, depois se tornou um país independente, que tinha como forma de governo a Monarquia, e, somente, em 15 de novembro de 1889 ocorreu a proclamação da República liderada por Marechal Deodoro da Fonseca.

A República é uma forma de governo em que o Chefe de Estado é eleito pelos representantes dos cidadãos ou pelos próprios cidadãos, e exerce a sua função durante um tempo limitado. Tem, portanto, como características: a natureza representativa do regime, eletividade dos mandatários e temporariedade dos mandatos eletivos.

Quanto ao regime de governo, o Brasil adotou o presidencialismo, podemos dizer que é um regime que tem como característica principal o fato de que o Presidente assume tanto as funções de Chefe de Estado, como as de Chefe de Governo. Nesse regime, o presidente é responsável por coordenar a execução das políticas públicas, exercer o poder de veto em projetos de lei, representar o país nas relações internacionais, portanto, a figura do presidente não exerce um papel decorativo, como ocorre geralmente nos regimes parlamentaristas.

Já no que tange ao regime político, a República Federativa do Brasil constituiu-se em um Estado Democrático de Direito. A palavra democracia tem sua origem no grego *demos*, que significa “povo”, e na palavra *kratos*, que quer dizer “autoridade”, portanto, podemos traduzir de forma ainda mais abrangente, nos moldes da afirmação de Abraham Lincoln no seu discurso de 19/11/1863, em Gettysburg, democracia é o “*governo do povo, pelo povo e para o povo*”.

Nesse sentido, a nossa Constituição aduz em seu artigo 1º, parágrafo único que: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. Pode-se afirmar que na democracia o poder reside no povo, tem seu fundamento na vontade popular.

A democracia pode ser dividida em direta, indireta ou representativa e semidireta. A Democracia direta é aquela em que o povo exerce diretamente os poderes governamentais, é um tipo de democracia que está obsoleta, pois não se vê mais aplicada em nenhum país. A Democracia indireta ou representativa é aquela em que o povo outorga as funções de governo aos seus representantes, através de eleições periódicas. Já a Democracia semidireta é aquela que o povo é representado, ao mesmo tempo em que exerce diretamente funções de governo

como plebiscito, referendo e projetos de lei de iniciativa popular, é o tipo de Democracia adotada no Brasil.

Em síntese, o sistema político brasileiro tem como Forma de Estado: o Estado Federado, Forma de Governo: República, Regime de Governo: Presidencialismo, e tem como Regime Político uma Democracia semidireta.

2.2 Do processo eleitoral brasileiro

Já verificamos inicialmente a estrutura política do Estado brasileiro, agora veremos o processo eleitoral brasileiro, com todas as suas etapas.

O processo eleitoral deve ser entendido como uma sucessão de atos, que tem como fim específico, possibilitar a realização do escrutínio e escolha dos eleitos. Esse processo vai desde as convenções partidárias até a fase de diplomação dos eleitos.

O entendimento do processo eleitoral é de extrema importância para a nossa pesquisa, pois o financiamento está imbricado, ligado diretamente a esse processo.

2.2.1 Considerações iniciais

O processo eleitoral brasileiro pode ser dividido em três etapas: a primeira preparatória que compreende: as convenções partidárias, registro de candidatos, propaganda eleitoral e medidas preliminares à votação e apuração; a segunda etapa que é composta pela: votação e totalização e a última etapa que é a diplomação dos eleitos.

Portanto o processo eleitoral no Brasil aqui abordado consubstancia-se nas fases organizativas das eleições e um breve período posterior. É todo organizado pela Justiça Eleitoral, em nível municipal, estadual e federal. Na esfera federal, a Justiça Eleitoral possui como órgão máximo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com sede em Brasília. Em cada estado da Federação e no Distrito Federal há um Tribunal Regional Eleitoral (TRE), bem como juízes e juntas eleitorais.

A Justiça Eleitoral organiza, fiscaliza e realiza as eleições regulamentando o processo eleitoral, examinando as contas de partidos e candidatos em campanhas, controlando o cumprimento da legislação pertinente em período eleitoral e julgando os processos relacionados com as eleições.

O Brasil é referência mundial em eleições, tendo em vista que o processo eleitoral brasileiro dispõe de instrumentos e mecanismos para garantir: a normalidade dos pleitos, a segurança do voto e a liberdade democrática.

Além desses critérios acima enumerados, o Brasil destaca-se como referência nesse processo, por conta da crescente modernização aplicada ao longo dos anos. Porém houve um tempo em que as votações eram realizadas de forma manual, mas já em outubro de 1996 foram realizadas as primeiras eleições informatizadas do país, com 57 municípios brasileiros (todas as capitais e as cidades com mais de 200 mil eleitores) fazendo uso das urnas eletrônicas, sendo que, em 2000, as eleições passaram a ser totalmente informatizadas.

A partir de 2008, foi incrementada mais uma inovação, o sistema biométrico de identificação do eleitor passou a ser adotado em algumas regiões do Brasil e, desde então, a Justiça Eleitoral vem gradativamente realizando o cadastramento biométrico de todo o eleitorado brasileiro. De acordo com dados do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), nas eleições de 2016, mais de 43 milhões de eleitores tiveram suas digitais cadastradas por esse sistema, o que corresponde a 30% (trinta por cento) do total do eleitorado, representando mais um grande avanço na garantia da segurança do voto e de aperfeiçoamento de todo o processo eleitoral brasileiro.

2.2.2 Etapas do processo

Passemos agora a discorrer sobre cada etapa desse processo. A primeira etapa como já mencionado são as convenções partidárias, essa etapa consiste na escolha dos candidatos que concorrerão a um mandato eletivo.

Segundo Gomes (2016, p. 293): “*Convenção é a reunião ou assembleia formada pelos filiados a um partido político - denominados convencionais - cuja finalidade é eleger os que concorrerão ao pleito.*” Em outras palavras, seria a forma pela qual os partidos escolhem os candidatos que disputarão as eleições.

Antes das convenções, os partidos políticos podem realizar as prévias eleitorais com o objetivo de conhecer a opinião dos filiados sobre a escolha de candidatos, verificando antecipadamente o resultado, que deve ser confirmado pela convenção. Esse instituto não é regulamentado pela legislação, mas isso não impede que os partidos o acolham em seus estatutos. Nesse sentido, temos Acórdão do TSE:

1. Os partidos políticos podem realizar, entre seus filiados, as chamadas prévias eleitorais, destinadas a buscar orientação e fixar diretrizes, inclusive sobre escolha de candidatos. 2. A eventual divulgação, pelos veículos de comunicação, dos resultados da consulta interna, não caracteriza, em princípio, propaganda eleitoral antecipada” (TSE - Ac. nº 20.816, de 19/06/2001).

Dependendo dos cargos em disputa, a escolha será submetida a determinado órgão. Para escolha de candidatos do partido ao cargo de prefeito, vice-prefeito e vereadores, será feita por meio das Convenções Municipais.

Para a escolha dos candidatos do partido ao cargo de Governador, Vice-Governador, Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais, a validação será feita nas Convenções regionais.

E, por fim, para a escolha de candidatos do partido para o cargo de Presidente e Vice-presidente da República, o processo será realizado nas Convenções Nacionais.

A data de realização das convenções partidárias foi recentemente alterada pela Lei nº 13.165/15, conhecida como a Lei da Minirreforma Eleitoral, que modificou o texto do artigo 8º da lei 9504/97, conhecida como Lei das Eleições, o qual ficou disposto da seguinte forma:

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação.

Concluída a Convenção partidária, passaremos a próxima etapa que será os registros de candidatos escolhidos na convenção, que também teve seu período alterado pela Lei nº 13.165/15, conforme disposto no art. 11 da Lei nº 9504/97: *“Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.”*

O registro de candidaturas é uma das mais importantes fases das eleições, tendo em vista que é nesse momento que os partidos e as coligações solicitam à Justiça Eleitoral o registro das pessoas que concorrerão aos cargos eletivos.

É sabido que o direito de ser votado, só pode ser exercido pelos cidadãos que gozem de condição de elegibilidade e que não incidam em qualquer causa de inelegibilidade ou impedimento, logo, com vistas a aferir tais requisitos, é preciso que o partido formalize na Justiça Eleitoral pedido ou requerimento de registro de candidatura de seus filiados que tenham sido escolhidos em convenção e concordem em disputar as eleições. Nesse sentido, é

instaurado um complexo processo, cujo objeto é o registro de candidatos no pleito político-eleitoral.

Quanto ao momento da aferição das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade, o art. 11, § 10º determina que:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

§10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade.

Deve-se destacar que as condições de elegibilidade estão estabelecidas constitucionalmente no art. 14, § 3º da Constituição Federal, quais sejam: a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e idade mínima de acordo com o cargo pretendido.

É importante ressaltar que a aferição do requisito da idade mínima deve ser verificada tendo como referência a data da posse, salvo para o cargo de vereador, que será aferida considerando a data-limite do pedido de registro, essa ressalva é mais uma alteração promovida pela Lei nº 13.165/15.

O pedido de registro de candidatura deve ser instruído com: a cópia da ata da convenção partidária; a autorização do candidato, por escrito; prova de que está filiado a partido político a pelo menos seis meses (prazo também alterado pela Lei nº 13.165/15); declaração de bens, assinada pelo candidato; cópia do título eleitoral, além de certidões criminais e fotografias dos candidatos. É necessário ainda, para os candidatos a prefeito, Governador e Presidente da República, as propostas por eles defendidas.

Caso o partido ou coligação não requeira o registro dos seus candidatos, estes poderão fazê-lo perante a Justiça Eleitoral, observado o prazo de quarenta e oito horas da publicação do edital, em que consta a lista dos candidatos, conforme está disposto no art. 11, parágrafo 4º da Lei nº 9504/97.

O pedido de registro pode ser impugnado ou contestado. Para tanto, duas formas se apresentam: notícia de inelegibilidade e Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC).

O artigo 3º da LC nº 64/90 só confere legitimidade ativa para impugnar registro de candidatura a “candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público”, não fazendo referência ao eleitor. Logo, impõe-se a conclusão de que o eleitor não detém legitimidade

ativa para ajuizar ação de impugnação de registro de candidato. Nesse sentido, temos Acórdão do TSE: “[...] *Registro de candidato impugnado por eleitor: parte ilegítima. Art. 3º da Lei Complementar no 64/90 [...]*” (TSE - Ac. nº 14.807, de 18-111996 - JURISTSE 7:106).

Com o intuito de amenizar essa falta de legitimidade do eleitor, o TSE institui procedimento disposto na resolução que trata do registro de candidaturas, nos seguintes termos: “*Qualquer cidadão no gozo de seus direitos políticos poderá, no prazo de 5 dias contados da publicação do edital relativo ao pedido de registro, dar notícia de inelegibilidade ao Juiz Eleitoral, mediante petição fundamentada.*”

Desta forma, o eleitor mediante petição fundamentada poderá informar à Justiça Eleitoral não apenas sobre inelegibilidade de determinado candidato, como também em relação a ausência de condição de elegibilidade.

A Ação de Impugnação de Registro de Candidatura, que como já dito, não pode ser ajuizada pelo eleitor, somente por candidatos, partido político, coligação ou Ministério Público tem o prazo de cinco dias para ajuizamento a partir da data da publicação do edital contendo a relação nominal dos pedidos de registro de candidatura e tem o mesmo objetivo da notícia de inelegibilidade, visa impugnar a candidatura de um determinado candidato.

Outro aspecto a ser abordado, quanto ao registro de candidatura, diz respeito à substituição, a Lei das Eleições dispõe que nos casos em que um candidato for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo de final do prazo do registro ou tiver seu registro indeferido ou cancelado, será facultado ao partido ou coligação efetuar a substituição. O registro de candidatura, nesses casos, deverá ser requerido até 10 (dez) dias contados do fato ou da notificação do partido da decisão judicial que deu origem à substituição.

Quanto àqueles candidatos que forem expulsos do partido até a data da eleição, estarão sujeitos ao cancelamento dos seus registros, desde que seja assegurada ampla defesa e sejam observadas as normas estatutárias. Esse cancelamento será decretado pela Justiça Eleitoral, após solicitação do partido.

O processo de registro de candidatura segue o chamado rito ordinário previsto nos artigos 2º a 16 da Lei de Inelegibilidades (LC nº 64/90), no que lhe for aplicável e terão prioridades sobre quaisquer outros, devendo a Justiça Eleitoral adotar as providências necessárias para o cumprimento do prazo de julgamento, que é de até vinte dias antes da data das eleições.

Um aspecto interessante nesse tipo de processo relaciona-se aos candidatos que estiverem com seus registros *sub judice*, estes poderão efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e até

mesmo ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando, porém, a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento do seu registro por instância superior, é o que dispõe o art. 16-A da lei das eleições. (Teoria da conta e risco)

No dia seguinte ao término do prazo de registro de candidatura que é 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, inicia-se oficialmente a fase da propaganda eleitoral, termo que está intimamente ligado ao significado de campanha eleitoral, tema da nossa pesquisa.

De forma geral, a propaganda pode ser conceituada como um meio empregado a fim de convencer e influenciar pessoas na tomada de decisões e escolhas. O termo é oriundo do latim *propagare*, que significa propagar, tornar público, difundir.

Nessa perspectiva, podemos dizer que a propaganda eleitoral é a propaganda em que partidos políticos e candidatos divulgam, por meio de mensagens dirigidas aos eleitores, suas candidaturas e propostas políticas, a fim de se mostrarem os mais aptos a assumir os cargos eletivos que disputam, conquistando, assim, o voto dos eleitores.

A propaganda eleitoral inicia-se no dia 16 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, antes disso é vedada a sua realização, excetuando-se apenas a propaganda intrapartidária, que é direcionada aos convencionais.

A propaganda eleitoral está disciplinada nos arts. 36 a 57-I da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), sendo que o TSE (Tribunal Superior Eleitoral), nos anos em que se realizam as eleições, aprova resolução detalhando e explicitando a temática.

A Lei nº 13.165/2015 promoveu importantes alterações quantos às propagandas eleitorais, reduziu o prazo da propaganda eleitoral, assim o período de propaganda dos candidatos no rádio e na TV passou de 45 para 35 dias, com início em 26 de agosto, no primeiro turno. O tempo de exposição nos meios de comunicação também diminuiram, será dois blocos no rádio e dois na televisão com 10 minutos cada. Além dos blocos, os partidos terão direito a 70 minutos diários em inserções, que serão distribuídos entre os candidatos a prefeito (60%) e vereadores (40%). Essas inserções deverão ser de 30 ou 60 segundos cada uma.

Do total do tempo de propaganda no rádio e na TV, 90% (noventa por cento) serão distribuídos proporcionalmente ao número de representantes que os partidos tenham na Câmara Federal. Os 10% (dez por cento) restantes serão distribuídos igualmente. No caso de haver aliança entre legendas nas eleições majoritárias será considerada a soma dos deputados federais filiados aos seis maiores partidos da coligação. Em se tratando de

coligações para as eleições proporcionais, o tempo de propaganda será o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos.

A nova redação do caput do artigo 46 da Lei nº 9.504/1997, introduzida pela Lei nº 13.165/15, passou a assegurar ainda a participação em debates de candidatos dos partidos com representação superior a nove deputados federais e facultada a dos demais.

A propaganda eleitoral ao longo do tempo foi sofrendo uma série de restrições, com vistas a garantir a isonomia do pleito, combatendo o abuso do poder econômico, limitando gastos, dentre outras medidas.

Nessa ótica, a legislação vigente veda a confecção, utilização, distribuição por comitê ou candidato, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou qualquer outro bem ou material que possa proporcionar vantagem ao eleitor. É vedada ainda a realização de showmício para promoção de candidatos, propaganda eleitoral mediante outdoors.

É proibida a veiculação de propaganda paga no Rádio e na TV. É vedada também, ainda que gratuitamente, a veiculação de propaganda eleitoral na internet, em sítios de pessoa jurídica ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública.

Quando da violação dessas restrições, o poder de polícia será exercido pelos juízes eleitorais e pelos juízes designados pelos Tribunais Regionais Eleitorais impostas e os responsáveis estarão sujeitos a multas e outras sanções previstas em lei.

O encerramento dessa fase ocorre na véspera da eleição. No dia das eleições, é permitida tão somente a manifestação individual e silenciosa do eleitor por partido político, coligação ou candidato, por meio de bandeiras, broches, dísticos e adesivos.

A outra fase do processo eleitoral são as Medidas Preliminares à Votação e à Apuração. Esta fase do processo movimentava basicamente os órgãos da Justiça Eleitoral, que concentram suas atividades na escolha de mesários para composição das Juntas Eleitorais e Mesas Receptoras de votos e ocorre de forma concomitante com outras fases do processo.

A Justiça Eleitoral, nos dias que antecedem o pleito, promove intenso trabalho de organização e preparação: desenvolve e prepara os sistemas de informática a serem empregados, fixa os locais de votação, constitui as mesas receptoras de votos e justificativas, prepara as urnas, o material de votação e de justificativas. Sem essa preparação seria impossível lograr-se êxito nas eleições.

A fase seguinte é a Votação e Totalização. A votação ocorre no primeiro domingo de outubro em primeiro turno e, caso haja segundo turno, no último domingo de outubro. É a fase do processo eleitoral mais conhecida pelos cidadãos.

A votação ocorre nas seções eleitorais, que devem preferencialmente ser próximas ao domicílio do eleitor, a fim de facilitar o exercício do voto. Nesse sentido, o código Eleitoral prevê a criação de seções eleitorais em vilas e povoados, assim como nos estabelecimentos de internação coletiva, onde haja pelo menos 50 eleitores.

Em cada seção há as mesas receptoras de votos que é constituída por um presidente, um primeiro e um segundo mesários, dois secretários e um suplente. Tem sido facultada aos Tribunais Regionais a dispensa do segundo secretário e do suplente. Os membros da mesa devem ser nomeados pelo juiz eleitoral sessenta dias antes das eleições.

O Código Eleitoral prevê no §1º do art. 120, algumas vedações referente à nomeação dos membros das mesas receptora, com vistas à segurança do voto e imparcialidade dos seus integrantes. Desta forma, não podem ser nomeados os candidatos e seus parentes, até o 2º grau, bem como seu cônjuge; os membros de diretório político, agentes policiais, servidores comissionados do poder executivo e os que pertencerem à justiça eleitoral.

A votação inicia às 08:00 horas e é encerrada às 17:00 horas, sendo distribuída senha aos eleitores que se encontrarem nas filas. Concluída a votação, o Presidente da mesa emitirá o boletim de urna, que é um documento emitido pela urna que consta a quantidade de votos para cada candidato, a identificação da seção, da zona eleitoral, do número de votantes, a votação de cada legenda, os votos nulos, os votos em branco.

Terminada a votação inicia-se a etapa de totalização ou apuração que é um ato privativo da Justiça Eleitoral. No caso de eleição municipal, a competência para apuração será da Junta Eleitoral; Para as eleições de Governador, Deputados e Senadores a competência será dos Tribunais Regionais e nas eleições presidenciais a competência será do TSE.

Com a urna eletrônica e a informatização de todo o sistema, a apuração das eleições tornou-se bastante célere, tendo o resultado das eleições anunciado após algumas horas depois do término da votação.

Por fim, temos a etapa da Diplomação, que consiste no ato de credenciamento dos eleitos e suplentes, realizado pela Justiça Eleitoral, tornando-os aptos a assumir os respectivos mandatos eletivos. Materialmente, é a entrega dos diplomas que é feita aos que exercerão os mandatos e aos dois ou três primeiros suplentes.

Em outras palavras, podemos dizer que a Diplomação é o ato pelo qual a Justiça Eleitoral atesta que o candidato foi efetivamente eleito pelo povo e, por isso, está apto a tomar posse no cargo.

A diplomação deve ser realizada em ato único, não podendo ser fracionado, é a partir dela que começa a correr o prazo para a interposição do recurso contra a diplomação, bem como para a impugnação do mandato eletivo.

A competência para diplomação dependerá do âmbito das eleições, nas eleições municipais, a diplomação será de competência da Junta Eleitoral; nas eleições gerais, será da competência do TRE, e nas de Presidente e Vice Presidente da República, será o TSE.

Com a etapa da diplomação completa-se todo o ciclo do processo eleitoral. Desta feita, concluímos esse capítulo inicial, que teve como objetivo contextualizar o tema central da nossa pesquisa, facilitando sua compreensão.

Finalizamos esse capítulo falando sobre as etapas do processo eleitoral. Esse capítulo teve como objetivo contextualizar o tema principal da nossa pesquisa que é o financiamento de campanha eleitoral.

A importância de mostrar o processo eleitoral está exatamente na relação que o conceito de campanha eleitoral tem com as etapas do processo, na verdade, as campanhas eleitorais em sentido estrito compõem uma das fases desse processo que é a fase das propagandas eleitorais.

Iremos verificar mais a frente que o conceito de campanha eleitoral está atrelado ao de propaganda eleitoral. Portanto não poderíamos falar sobre financiamento de campanha eleitoral sem demonstrar como se dá o processo eleitoral com todas as suas etapas.

No próximo capítulo, abordaremos o financiamento de campanha eleitoral de forma genérica, mostrando sua conceituação, os modelos de financiamento existente e fazendo um apanhado da situação de alguns países em relação aos modelos de financiamento adotados.

3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

Neste capítulo começaremos a tratar do nosso tema principal que é o financiamento de campanha eleitoral. O financiamento das campanhas eleitorais é um assunto fervente nos dias atuais e um dos temas mais polêmicos dos atuais regimes democráticos, que tem gerado uma série de discussões, dentre as quais, sob qual modelo mais adequado a ser adotado e os impactos que cada modelo provoca no sistema político e conseqüentemente na sociedade.

3.1 Considerações iniciais

Abordaremos nesse capítulo a conceituação sobre financiamento de campanha, discorreremos em seguida sobre os modelos de financiamento: público, privado e misto, e, por fim, apresentaremos um breve panorama do financiamento de campanha em outros países.

3.2 Conceituação

Necessário se faz uma conceituação da temática pesquisada, a fim de que haja uma construção lógico-didática. Nesse sentido, vejamos a definição de Pierre (2008, p. 521) para campanha eleitoral, segundo o autor seria: *“a propaganda política dos candidatos a cargos Executivos ou Legislativos, em época de eleição, de acordo com as normas estipuladas por lei”*.

Nessa ótica, é relevante também o entendimento de Gomes (2016, p. 360) sobre campanha eleitoral, para o autor é *“[...] o complexo de atos e procedimentos técnicos empregados por candidato e agremiação política com vistas a obter o voto dos eleitores e lograr êxito na disputa de cargo público-eletivo.”*

Conceituado campanha eleitoral, passemos à definição do financiamento da campanha eleitoral em si. Para Gomes (2016), financiamento de campanha eleitoral são os *“recursos materiais empregados pelos candidatos com vistas à captação de votos dos eleitores.”*

Utilizando o entendimento de Oliveira e Rodrigues (2013, texto digital), temos que: *“o financiamento de campanha consiste na arrecadação de recursos para que os partidos e os candidatos possam fazer a campanha política”*.

Em outros termos, podemos dizer que o financiamento de campanha eleitoral são os recursos necessários para que os candidatos e partidos políticos divulguem suas ideias, seus projetos, de maneira a captarem os votos necessários para lograrem êxito no pleito,

conquistando assim postos político-estatais. É impensável a realização de campanha eleitoral sem dispêndio de recursos, ou seja, sem financiamento, ainda que pouco vultosos.

Por outro lado, o financiamento de campanhas eleitorais não compreende os custos da organização do processo eleitoral, como o registro de eleitores, a instalação das urnas, os gastos de pessoal envolvidos no dia da eleição, estes correm por conta do Estado. Também não compreendem o financiamento ordinário das organizações partidárias ou a remuneração dos representantes eleitos.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 9.504/1997, Lei das Eleições, disciplina a forma de financiamento das campanhas eleitorais, especificamente em seu art. 17 e determina que: “*As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta lei.*”

Podemos dizer que, de forma geral, temos três modelos de financiamento de campanha: público exclusivo, privado e misto.

Discorreremos detalhadamente sobre cada modelo no tópico seguinte. Mas de forma sucinta, o modelo público exclusivo é aquele em que as campanhas eleitorais são integralmente financiadas pelo Estado, portanto, com recursos públicos. O modelo privado caracteriza-se pelo financiamento integral por meio de particulares, pessoas físicas e/ou jurídicas. Por fim, o modelo misto é aquele em que as campanhas são financiadas tanto pelo Estado quanto pelos agentes privados.

3.3 Modelos de financiamento

Há uma antiga e complexa discussão entre os estudiosos sobre o tema, de qual seria, a formatação ideal do financiamento de campanhas eleitorais, um sistema público, privado ou misto. Apresentaremos a seguir as características de cada um dos modelos com todas as suas nuances, mostrando as suas vantagens e desvantagens, pontos favoráveis e críticas.

3.3.1 Financiamento público exclusivo

O primeiro modelo de financiamento de campanha que abordaremos é o público exclusivo. Segundo Gomes (2016, p. 365), nesse tipo de financiamento, “*as campanhas eleitorais são integralmente financiadas pelo Estado, portanto com recursos públicos, oriundos da cobrança de tributos.*”

No financiamento exclusivamente público, é vedada a utilização de recursos advindos de qualquer fonte privada, a fim de evitar ou diminuir a interferência do poder privado nas campanhas eleitorais, proporcionar isonomia nas campanhas eleitorais e dar maior transparência e publicidade aos recursos arrecadados e aplicados nas campanhas eleitorais.

Os defensores desse modelo argumentam que ele contribui para a redução da corrupção na gestão estatal, tendo em vista que os candidatos eleitos deixam de estar debaixo da influência de seus financiadores privados.

Para eles, esse sistema promove a igualdade de oportunidades ou chances na disputa eleitoral, tornando a disputa mais justa e equilibrada, tendo em vista que nem todos os candidatos têm acesso a grandes financiadores privados, e há ainda aqueles candidatos cujas ideologias contrariam os interesses dos financiadores.

Esse modelo é defendido, principalmente, pelos partidos de esquerda. Logicamente, porque a ideologia das esquerdas não se coaduna com os interesses pessoais dos grandes financiadores.

Na visão dos defensores desse modelo, sem um financiamento amplamente público, os políticos tenderão a ser submissos aos grupos de interesse que lhes apoiaram durante as campanhas eleitorais. Desta forma, a consequência social poderá ser maior do que a economia no gasto público resultante do financiamento privado.

Outro aspecto defendido é que esse tipo de modelo reforça a igualdade política da campanha eleitoral, à medida que os candidatos estariam em pé de igualdade, independente do seu poder econômico ou dos seus financiadores.

Há outra questão levantada na defesa do financiamento público que diz respeito à possibilidade de redução de custos das campanhas eleitorais, nessa linha de pensamento Doublet (1997, p. 13) pondera que:

[...] todo esforço de racionalização do financiamento privado ou público não tem sentido se não está acompanhado de uma ação sobre as despesas e, na medida em que sua redução incitar a não mais ou a menos recorrer aos circuitos de financiamento oculto, esta escolha será inseparável de uma maior exigência de transparência das contas dos partidos e dos candidatos.

A redução dos gastos traz como conseqüências: a redução da influência dos meios de comunicação, padronização e simplificação dos programas de propaganda eleitoral, tornando-os mais enxutos e sem grandes tecnologias e diminuindo, desta forma, o distanciamento da figura real do candidato em relação aos seus eleitores, fazendo com que esteja ausente toda a “maquiagem” que os grandes marqueteiros utilizam por meio de grandes montantes de recursos. Nesse aspecto, o processo de escolha ganha em segurança e confiabilidade.

Outro argumento utilizado pelos defensores do modelo de financiamento público exclusivo é a facilitação da fiscalização dos recursos arrecadados, tendo em vista que a receita seria proveniente de uma única fonte, teria, portanto, uma maior transparência.

Por outro lado, os que criticam esse modelo argumentam que ele não acabará com a captação de recursos privados nas campanhas eleitorais, segundo eles o dinheiro privado ingressará por outras vias, contribuindo para que candidatos ingressem no campo da ilicitude.

Outra crítica a esse modelo está atrelada ao argumento de que seria mais um gasto a concorrer com despesas prioritárias como educação, saúde, infraestrutura e segurança pública, sabendo que na maioria dos países, esses recursos são ineficientes e insatisfatórios.

Outro aspecto que é alvo de crítica relaciona-se ao fato de ser o Estado a única fonte de financiamento das campanhas eleitorais, o que faz gerar uma forte dependência entre os partidos e o Estado. Tal fato ocasiona ainda um relevante afastamento dos partidos políticos em relação ao seu eleitorado que o apóia, posto que os candidatos já não dependem deles para o seu financiamento.

Por fim, argumenta-se que a adoção do modelo de financiamento público exclusivo não irá por si só extirpar a corrupção.

3.3.2 Financiamento privado

O outro modelo que temos é o financiamento privado, nesse modelo as campanhas eleitorais são integralmente financiadas por particulares, pessoas físicas e jurídicas. O financiamento privado é o mais antigo entre os modelos de arrecadação de recursos pelos partidos políticos.

Um argumento interessante pelos que defendem esse modelo está relacionado à visão de que o financiamento privado reforça o sistema democrático, visto que aqueles que defendem entendem que em um sistema democrático as camadas da sociedade devem estar representadas na esfera política, de acordo com a ideologia que apóiam, o que gera uma interação positiva entre partidos e sociedade.

No caso das campanhas eleitorais, essa interação se consubstanciará com a arrecadação de recursos pelos partidos perante a sociedade, produzindo assim uma interdependência entre representantes e representados, ampliando o papel dos partidos políticos como agente social e fortalecendo, desta forma, o sistema democrático.

Os defensores do modelo de financiamento privado acreditam que a adoção do modelo público exclusivo pode ensejar a perpetuação dos grandes partidos no poder, impedindo

assim, a mobilidade política. Assim, os partidos que alcançarem o poder em uma eleição, continuarão com a vantagem e o poder nas mãos, controlando todo o financiamento das campanhas eleitorais, visto que estaria sendo financiado com recursos públicos. Isso produziria um engessamento do sistema eleitoral e dos partidos políticos e causaria sérios danos à democracia.

Desta forma, a adoção de um modelo público exclusivo levaria os partidos com maior representação no Congresso a ter vantagem em relação aos partidos pequenos, pois o financiamento público beneficiaria os partidos que estivessem no poder, pois controlariam a distribuição dos recursos, recebendo assim mais recursos, diminuindo assim a isonomia do processo eleitoral.

Um dos argumentos contrários a esse modelo, diz respeito à forte influência que o poder econômico acaba exercendo sobre os candidatos e partidos financiados. Os agentes políticos devem ser totalmente independente para que possam cumprir sua finalidade, que é fazer valer o interesse público, mas, na prática, o que se verifica, quando há a prevalência do modelo privado em que é permitido a doação de empresas, é uma influência robusta dos grandes grupos econômicos, que fazem valer os seus interesses em detrimento dos interesses da sociedade.

Outra crítica nesse sentido é de que as pessoas jurídicas não poderiam financiar as campanhas eleitorais, pois não detém, nem exerce direitos políticos. Em geral, suas doações têm caráter meramente pragmático, constituindo estratégia para se aproximarem e exercerem influência nos agentes políticos beneficiados. Em muitos casos a mesma pessoa doa a candidatos e partidos de diferentes ideologias que muitas vezes estão disputando os mesmos cargos, algo altamente paradoxal.

O grande problema, na opinião dos críticos a esse modelo, é que nesse tipo de financiamento, via de regra, as pessoas jurídicas que contribuem financeiramente para as campanhas eleitorais, exigem uma contrapartida daquele candidato eleito, surgindo daí uma relação de comprometimento entre doador e donatário, que fatalmente desembocará no ciclo vicioso de corrupção.

Não haveria problema algum no financiamento das empresas privadas se a atuação dos políticos financiados coincidissem com os interesses econômicos da comunidade que representa. No entanto, o que ocorre é o descompasso entre esses interesses, gerando a chamada “crise de representatividade”. A doação de campanha pelas empresas privadas acaba sendo uma espécie de investimento, um empréstimo a juros altos.

O retorno desse investimento se dá de diversas formas, porém sempre pela via da ilicitude, como contratação de empresas ligadas direta ou indiretamente ao doador, pelo favorecimento em licitações e contratos públicos ou superfaturamento de bens e serviços contratados pelo Estado, pela concessão de anistia e renúncia fiscais. Desta forma, os grandes investidores recuperam o que foi investido nas campanhas e com um acréscimo de lucros vertiginosos.

A consequência disso é que a sociedade de forma geral é privada dos benefícios de políticas e investimentos públicos sérios, gratuitos e de qualidade, desencadeando um processo de crise em todo o sistema político e econômico do país, influenciando diretamente na situação e na qualidade de vida dos cidadãos.

Por fim, o que também se ver nesse modelo de financiamento privado são financiadores que são ligados ao crime organizado, hipótese em que o Estado pode se tornar instrumento de facilitação de crimes.

3.3.3 Financiamento misto

No modelo de financiamento misto, as campanhas são financiadas tanto pelo Estado quanto pelos agentes privados, é a junção do financiamento público com o privado.

Segundo Daniel Zovatto (2005), é o melhor modelo de financiamento para ser adotado. Segundo o autor, grande parte dos países da América Latina adotam o financiamento misto.

É o modelo atual adotado pelo Brasil. Nesse tipo de modelo pode haver várias configurações de financiamento, sendo a variação determinada pela legislação de cada país. No setor público, há casos em que o Estado destina determinada quantia a partidos e candidatos; dentro de certos limites, os reembolsa dos gastos com a campanha eleitoral; arca com parte dos custos, como o de acesso à televisão e ao rádio para a realização de propaganda.

No setor privado, é permitida, dentro de certos limites fixados em lei, a doação de pessoa física a candidatos e partidos políticos. Já a doação de pessoas jurídicas está sujeita a uma série de restrições, conforme a legislação de cada país.

O modelo misto tenta encontrar um ponto de equilíbrio entre o modelo público e o privado, aliando as vantagens de cada um e tenta minimizar as desvantagens inerentes a cada modelo.

3.4 O financiamento de campanha eleitoral em outros países

O financiamento de campanhas eleitorais é um tema mundialmente discutido, tamanha sua importância. Nesse tópico veremos os modelos de financiamentos adotados por alguns países.

De acordo com uma reportagem da BBC Brasil em 2015, o financiamento público exclusivo só existe em um país atualmente, no Butão. O Instituto Internacional pela Democracia e Assistência Eleitoral (Idea, na sigla em inglês) monitorou 180 países e apenas essa pequena nação asiática, localizada entre China e Índia, que somente realizou suas primeiras eleições em 2008, passando de monarquia absoluta para monarquia constitucional.

Porém, a Alemanha foi um dos primeiros países a adotar o financiamento público para os partidos políticos, no final da década de 1950. Inicialmente, o financiamento se direcionava apenas à reposição dos custos de campanha, ocorrendo somente nos anos eleitorais. Em 1994, o financiamento deixou de ser apenas eleitoral.

Atualmente, segundo Tonial e Oliveira (2014), o tipo de financiamento alemão é conhecido como financiamento em contrapartidas, ou seja, é um tipo de financiamento formado por recursos públicos e privados, mas onde os recursos públicos não podem ser superiores aos privados. São permitidas doações de pessoas físicas e jurídicas. Os autores ressaltam que esse modelo é bem transparente, tendo em vista que faz com que os partidos utilizem da legalidade e declarem os valores arrecadados, pois receberão os recursos públicos proporcionais aos privados.

O princípio que rege a legislação alemã em relação ao financiamento de campanha é o da proteção de partidos e candidatos da influência de grandes financiadores. Na visão de Backes (2013), no modelo alemão há uma espécie de financiamento público indireto, mas é na verdade um modelo misto de financiamento, como pôde ser percebido.

No modelo francês há uma distinção clara entre o financiamento partidário e o financiamento de campanhas eleitorais. No entendimento de Sasse (2015), a França optou pelo financiamento público de campanhas, apesar de ser permitido o financiamento por pessoa física de acordo com um teto estabelecido.

O repasse dos recursos públicos é realizado por meio de reembolso, após o término da eleição. Os Candidatos a Deputado e a Presidente que tenham obtido acima de 5% (cinco por cento) dos votos tem direito a reembolso de aproximadamente 47% (quarenta e sete por cento) do limite estabelecido para as despesas, vinculado a aprovação das suas contas de campanha e o reembolso não pode ultrapassar os gastos de campanha do candidato.

Quanto às doações privadas, somente é permitida as doações de pessoas físicas, havendo um limite máximo de doação por pessoa, que é fixado em cada eleição. As doações de pessoas jurídicas são proibidas desde 1995.

Em Portugal, no ano de 2003, foi aprovada uma lei para o financiamento das campanhas eleitorais, onde ficou definido a distribuição de recursos regulares para os partidos. Os recursos são distribuídos entre os partidos de forma proporcional ao resultado obtido nas eleições. Lá é permitida a doação de pessoas físicas, com limitação fixada, é proibida as doações de pessoas jurídicas e há, ainda, limite das despesas de campanha eleitoral.

Na Espanha, o Estado também subvenciona os gastos eleitorais por meio de reembolso, sendo que os partidos podem solicitar a antecipação de 30%(trinta por cento) desse reembolso, com base nos recursos recebidos na eleição anterior. São proibidas doações de pessoas jurídicas de economia mista e que tenham contrato com a Administração Pública. É estabelecido um limite por doação e não por pessoa. Há também o estabelecimento de limite de gastos na campanha.

Na Itália, houve uma reformulação do sistema partidário em decorrência da descoberta de uma ampla rede de corrupção que envolvia lideranças de partidos, grandes empresários e integrantes do crime organizado, episódio que ficou conhecido como “*Tangentopoli*”.

Segundo Sasse (2015), a legislação italiana, contava com uma tradição de confusão e ineficácia. Em 1997, a lei que dispunha sobre o financiamento público de campanha foi substituída por um modelo de "financiamento voluntário dos partidos políticos". Em 1999 surgiu uma nova legislação que disciplinava as contribuições voluntárias e o reembolso público de gastos de campanha.

Nos Estados Unidos, até 2003, vigorava regra restrita para as contribuições diretas de indivíduos a candidatos e a partidos políticos. As contribuições a candidatos não podiam ser superiores a US\$ 1 mil por ano dentro do ciclo eleitoral e para os partidos não podiam ultrapassar US\$ 25 mil por ano e ciclo eleitoral. Esse estilo, sujeito a limitações, ficou conhecido como “*hard money*”.

Por outro lado, havia artifícios legais que permitiam doações por empresas, sindicatos e indivíduos que extrapolavam esses limites, conhecidos como “*soft money*”, na linguagem dos próprios candidatos e financiadores.

Porém após um escândalo de corrupção envolvendo políticos e a empresa Enron, uma importante companhia de energia dos Estados Unidos, o Congresso aprovou alterações na

legislação, impondo restrições severas ao uso de *soft money* e estabelecendo novos limites para as contribuições de pessoas físicas e jurídicas às campanhas eleitorais.

Segundo reportagem da “CBS News” em 2009, o presidente George W. Bush recebeu cerca US \$ 623.000 em contribuições daquela empresa desde 1993, tanto para a competição presidencial, quanto para as estaduais. Além disso, cerca de 250 congressistas receberam contribuições da companhia de 1989 a 1992, no total de mais de um milhão de dólares. No período entre 1997 e 2000, outros US\$ 2,5 milhões foram doados pela Enron aos partidos políticos.

Atualmente para a eleição de Presidente da República nos EUA, existe a previsão de um fundo público, que pode ser constituído inclusive por doações de pessoas físicas. Porém o candidato deverá optar entre receber recursos do fundo público ou angariar recursos diretamente no meio privado, não sendo possível o recebimento de recursos das duas fontes, ou seja, ou o candidato é financiado pelo fundo ou por recursos privados.

Caso o candidato faça a escolha pelos recursos do setor privado, não será possível a doação de pessoa jurídica, nem de sindicatos, mas essa vedação não é absoluta, sendo possível a realização dos chamados “gastos independentes”, por pessoas físicas e jurídicas, sindicatos e comitês políticos, desde que esses gastos não sejam realizados em conjunto, a pedido ou por sugestão de candidato ou partido.

Entre os “gastos independentes”, temos os “super PACs”, ou seja, super Political Action Committes (Super Comitês de Ação Política), são, na verdade, comitês de simpatizantes da campanha ou defensores de certas ideias que levantam grandes somas de recursos para serem investidos em ações e propagandas a favor ou contra candidatos ou causas que defendem.

E para finalizarmos esse tópico, apresentamos a Figura 1, que é uma tabela onde está identificado o modelo de financiamento adotado em alguns países, indicando se o país utiliza financiamento público, financiamento privado de pessoa física e financiamento privado de pessoa jurídica, a fim de que tenhamos uma visão mais geral sobre a questão.

Figura 1- Tabela modelo de financiamento em outros países

Pais	Financiamento público	Financiamento privado – pessoa física	Financiamento privado – pessoa jurídica
Estados Unidos	sim (há peculiaridades)	sim	não (há exceções)
Canadá	sim	sim	não
Argentina	sim	sim	sim (só para candidato)
Chile	sim	sim	sim
França	sim	sim	não
Portugal	sim	sim	não
Reino Unido	sim (pouco relevante)	sim	sim

Fonte: IDEA - Extraído de <http://www.idea.int/political-finance/>

Podemos perceber que há uma prevalência do modelo misto de financiamento e que muitos países não tem permitido o financiamento de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais.

Segundo dados do Instituto de Direito Econômico Aplicado (Idea), 39 países proíbem doações de empresas para candidatos, como México, Canadá, Paraguai, Peru, Colômbia, Costa Rica, Portugal, França, Polônia, Ucrânia e Egito. Outros 126 países permitem o financiamento de candidatos por empresas, como Reino Unido, Itália, Alemanha, Noruega, Argentina, Chile, Venezuela e praticamente toda a África e a Ásia.

Porém se observa que a proibição formal do financiamento empresarial não consegue impedir que o capital corporativo encontre novas formas de influenciar o processo político. Os Estados Unidos, por exemplo, proíbem doações de empresas privadas, mas como elas podem fazer suas próprias campanhas a favor ou contra candidatos, na prática os efeitos da restrição são nulos.

Mesmo que as empresas privadas estejam impedidas de doar para as campanhas, a corrupção não desaparece de repente, segundo Staak (2015, texto digital):

A corrupção tem muito a ver com as atitudes culturais. Muitos países que são menos corruptos (como Noruega e Suécia), até recentemente, não tinha sequer muitas das leis necessárias para conter escândalos de financiamento político. As reformas devem, portanto, ter o objetivo de tornar mais difícil as doações irregulares e ficar sempre um passo à frente dessas práticas.

Finalizamos este tópico, onde traçamos um breve panorama mundial em relação aos modelos de financiamento adotados e as peculiaridades de cada país abordado.

4 FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL

Quando se fala do financiamento de campanha no Brasil, de imediato nos vêm à lembrança os escândalos de corrupção envolvendo donos de empreiteiras e políticos de partidos diversos. Todos esses escândalos só demonstram o quanto a corrupção está enraizada e pulverizada em toda nossa estrutura institucional democrática.

No entanto, fazendo uma análise da trajetória da legislação brasileira, podemos constatar que há bastante tempo existem iniciativas para melhorar o sistema financeiro eleitoral, a fim de minimizar as possibilidades de distorção e de burla ao processo eleitoral.

Ao longo dos anos, problemas têm sido identificados como: o encarecimento das campanhas eleitorais, a falta de isonomia na disputa eleitoral, o abuso e a influência do poder econômico. Destarte, assim como pôde ser verificado em outros países, os escândalos acabam por promover mudanças.

Nesse último capítulo, abordaremos a evolução da legislação no que tange ao financiamento eleitoral no Brasil, em seguida abordaremos o modelo de financiamento adotado, indicando os recursos que compõem esse financiamento, falaremos ainda sobre os custos das campanhas eleitorais e, por fim, discorreremos sobre as prestações de contas eleitorais.

4.1 Evolução histórica

Nesse tópico, faremos um apanhado histórico das campanhas eleitorais no Brasil, mostrando a evolução até os dias atuais.

Ao longo da história do Brasil, podemos perceber que o país tem travado uma luta constante contra a corrupção, notadamente nas campanhas eleitorais, por meio de mudanças na legislação eleitoral, que tornem as eleições mais transparentes e economicamente mais equilibradas, porém sem muita efetividade.

Voltando um pouco no tempo, no século XVIII, segundo Tonial (2014), vigorava na política mundial uma espécie de autofinanciamento, as organizações partidárias eram mantidas pelos próprios políticos, nesses tempos a atividade política era considerada pela elite como uma forma de lazer e para demonstrar um status de poder.

Em meados do século XVIII, quando as classes trabalhadoras começaram a ter acesso a melhores condições socioeconômicas, com o surgimento dos sindicatos na Inglaterra da

Revolução Industrial, surgiram os chamados partidos de massa, que representavam a massa excluída da sociedade, começando assim a profissionalização da política.

Esses partidos de massa dependiam de algum tipo de subsistência, desta forma, eles sobreviviam da arrecadação de recursos de seus filiados e daqueles que simpatizavam com suas ideologias, em troca os partidos de massa ofereciam serviços sociais, como assistência médica e educacional aos seus membros. Podemos dizer que essa foi a primeira forma de financiamento.

No Brasil, a primeira norma que tratou especificamente do financiamento político-partidário foi o Decreto-Lei nº 9.258/46, que proibia o recebimento de apoio financeiro proveniente de qualquer fonte estrangeira.

Em 24 de julho de 1950, foi sancionado o quarto Código Eleitoral (Lei nº 1164/50) que estabeleceu a obrigatoriedade de os partidos estabelecerem parâmetros para controlarem suas finanças, com escrituração rigorosa de receitas e despesas; a fiscalização das contas por parte da Justiça Eleitoral; vedações para contribuições pelas entidades estrangeiras, autoridades públicas e empresas de economia mista ou concessionárias.

Em seguida, em 1965, durante o regime ditatorial, um novo Código Eleitoral foi instaurado por meio da Lei nº 4737/1965, que é o atual Código, o qual proibiu qualquer doação proveniente de empresas privadas com fins lucrativos para financiamento da campanha. Os recursos deveriam ser provenientes de quadro de filiados, detentores de cargos eletivos e doações de pessoas físicas e a maior parte proveniente do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, o Fundo Partidário.

Em 1971, com a vigência da Lei nº 5682/71, eram os próprios partidos os responsáveis por estabelecer os limites de gastos de campanha.

Em 1982, com a crescente redemocratização do país e conseqüentemente com o fim da censura, os meios de comunicação tornaram-se instrumentos perfeitos nas campanhas eleitorais, o que aumentou consideravelmente os custos nas disputas eleitorais.

Nas eleições de 1989, a primeira eleição democrática após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a primeira desde 1960 em que os cidadãos brasileiros escolheram seu presidente da república, que teve como presidente eleito Fernando Collor de Melo, teve uma nova mudança na legislação que proibia as doações privadas de empresas e pessoas físicas, o que acarretou em última instância na prática de “caixa dois”, que ficou marcada pelo escândalo conhecido como esquema PC Farias.

Esse escândalo, que resultou na renúncia do Presidente Collor, gerou novamente uma série de mudanças na legislação eleitoral, aumentou-se a fiscalização sobre as despesas e as

arrecadações de recursos, passou ainda a ser fixado limites de doações para as campanhas eleitorais.

Em 1995, foi sancionada a Lei dos Partidos Políticos que definia a origem dos recursos de financiamento e a constituição e a forma de distribuição do Fundo Partidário. Em 1997, foi sancionada a Lei nº 9504/97, que ficou conhecida como a Lei das Eleições, que restringia a arrecadação de recursos provenientes de entidades de interesse público.

Em 2002, a Resolução do TSE nº 20.987/02 indicou quais as fontes de recursos que seriam permitidas para o financiamento das campanhas eleitorais, quais sejam: doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos.

Em 2006, a Lei nº 11.300/06 estabeleceu a proibição de doações de entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas que recebam recursos públicos, organizações não-governamentais que recebam verbas públicas e das organizações da sociedade civil de interesse público. Nesse mesmo ano, o Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Resolução nº 22.715/2006, tratou sobre a proibição de doações por cooperativas, cartórios e serviços notariais por todos os tipos de entidades desportivas, não somente as que recebem auxílio de verbas públicas.

Por fim, recentemente, foi sancionada a Lei nº 13.165 de 2015, que promoveu uma série de reformas no processo eleitoral com alterações direcionadas ao financiamento de campanha, como estabelecimento de limite de gastos, diminuição do tempo de campanha, dentre outros.

O Poder Judiciário tem participado ativamente dessa reforma e em 17/09/2015, por meio do Supremo Tribunal Federal, por maioria e nos termos do voto do ministro relator, Luiz Fux, julgou procedente em parte o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4650, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

Desta forma, o financiamento pelo empresariado mais uma vez está proibido. Esse tipo de financiamento produzia uma grande dependência ao poder econômico nas campanhas eleitorais, significando uma influência significativa dos grandes doadores eleitorais no resultado do pleito. O modelo incomodava tanto a classe política quanto a sociedade civil organizada. As palavras do senador Humberto Costa (PE) resume bem a questão, ele acredita que o financiamento privado de campanhas “*tem sido o principal responsável por boa parte dos escândalos do país*”.

Podemos perceber, pelos eventos descritos acima de forma cronológica, que o sistema de financiamento de campanha no Brasil é um processo em constante evolução. Por esse breve histórico percebe-se que o país por meio de mudanças na legislação tem tentado minimizar os vícios que os candidatos encontram para burlar o processo eleitoral em favor de seus interesses, bem como tem buscado melhorar o nosso sistema democrático e conseqüentemente trazer benefícios e evolução para a nossa sociedade.

4.2 Modelo de financiamento adotado

O modelo de financiamento adotado no Brasil é o misto, ou seja, é permitido tanto recursos públicos quanto recurso privado. Como já vimos anteriormente, as eleições brasileiras passaram por uma série de transformações até chegar ao modelo atual.

Iremos abordar detalhadamente o atual modelo, fazendo referências em alguns momentos as formas antes adotada. De início, é importante identificar a legislação que disciplina a matéria. O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil é disciplinado pela Lei nº 9504/97, Lei das Eleições, fortemente alterada pela Lei nº 13165/2015; pelas resoluções do TSE, elaboradas em cada eleição, bem como pela Lei nº 9096/1995, conhecida como Lei dos Partidos Políticos. Essas normas formam o arcabouço jurídico do sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Abordaremos em seguida os recursos que constituem o nosso modelo de financiamento. Já vimos que nosso modelo de financiamento é bipartido, público e privado, primeiramente, tratemos dos recursos públicos.

4.2.1 Recursos públicos

O artigo 79 da Lei nº 9.504/97 determina que o financiamento de campanhas eleitorais com recursos públicos seja disciplinado em lei específica, porém ainda não existe uma lei específica com esse propósito, mas podemos dizer que os recursos são compostos pelo: Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), por meio do custeio da propaganda partidária gratuita, no rádio e na televisão e das renúncias fiscais.

O Fundo Partidário foi instituído pela Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos - LOPP), que foi substituída pela Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. De acordo com essa legislação, seus recursos seriam provenientes de multas de natureza eleitoral, de doações privadas e de dotações orçamentárias.

A criação do Fundo Partidário significou um processo crescente valorização dos partidos políticos como instrumentos relevantes no sistema eleitoral. Só o fato de ser destacado uma dotação orçamentária para o Fundo, demonstrava a preocupação do Estado pela preservação material dos partidos. Contudo, somente com a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), os recursos públicos passaram a ser efetivamente transferidos ao Fundo Partidário.

Hodiernamente, o fundo partidário está disciplinado no art. 38 da Lei nº 9096/95 e dispõe que:

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósito bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, a o número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real em valores de agosto de 1995.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é, portanto, uma concentração de recursos públicos e privados, com natureza mista, depositados em conta corrente específica, que se insere na proposta orçamentária, objetivando prestar assistência financeira prevista na lei aos Partidos Políticos. Apenas para se ter uma noção, segundo dados do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), no mês de março de 2015 os partidos receberam quase R\$ 30 milhões de reais do Fundo Partidário

O artigo 39 da Lei nº 9096/95 dispõe que as doações podem ser feitas diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual e municipal, os quais remeterão à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido, o demonstrativo de seu recebimento e sua respectiva destinação, juntamente com o balanço contábil.

Estabelece ainda que as doações de recursos financeiros somente poderão ser feitas na conta do partido político por meio de: cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos; no site do partido na internet, que permita o uso de cartão de crédito ou débito e que tenha a identificação do doador e a emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

O artigo 41-A da lei dos Partidos Políticos disciplina a divisão dos recursos do fundo partidário e determina que 5% (cinco por cento) serão divididos em partes iguais aos partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário e 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

De acordo com o art. 44 dessa mesma lei, os recursos do Fundo Partidário serão aplicados: na manutenção das sedes e serviços do partido, na propaganda doutrinária e política, no alistamento e campanhas eleitorais, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, no pagamento de mensalidade e anuidades a organismos partidários internacionais que se destinem a doutrinação política e no pagamento de despesas com alimentação. A aplicação desses recursos podem ser a qualquer tempo investigada pela Justiça Eleitoral.

Segundo Gomes (2016), apesar de os recursos do fundo partidário não sejam propriamente destinados ao financiamento de campanhas, pois seu objetivo primeiro é fazer frente aos gastos decorrentes das ações cotidianas realizadas pela agremiação, é indúvidoso que também são empregados para esse fim, assim como a propaganda partidária não se volta especificamente para a campanha política, como ocorre com a propaganda eleitoral. Porém ao ao disseminar o ideário do partido termina por realçar sua imagem perante o eleitorado, tornando-se um importante instrumento de promoção de seus candidatos no processo eleitoral.

Outro recurso público que compõe o modelo de financiamento brasileiro diz respeito ao custeio da propaganda partidária gratuita, no rádio e na televisão, que é considerada uma forma indireta de financiamento, pois o Estado não injeta recursos na conta bancária dos partidos, no entanto, arca com os custos em comento através de renúncia fiscal. A propaganda partidária e eleitoral gratuita deve ser encarada como uma forma de igualar os candidatos na disputa eleitoral, dando oportunidade a todos de mostrarem os seus projetos.

Existem três modalidades de propaganda política: propaganda partidária, propaganda intrapartidária e propaganda eleitoral. A primeira é aquela utilizada pelos partidos políticos para divulgar seu posicionamento ideológico e seus programas, sem mencionar nomes de candidatos, nem indicar a cargos eletivos. Seu principal objetivo é conseguir filiados ao partido.

A propaganda intrapartidária ocorre internamente no partido, tendo como principal finalidade a escolha de líderes, candidatos ou delegados, é direcionada aos filiados, sendo proibida a difusão externa. Nesse tipo de propaganda é vedado o uso de rádio, televisão e outdoor.

Já a propaganda eleitoral visa essencialmente angariar votos, é aquela divulgada em época de eleições, é a que está diretamente ligada ao conceito de campanha eleitoral. Nela há a exposição da imagem do candidato, que pleiteia um cargo eletivo. Por meio dela que os candidatos divulgam os seus projetos, ideias e opiniões.

A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido na Lei nº 9504/1997, vedada a veiculação de propaganda paga, conforme determina o art. 44 dessa lei.

A Lei determina que no horário reservado para a propaganda eleitoral, não se permitirá utilização comercial ou propaganda realizada com a intenção, ainda que disfarçada ou subliminar, de promover marca ou produto.

A Lei proíbe ainda a veiculação de propaganda que possa degradar ou ridicularizar candidatos. O partido político ou a coligação que cometa a infração está sujeito à perda do direito à veiculação de propaganda no horário eleitoral gratuito do dia seguinte ao da decisão judicial que reconhecer o ilícito. A requerimento do partido político, da coligação ou do candidato, a Justiça Eleitoral poderá impedir a reapresentação de propaganda eleitoral gratuita ofensiva à honra de candidato, à moral e aos bons costumes.

Como já dito em outra parte, com a recente reforma introduzida pela Lei nº 13165/2015, a propaganda no rádio e na televisão ficaram mais curtas. Nas eleições 2016, de acordo com a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nº 23.457/2015, a propaganda para os candidatos a prefeito tiveram o tempo dividido em dois blocos de 10 minutos cada - de 7h às 7h10 e de 12h às 12h10 nas emissoras de rádio; e de 13h às 13h10 e 20h30 às 20h40 na TV. Sendo que as inserções, durante a programação, foram veiculadas em tempos de 30 e 60 segundos para prefeito e vereador, todos os dias da semana, em um total de 70 minutos diários, distribuídos ao longo da programação, das 5h à meia-noite.

Também já foi dito que a Reforma Eleitoral de 2015 reduziu o período da propaganda foi reduzido de 45 para 35 dias. Nas últimas eleições de 2016, a propaganda eleitoral no rádio e na televisão iniciaram em 26 de agosto e terminaram em 29 de setembro para a disputa do primeiro turno.

Segundo o diretor da Abert (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert): *“As alterações na lei foram uma medida inteligente. O tempo excessivo de propaganda eleitoral vem em prejuízo de todos: eleitores e candidatos. As inserções, por outro lado, mantêm a audiência de rádio e TV”*.

A redução do período de propaganda visa, entre outros aspectos, diminuir o gasto nas campanhas eleitorais, tornando-a mais objetiva e buscando uma maior eficácia. Portanto foi um aspecto bastante positivo da reforma eleitoral.

Por fim, a última forma de recurso público utilizado nas campanhas brasileiras são as renúncias fiscais, conforme dispõe o artigo 150, VI, c, da nossa Constituição Federal, é

vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive de suas fundações.

4.2.2 Recursos privados

Agora tratemos dos recursos privados permitidos no sistema de financiamento político brasileiro. Segundo Gomes (2016), a arrecadação de recursos no meio privado submete-se a complexo regramento legal, havendo controle estrito quanto à origem e quem pode contribuir, sobre o montante que cada pessoa pode doar e o destino dado aos recursos. Além disso, os beneficiários são obrigados a prestar contas minuciosas à Justiça Eleitoral.

Com as alterações recentes no sistema de financiamento eleitoral, atualmente somente são admitidos os recursos privados para as campanhas eleitorais quando: provenientes de: recursos próprios dos candidatos, doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas, doações de outros partidos e de outros candidatos, comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido e receitas decorrentes da aplicação financeira dos recursos de campanha.

De acordo com o artigo 34 da Lei nº 9.096/95, a Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas *“das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais [...]”*.

O primeiro recurso privado permitido que iremos abordar, são os recursos provenientes do próprio candidato. A Lei das Eleições dispõe em art. 23, §1º-A, que o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre.

A Resolução do TSE (Tribunal Superior Eleitoral) nº 23.463/2015 define que os candidatos e os partidos não podem utilizar, a título de recursos próprios, aqueles que tenham sido obtidos mediante empréstimos pessoais que não tenham sido contratados em instituições financeiras ou equiparadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

A resolução proíbe ainda o uso de recursos próprios pelo candidato, nos casos em que não estejam caucionados por bem que integre seu patrimônio no momento do registro de candidatura, ou que ultrapassem a capacidade de pagamento decorrente dos rendimentos de sua atividade econômica, conforme dispõe o art. 19, §1º dessa resolução:

Art. 19, §1º - Os bens próprios do candidato somente podem ser utilizados na campanha eleitoral quando demonstrado que já integravam seu patrimônio em período anterior ao pedido de registro da respectiva candidatura.

Em relação aos recursos obtidos por meio de empréstimos, estes deverão ser comprovados pelo candidato e pelo partido à Justiça Eleitoral, devendo apresentar documentação legal, assim como os pagamentos efetuados até o momento da entrega da sua prestação de contas.

Outro recurso privado permitido são doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas, sendo que as doações e contribuições ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição, esses rendimentos devem ser comprovados por meio da declaração de imposto de renda, conforme estabelece o artigo 23 da Lei das Eleições.

O TSE estabeleceu que o limite de 10% (dez por cento) deve ser verificado levando-se em conta o montante global das doações realizadas. O Tribunal decidiu ainda por meio do Acórdão nº 16628, de 17 de dezembro de 2014, quanto à inaplicabilidade do princípio da insignificância nas representações por doações acima do limite legal.

O § 3º do artigo 23 determina que as doações de quantia acima dos limites sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. O TSE definiu também que a competência para processar e julgar a representação por doação de recursos acima do limite legal é do juízo do domicílio do doador.

Quanto às doações estimáveis em dinheiro, que corresponde aqueles recursos recebidos diretamente, pelos candidatos e partidos, de bens ou serviços prestados, mensuráveis em dinheiro, mas que, por sua natureza, não transitam em conta bancária e não geram desembolso financeiro para candidatos e comitês financeiros, deverão ser feitas mediante recibo assinado pelo doador, conforme prescreve o § 2º do art. 23.

A Lei determina ainda que no caso de doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador não se aplica o limite de 10% do rendimento bruto auferidos pelo doador no anterior ao da eleição, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Temos ainda como possibilidade de recebimento de recurso privado nas campanhas eleitorais aquelas oriundas das doações de outros partidos e de outros candidatos. Partidos políticos e candidatos podem doar entre si bens próprios ou serviços estimáveis em dinheiro, ou ceder seu uso, ainda que não constituam produto de seus próprios serviços ou de suas atividades.

As doações de recursos captados para campanha eleitoral realizadas entre partidos políticos, entre partido político e candidato e entre candidatos também estão sujeitas à emissão de recibo eleitoral.

Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos.

Outro recurso privado permitido é a comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido. No caso dessa comercialização ou a promoção de algum evento o partido deverá comunicar sua realização à Justiça Eleitoral com antecedência para que possa ser fiscalizado, conforme aduz o Art. 24 da Resolução TSE nº 23.463/2015:

Art. 24. Para a comercialização de bens e/ou serviços e/ou a promoção de eventos que se destinem a arrecadar recursos para campanha eleitoral, o partido político ou o candidato deve: I - comunicar sua realização, formalmente e com antecedência mínima de cinco dias úteis, à Justiça Eleitoral, que poderá determinar sua fiscalização; II - manter, à disposição da Justiça Eleitoral, a documentação necessária à comprovação de sua realização e de seus custos, despesas e receita obtida. § 1º Os valores arrecadados constituem doação e estão sujeitos aos limites legais e à emissão de recibos eleitorais. § 2º O montante bruto dos recursos arrecadados deve, antes de sua utilização, ser depositado na conta bancária específica.

Por fim, temos como possibilidade de recurso privado a ser utilizado nas campanhas eleitorais as receitas decorrentes da aplicação financeira dos recursos de campanha, que são os juros financeiros do montante arrecado por partidos e candidatos.

É importante destacar que para que os partidos e candidatos recebam recursos financeiros para movimentação durante a campanha eleitoral, a Lei das Eleições estabeleceu em seu art. 22 que é obrigatória a abertura de conta bancária específica para registrar toda movimentação financeira.

As doações de qualquer recurso financeiro somente pode ser efetuada nessa conta específica, podendo ser por meio de: cheque cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos; depósito em espécie devidamente identificado; mecanismo disponível em sitio da internet do candidato, partido ou coligação, que permita a identificação do doador e a emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

Até então vimos os recursos permitidos, mas a Lei das Eleições estabelece uma série de vedações quanto ao recebimento de recursos por parte de partidos e candidatos, conforme dispõe o art. 24:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I - entidade ou governo estrangeiro; II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III - concessionário ou permissionário de serviço público; IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V - entidade de utilidade pública; VI - entidade de classe ou sindical; VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. VIII - entidades beneficentes e religiosas; IX - entidades esportivas; X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

O parágrafo quarto desse mesmo artigo determina que o partido ou candidato que receber recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada deverá proceder à devolução dos valores recebidos ou, não sendo possível a identificação da fonte, transferi-los para a conta única do Tesouro Nacional.

Uma grande inovação na arrecadação de recursos privados diz respeito ao financiamento por parte das pessoas jurídicas, conforme já citado alhures. A proibição das doações empresariais é uma tentativa de diminuir o poder econômico, mas muitos especialistas consideram essa medida um tiro no pé, por considerarem que haverá um possível aumento do "caixa dois" e perda do controle por parte dos órgãos públicos.

A Lei das Eleições não mais prevê a possibilidade de doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais. A mudança foi introduzida pela mais recente Reforma Eleitoral (Lei nº 13.165/2015), que ratificou a decisão do Supremo Tribunal Federal, na análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, de declarar inconstitucionais os dispositivos legais que autorizavam esse tipo de contribuição. A doação de pessoas jurídicas é o tema mais polêmico e mais discutido nos modelos de financiamento.

O Conselho Federal da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº4650) no STF pedindo que fossem declarados inconstitucionais os dispositivos da legislação eleitoral (Leis nº 9.096/95 e nº 9.504/97) que autorizavam doações de empresas a candidatos e a partidos políticos. Na ação, a OAB também requereu que fosse fixado um limite máximo para as doações feitas por pessoas físicas.

O Supremo Tribunal Federal decidiu a ação por 8 votos a 3, no julgamento, votaram a favor da proibição o relator do caso, Luiz Fux, e os ministros Joaquim Barbosa, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso, Marco Aurélio Mello, Ricardo Lewandowski, Rosa Weber e Cármen Lúcia. A favor da manutenção das doações por empresas votaram somente Gilmar Mendes, Teori Zavascki e Celso de Mello. Nessa decisão foi fixado ainda o entendimento de que as

legendas partidárias não poderão transferir para o candidato ou utilizar, direta ou indiretamente, recursos que tenham sido doados por pessoas jurídicas, ainda que em anos anteriores.

O entendimento majoritário do STF é que a participação de pessoas jurídicas apenas encarece o processo eleitoral, sem oferecer, como contrapartida, a melhora e o aperfeiçoamento do debate. Esse aumento dos custos de campanhas não é acompanhado do aprimoramento do processo político. O que se identifica é que os candidatos que gastam maiores recursos em suas campanhas possuem, em geral, maior êxito nas eleições. Segundo esse entendimento, as doações feitas por pessoas jurídicas para campanhas eleitorais não são compatíveis com o regime democrático e com a cidadania. Para a Corte a cidadania é inerentes às pessoas naturais.

O ministro Fux, relator do processo, argumentou que a proibição do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas levará à maior igualdade na disputa eleitoral, segundo ele: "*Chegamos a um quadro absolutamente caótico, em que o poder econômico captura de maneira ilícita o poder político*".

A ministra Rosa Weber, por sua vez, entende que a influência do poder econômico compromete a "*normalidade e a legitimidade das eleições*". Para ela: "*A influência do poder econômico culmina por transformar o processo eleitoral em jogo político de cartas marcadas,[...]*".

A ministra Cármen Lúcia lembrou que o artigo 1º (parágrafo único) da Constituição diz que "*todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*", portanto, no processo eleitoral democrático, o povo é quem elege e pode ser eleito, quem vota e pode ser votado. Logo, a participação no processo eleitoral depende dessa condição de cidadania. A ministra salientou ainda que a influência do poder econômico, de que fala o artigo 14 (parágrafo 9º) da Constituição, desiguale candidatos e partidos. Aquele que detém maior soma de recursos é aquele que têm melhores contatos com empresas, e depois vai representar esses interesses, e não o interesse de todo povo, o interesse legítimo que embasa a democracia.

Por outro lado, o Ministro Celso de Mello, o decano da Corte, que votou contra a proibição do financiamento por pessoas jurídicas, argumentou em seu voto que a Constituição Federal não cuida nem regula o tema das doações a campanhas políticas por pessoas jurídicas, apenas diz que abuso do poder econômico não será tolerado, sob pena de comprometer a normalidade e legitimidade do processo eleitoral. Segundo o ministro: "*A Lei Maior não veda a influência, o que a lei fundamental veda é o exercício abusivo do poder econômico.*"

Nessa mesma linha de entendimento, o ministro Teori Zavascki posicionou-se no sentido de que o reconhecimento da possibilidade de pessoas jurídicas de direito privado contribuírem mediante doação para partidos políticos e candidatos em razão de campanhas eleitorais não contraria a Constituição, desde que sob um sistema de efetivo controle que impeça o abuso do poder econômico.

O presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Marcus Vinicius Furtado Coêlho, quando do julgamento da Ação, saudou a decisão do Supremo. Segundo o jurista: *“A partir de agora, os mandatos dos políticos pertencerão efetivamente a seus eleitores, e as empresas poderão se dedicar integralmente àquilo que sabem fazer de melhor: gerar empregos para a população”*.

Os efeitos da proibição do financiamento privado já puderam ser percebidos nas Eleições 2016. Na ocasião das discussões sobre o tema, o ministro Dias Toffoli acreditava que essa nova sistemática serviria de incentivo para que as pessoas físicas se envolvessem mais com o processo político, ao se tornarem os maiores responsáveis pelo financiamento das campanhas de seus candidatos. Contudo, segundo ele, essa nova realidade apresentaria dois desafios: de um lado, a baixa renda da maior parte da população brasileira, e de outro a possibilidade de autofinanciamento por parte dos candidatos. Esses dois fatores considerados juntos podem servir para que apenas pessoas com poder aquisitivo sejam realmente representadas no processo eleitoral.

O ministro tinha razão quanto ao autofinanciamento por parte dos candidatos e as últimas eleições já mostraram esse novo fenômeno, as empresas privadas deram lugar aos candidatos ricos, que lideraram as doações eleitorais nas Eleições 2016, segundo dados disponibilizados pelo TSE.

Os detentores de grandes patrimônios são agora os novos financiadores das eleições em substituição a empreiteiras, bancos e frigoríficos, que, anos atrás, lideravam esse ranking.

Com essa nova configuração, cabem agora aos partidos, candidatos e as pessoas físicas o financiamento de campanha. Um eleitor comum pode doar até 10% (dez por cento) de sua renda, porém os candidatos estão submetidos a uma outra regra, o que eleva sua importância no papel de financiadores. Dessa forma, podem financiar suas candidaturas e ainda ajudar a custear a de seus aliados.

Em São Paulo, pode-se observar esse fenômeno de forma marcante com a candidatura de João Doria Jr pelo PSDB (Partido Social Democrata Brasileiro) à prefeitura da maior capital do país e que resultou na sua vitória nas Eleições 2016. O candidato informou à Justiça Eleitoral o patrimônio avaliado em aproximadamente 180 milhões de reais.

A vitória do candidato João Doria no primeiro turno teve um investimento de R\$ 13,573 milhões, foram quase R\$ 289 mil para cada dia de campanha. A maior parcela, quase R\$ 9 milhões, foi gasta nos anúncios do horário eleitoral e nas outras inserções publicitárias no rádio e na TV.

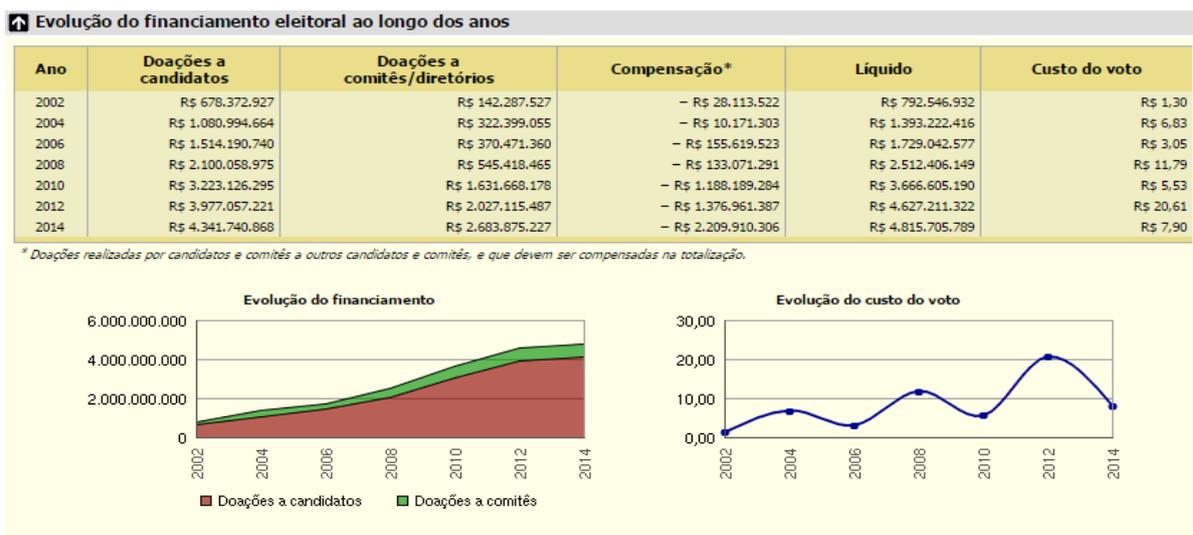
Os valores máximos estipulados pelo TSE para gastos de campanha nas eleições de São Paulo em 2016 foram de 45,4 milhões de reais no primeiro turno da disputa e 13,6 milhões de reais em um eventual segundo turno. O valor máximo de uma campanha com dois turnos na capital paulista correspondeu a 32,7% do patrimônio declarado pelo candidato eleito.

Outra consequência da proibição do financiamento empresarial foi uma queda vertiginosa na arrecadação de recursos para as campanhas, tendo em vista que anteriormente boa parte das doações eram oriundas das grandes empresas.

De acordo com o TSE, o valor global das doações no primeiro turno destas eleições teve queda de 64,36%, ficando em R\$ 2,5 bilhões na campanha deste ano, ante aproximadamente R\$ 6 bilhões em 2012.

Podemos perceber na figura 2 (pg. 46), que até as Eleições 2014, o montante de doações só aumentou, chegando ao seu ápice em 2014, porém nas Eleições 2016 (que não consta no gráfico) as doações despencaram.

Figura 2 - Montante de doações das Eleições de 2002 a 2014



Fonte: TSE - extraído do site <http://www.asclaras.org.br/@index.php>, baseado em dados fornecidos pelo TSE

A figura mostra ainda a evolução do custo do voto do período de 2002 a 2014, percebe-se que há uma queda desse custo em 2014, mas mantém uma tendência de crescimento em relação a 2002.

O ministro Dias Toffoli, que era o presidente do TSE nas Eleições de 2014, afirmou em palestra que, em relação aos recursos das campanhas eleitorais para a presidência da República em 2014, 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos partiu de empresas que atuavam em três setores econômicos que sofrem grande influência do Poder Público: alimentício, construção civil e financeiro. Segundo o presidente da Corte Eleitoral, do total dos gastos de campanha, apenas 3% (três por cento), foram cobertos pelo Fundo Partidário e 2% (dois por cento) somente vieram de contribuintes pessoas físicas.

Ao longo dos anos, foi diminuindo substancialmente a quantidade de doações feitas por cidadãos para campanhas eleitorais. Em 2004, 27% (vinte e sete por cento) das doações eram feitas por eleitores, em 2012 apenas 4,9% (quatro vírgula nove por cento) do total de doações veio de pessoas físicas.

Já as doações feitas com recursos próprios dos políticos caíram de R\$ 1,1 bilhão para R\$ 752 milhões, uma queda de 34,24%. As doações obtidas com a realização de eventos também diminuíram de forma expressiva, passando de R\$ 438,7 mil para R\$ 167,2 mil.

Conforme o levantamento do TSE, apenas as doações feitas pela internet registraram aumento na comparação entre o primeiro turno das últimas duas campanhas municipais, saltando de R\$ 687,5 mil para R\$ 1,2 milhão.

E aí, baseado nessa dificuldade de arrecadação e nas distorções ocorridas no sistema, que parlamentares já retomaram no Congresso Nacional a discussão sobre financiamento de campanha. Uma das propostas que poderão entrar nos debates é a do tucano Marcus Pestana (MG), que sugere a criação de um fundo especial constituído por 2% do montante total anual das receitas do Imposto de Renda. O texto também propõe punições rigorosas para o uso de “caixa 2”, prevê a responsabilização de partidos e dirigentes, além da suspensão do funcionamento da sigla que praticar a contabilidade paralela.

Com essa proposta, a perspectiva é de arrecadar R\$ 3 bilhões. O projeto de lei prevê a criação de um Fundo de Financiamento da Democracia (FFD), que se tornaria a única fonte de financiamento das atividades partidárias e das campanhas eleitorais. O projeto veda qualquer forma de financiamento de campanha, em especial a privada.

Caso aprovada, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) fazer a distribuição dos recursos às direções nacionais dos partidos, sendo que 5% (cinco por cento) dos recursos serão destinados a todos os partidos com representação no Congresso em partes iguais e 95%

(noventa e cinco por cento) será dividido aos partidos conforme a proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Podemos perceber que o sistema de financiamento de campanha é altamente dinâmico, as mudanças vão sendo implementadas, as distorções vão sendo detectadas e aí novas mudanças são propostas, a fim de que se alcance o aperfeiçoamento do sistema.

4.2.3 Custos das campanhas

Nesse tópico faremos uma análise dos gastos do financiamento das campanhas eleitorais ao longo dos anos, e fazendo um cotejo com a atual situação, que coincide com a Reforma de 2015, promovida pela lei nº 13165/2015, tendo como ponto de partida as Eleições de 2002.

As informações apresentadas têm como origem as declarações prestadas pelos candidatos à Justiça Eleitoral, por meio das prestações de contas e estão disponíveis no repositório de dados no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A análise das prestações de contas, que é composta por um conjunto das declarações de receitas e gastos dos candidatos e partidos, constitui o melhor parâmetro para avaliar as finanças das campanhas eleitorais no Brasil.

O TSE também fornece dados consolidados por meio de “Relatório das Eleições”, (instrumento de informação sobre os números e dados de todas as etapas do processo eleitoral), que é elaborado em cada eleição.

Os gastos de candidatos e partidos políticos com campanhas eleitorais no Brasil saltaram de R\$ 798 milhões nas eleições presidenciais de 2002 para R\$ 4,6 bilhões em 2012, um crescimento de 471% (quatrocentos e setenta e um por cento).

Porém fazendo uma comparação das Eleições 2012 com as Eleições 2016, percebemos que, de acordo com dados da suprema corte eleitoral, o custo das campanhas para vereador e prefeito no primeiro turno caiu de R\$ 7,7 bilhões em 2012, valor corrigido pela inflação acumulada no período, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para R\$ 2,2 bilhões em 2016 (ver figura 3).

A queda do custo seguiu a queda no montante das arrecadações. Conforme já citado no tópico anterior, o valor global das doações no primeiro turno destas eleições teve queda de 64,36%, ficando em R\$ 2,5 bilhões na campanha deste ano, ante R\$ 7,2 bilhões em 2012.

Já as campanhas eleitorais de 2014 tiveram um custo total de mais de R\$ 5 bilhões, sendo considerada a mais cara da história da democracia brasileira. Nessas eleições, os

maiores financiadores ainda eram as empresas privadas, a maior doadora foi a empresa JBS, dona do frigorífico Friboi, investindo aproximadamente R\$ 361 milhões, em seguida temos o grupo Andrade Gutierrez (com o montante aproximado de 82 milhões) e mais abaixo a Construtora Oas S.a., diga-se de passagem, empresas bastante comprometida nas investigações promovidas pela operação Lava Jato (ver Anexo 7.1).

Podemos perceber que o aumento constante dos gastos de 2002 a 2014 e a queda vertiginosa em 2016, está diretamente relacionado ao fator financiamento das pessoas jurídicas, que eram responsáveis por boa parte do financiamento, além do estabelecimento do limite de gastos.

Até a edição da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, os limites máximos de gastos eram fixados livremente pelos partidos políticos para os cargos eletivos em disputa. Com a edição da lei, os limites máximos de gastos passaram a ser fixados pelo Tribunal Superior Eleitoral, observados os critérios da referida lei.

Após a publicação dos valores preliminares constantes do anexo da Resolução-TSE nº 23.459, o Tribunal Superior Eleitoral atualizou os valores de acordo com a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), exigência estabelecida no art. 8º da Lei nº 13.165/2015, regulamentado pelo art. 2º, § 2º, da referida resolução.

O índice de atualização dos limites máximos de gastos foi de aproximadamente 34%, correspondente ao INPC acumulado de outubro de 2012 a junho de 2016. Para os municípios de até 10 mil eleitores, com valores fixos de gastos de R\$100 mil para prefeito e R\$10 mil para vereador, o índice de atualização foi de aproximadamente 8%, que corresponde ao INPC acumulado de outubro de 2015 a junho de 2016.

O maior limite de gastos para campanha para o cargo de prefeito foi para o município de São Paulo (SP), que tem quase 9 milhões de eleitores, no primeiro turno eleitoral, o limite foi de aproximadamente 45 milhões, já no segundo turno, o teto de gastos será em torno de 13 milhões.

Para o cargo de vereador, o maior limite de gastos foi estipulado para o município de Manaus (AM), que possui 1.257.129 eleitores. Os candidatos a vereador nesse município tiveram como limite máximo o valor de R\$ 26.689.399,64.

A Reforma Eleitoral 2015 estipulou ainda limites para a contratação direta ou terceirizada de pessoal para prestação de serviços referentes a atividades de militância e mobilização de rua nas campanhas eleitorais.

As mudanças implantadas na legislação eleitoral, com a proibição de doação de empresas, e os efeitos da crise econômica explicam a queda expressiva nos gastos. A nova legislação, conforme já destacado em outro tópico, proibiu o financiamento empresarial, estabeleceu limite de gastos, além de ter reduzido o tempo de campanha de 90 para 45 dias. O período de propaganda dos candidatos no rádio e na TV também diminuiu de 45 para 35 dias.

Para finalizarmos esse tópico segue abaixo a figura 3, que faz um comparativo entre as duas últimas eleições municipais, 2012 e 2016, mostrando o montante de doações e de gastos eleitorais.

Figura 3 - Gastos e doações Eleições 2012 e 2016 (1º turno)

DOAÇÕES	2012				2016		
	candidato	comite	partido	TOTAL	Candidato	Partido	TOTAL
Comercialização de bens ou realização de eventos	173.144,43	46.124,89	105.779,23	325.048,55	158.253,00	9.000,00	167.253,00
Doações pela Internet	162.282,91	55.105,00	291.980,04	509.367,95	1.111.110,97	89.568,00	1.200.678,97
Recursos de origens não identificadas	356.433,34	84.723,33	58.012,61	499.169,28	487.736,25	95.366,60	583.102,85
Recursos de outros candidatos	601.906.812,53	64.960.388,94	6.834.001,23	673.701.202,70	93.373.763,77	7.486.466,91	100.860.230,68
Recursos de partido político	588.762.715,34	235.086.874,06	209.824.903,07	1.033.674.492,47	324.302.456,55	216.343.159,43	540.645.615,98
Recursos de pessoas físicas	918.485.644,08	189.758.185,12	37.450.616,82	1.145.694.446,02	1.039.648.579,37	120.925.241,64	1.160.573.821,01
Recursos de pessoas jurídicas	599.232.149,91	225.175.327,81	786.448.547,93	1.610.856.025,65			-
Recursos próprios	847.505.549,66			847.505.549,66	752.184.201,34	800	752.185.001,34
Rendimentos de aplicações financeiras	11.855,34	3.804,36	9.902,36	25.562,06	6.083,58	21.089,13	27.172,71
Total Geral	3.556.596.587,54	715.170.533,51	1.041.023.743,29	5.312.790.864,34	2.211.272.184,83	344.970.691,71	2.556.242.876,54
GASTOS ELEITORAIS	2012	2016					
COMITÊ FINANCEIRO	811.587.634,68	-					
PARTIDO	1.019.883.557,26	262.389.685,81					
CANDIDATO	3.890.252.683,97	1.963.069.322,10					
Total Geral	5.721.723.875,91	2.225.459.007,91					

Fonte: TSE - Extraído de <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/eleicoes-2016-candidatos-receberam-mais-de-r-2-5-bilhoes-em-doacoes>

4.3 Prestação de contas

Finalizamos nossa pesquisa falando sobre as prestações de contas eleitorais, um tema extremamente importante, pois há de se ter o entendimento de que independente do modelo de financiamento de campanha eleitoral adotado, se não houver um rígido controle e fiscalização sobre o que a legislação determina de nada adianta, e uma das formas de fazer so é por meio da prestação de contas.

Nesse sentido, interessante as palavras de Alice Kanaan (2012, p. 271-313):

[...] os dois extremos de financiamento, o exclusivamente público e o exclusivamente privado, apresentam vantagens e desvantagens que merecem

destaque, pois o assunto é polêmico e complexo. Não existe um consenso sobre qual dos sistemas de financiamento – público ou privado – atende, na sua essência, o princípio democrático e pluralista, razão pela qual o foco das discussões não pode estar preso ao modelo de financiamento, mas à forma de controle de arrecadação e à eficácia e efetividade das sanções pelo descumprimento da lei eleitoral.

Podemos dizer que a prestação de contas é o instrumento de fiscalização e controle financeiro das campanhas eleitorais, que apura a origem dos recursos e a forma como foram gastos os valores arrecadados, visando dar maior igualdade de competitividade entre os candidatos e buscando impedir o abuso do poder econômico nas eleições.

A legislação eleitoral determina que encerradas as eleições, os candidatos e os partidos políticos devem prestar contas à Justiça Eleitoral referente aos recursos arrecadados e os gastos realizados com a campanha eleitoral. Nesse sentido o artigo 28, §§ 1º e 2º, da lei nº 9504/97, Lei das Eleições, dispõe que:

Art. 28. A prestação de contas será feita:

§ 1º As prestações de contas dos candidatos às eleições majoritárias serão feitas pelo próprio candidato, devendo ser acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e da relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores e emitentes.

§ 2º As prestações de contas dos candidatos às eleições proporcionais serão feitas pelo próprio candidato.

O artigo 20 dessa lei dispõe ainda que o candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, na forma estabelecida nesta Lei.

A lei determina que o candidato é solidariamente responsável com a pessoa por ele indicada pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas.

A prestação de contas deve ser feitas no prazo de 30 dias da realização das eleições e, caso haja segundo turno, no prazo de 20 dias posterior a sua realização, é o que determina o art. 29, III e IV, da Lei 9.504/97.

Em relação à prestação de contas que devem ser prestadas pelos partidos, interessante observar o art. 34 caput e inciso V da Lei nº 9096/95 (Lei dos Partidos Políticos):

Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais, [...]

V - obrigatoriedade de prestação de contas pelo partido político e por seus candidatos no encerramento da campanha eleitoral, com o recolhimento imediato à tesouraria do partido dos saldos financeiros eventualmente apurados.

No nosso ordenamento jurídico atualmente pode-se dizer que há dois modelos de prestação de contas, o comum e o simplificado. O §9º, art. 28, da Lei das Eleições estabelece o modelo simplificado, conforme abaixo:

§ 9º A Justiça Eleitoral adotará sistema simplificado de prestação de contas para candidatos que apresentarem movimentação financeira correspondente a, no máximo, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), atualizados monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir.

Nos demais casos, o modelo adotado será o comum, que requer uma quantidade bem maior de informações e documentos.

A Lei nº 13165/2015 inovou no sentido de determinar que os partidos políticos, as coligações e os candidatos devem divulgar na internet, durante as campanhas eleitorais, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral no prazo de 72 (setenta e duas) horas de seu recebimento, e no dia 15 de setembro, divulgar relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados.

A prestação de contas é elaborada com a utilização de programa próprio (Sistema de Prestação de Contas Eleitorais - SPCE) fornecido pela Justiça Eleitoral que deverá ser instalado no computador do usuário para preenchimento das informações devidas e posterior gravação e remessa à Justiça Eleitoral.

A Justiça Eleitoral poderá requisitar servidores dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e contará ainda com apoio de órgão de auditoria e controle interno para auxiliar na análise das prestações de contas.

Após a apresentação da prestação de contas na Justiça Eleitoral, é publicado um edital. A prestação de contas poderá ser impugnada no prazo de três dias, contado da publicação do edital, por partido político, coligação, candidato ou Ministério Público, bem como por qualquer outro interessado. Havendo indícios de irregularidade, poderão ser requisitadas outras informações aos candidatos e aos partidos, se houver necessidade, poderá ser realizada ainda diligência para complementação de dados.

O órgão de auditoria e controle interno deve emitir parecer sobre as contas. Caso o órgão entenda que as contas devam ser desaprovadas ou aprovadas com ressalvas, deverá ser

dado prazo de 72 horas para o partido ou candidato manifestar-se, podendo trazer novas informações, cabendo ao órgão técnico avaliar mais uma vez as contas, ratificando ou modificando seu parecer. Encerrada essa etapa os autos devem ser enviados ao Ministério Público para emissão de parecer.

E, finalmente, a Justiça Eleitoral deverá decidir, podendo: aprová-las integralmente, se estiverem totalmente regulares; aprová-las com ressalvas, caso tenha sido encontrada alguma irregularidade formal ou material; não aprová-las ou rejeitá-las, quando constatadas irregularidades insanáveis; ou julgar como não prestadas as contas, caso não forem apresentadas no prazo determinado ou não forem apresentadas após notificação da Justiça Eleitoral; ou ainda se forem apresentadas sem a documentação necessária para sua análise.

É interessante destacar que o ato de desaprovação das contas significa atestar que a campanha não foi conduzida dentro da legalidade esperada, podendo ensejar perda do direito do partido de receber quota do fundo partidário no ano seguinte ao trânsito em julgado da decisão, caso o partido tenha dado causa a desaprovação, perda do diploma e inelegibilidade dos candidatos beneficiados caso fique demonstrado: abuso de poder econômico, arrecadação ou gasto ilícito de recursos na campanha eleitoral.

No caso de contas não prestadas, o candidato fica impedido de obtenção de certidão de quitação eleitoral, quanto ao partido político, há a perda do direito à quota do fundo partidário no ano seguinte ao da decisão. Mesmo nos casos de julgamento das contas como não prestadas a Justiça Eleitoral deverá receber as contas ainda que fora do prazo estabelecido legalmente, pois só desta forma as sanções serão afastadas.

O processo de prestação de contas é tão importante que nenhum candidato eleito poderá ser diplomado até que suas contas sejam julgadas, é uma etapa essencial em qualquer modelo de financiamento adotado, é por meio dele que o processo eleitoral ganha mais transparência e legitimidade. De nada adianta a adoção de um modelo que estabeleça as formas de arrecadações permitidas, os limite de gastos e outras vedações, se não houver um sistema de prestação de contas eficaz, em outras palavras, qualquer que seja o modelo adotado, só haverá efetividade se for exercido um forte controle sobre todo o processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da nossa pesquisa foi fazer um estudo sobre o financiamento das campanhas eleitorais brasileiras, analisando a legislação aplicada, sua evolução histórica, qual o modelo “ideal” para nossa realidade, mostrando os modelos existentes, as vantagens e desvantagens de cada um, assim como os modelos adotados em outros países.

Verificamos que o financiamento de campanhas eleitorais é um assunto que gera muitas polêmicas e controvérsias em praticamente todas as democracias modernas, há defensores ferrenhos de um determinado modelo, enquanto outros defendem um modelo totalmente oposto. O lado positivo disso é que o tema vem recebendo cada vez mais atenção não só no Brasil, mas em todas as demais nações, gerando avanços relevantes na temática.

Percebemos também que muitos dos problemas enfrentados no Brasil já ocorreram em outros países, principalmente no que diz respeito à corrupção envolvendo políticos e grandes empresas nos financiamentos de campanhas.

Observamos que existem experiências mal e bem sucedidas que devem ser levadas em conta, a fim de evoluirmos na nossa legislação eleitoral, a fim de que se alcance um melhor funcionamento do nosso sistema democrático.

Constatamos que o atual modelo adotado pelo Brasil é do tipo misto com vedação das contribuições oriundas das pessoas jurídicas. Verificamos que essa vedação foi uma das principais mudanças no atual sistema, visto que era um dos pontos mais discutidos.

Observamos ainda que essa vedação já ocorreu em nossa história, mais especificamente na primeira eleição após a redemocratização do país, o que acabou por incentivar a prática ilícita do “caixa dois”, surgindo um dos escândalos mais conhecidos da história brasileira, que foi o Esquema PC Farias, que em última instância determinou a renúncia do Presidente então eleito Fernando Collor.

Notamos que após a proibição do financiamento por pessoas jurídicas, as Eleições 2016 mostraram um novo fenômeno, que foi o autofinanciamento por parte de candidatos, principalmente daqueles que dispõem de muitos recursos, como foi o caso das Eleições em São Paulo. O que já tem levado o nosso Congresso a discutir novos projetos de lei.

Além da proibição do financiamento de campanhas por empresas privadas, a atual legislação buscou diminuir o tempo de duração da campanha, assim como o tempo de propaganda no rádio e na televisão e estabeleceu ainda limite de gastos, que antes eram definidos pelos próprios partidos.

Chegamos à conclusão de que não existe um sistema ideal, pois o que se percebe é que a lisura dos mecanismos de financiamento das eleições sempre foi e é afetada, independente do sistema adotado no Brasil ou no mundo.

Contudo, não resta dúvida de que há um sistema que é o mais adequado, mas que não deve ser entendido de forma isolada. É necessário que ele esteja atrelado há um controle efetivo, a uma fiscalização de qualidade, mediante o fortalecimento dos mecanismos de prestação de contas e de divulgação, e deve estar sempre atento aos ajustes que devem ser implementados para o aprimoramento do sistema.

Esse aprimoramento é essencial para melhoria do sistema eleitoral como um todo e para o amadurecimento da nossa democracia e deve ser feito por meio do aumento da transparência, redução da interferência do poder econômico, combate ao tráfico de influências, a corrupção política e o caixa dois.

Nessa perspectiva, percebemos que o nosso sistema de financiamento de campanha eleitoral está em constante evolução, as Eleições de 2016 inauguraram uma série de mudanças nessa seara, promovidas pela Lei nº 13.165/2015, que ficou conhecida como minireforma eleitoral.

Por fim, temos que ter em mente que um modelo de financiamento de campanha eleitoral adequado é aquele que busca ser cada vez mais igualitário, transparente, não subordinado ao poder econômico e com um alto nível de confiabilidade da população em relação aos partidos e candidatos. Só assim haverá um fortalecimento da nossa democracia, o que contribuirá para o desenvolvimento do país.

Foi uma pesquisa proveitosa e enriquecedora, desta forma esperamos ter contribuído significativamente para futuros trabalhos na área e que sirva ainda, principalmente, para reflexão e discussão dos problemas enfrentados pelo Brasil, pois somente, assim, encontraremos um caminho melhor para a nação.

REFERÊNCIAS

- BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral**: Alemanha, França, Portugal e Espanha. Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados, Brasília, mar. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentosepesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012_22272.pdf>. Acesso em: 23 de mar. 2016.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão nº 20.816 de 19/06/2001**.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Código eleitoral anotado e legislação complementar**. Brasília: 12ª Ed. Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação. 2016
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Processo eleitoral no Brasil**. Revista Em Discussão. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/funcionamento-do-processo-eleitoral-no-brasil>>. Acesso em: 30 set. 2016.
- CAMPANATO, Valter. **As muitas faces do financiamento de campanha**. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/reforma-politica/financiamento-e-sistema-eleitoral>>. Acesso em 10 de jun. de 2016.
- DECOMAIN, P. R.. **Influência do poder econômico e financiamento público de campanhas eleitorais**. Resenha Eleitoral, 13, 2006.
- FEC. Disponível em: <http://www.fec.gov/press/press2011/ieoc_alpha.shtml>. Acesso em 30 de jul. de 2016.
- FLEISCHER, D.. **Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais**. Cadernos Adenauer. X, “Os custos da Corrupção”. São Paulo: Fundação KAS, dezembro, 2000, p. 79-104.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Ed. Atlas, 12ª ed. 2016.
- HIRSCHFELD, R. M.. **Abuso do Poder Econômico e uso da Máquina Política Administrativa em Campanhas Eleitorais e Controle das Prestações de Contas**. Paraná Eleitoral, 63, 2007.
- INSTITUTO ÀS CLARAS. **Evolução do financiamento eleitoral ao longo dos anos**. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/@index.php>>. Acesso em: 22 de out. 2016.
- KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. **Temas de direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Ed. Saraiva, 20ª ed. 2016.
- LIMA JUNIOR, O. B.. **Reformas de sistemas eleitorais: mudanças, contextos e consequências**. DADOS - Revista de Ciências Sociais. Vol. 42, nº 1. 1999, p. 17-61.
- MARCHETTI, V.. Governança Eleitoral: **O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral**.

PIERRE, Martim. **Dicionário jurídico**: terminologia jurídica e forense, brocardos latinos. 3. ed. rev. e atual. Niterói, RJ : Impetus, 2008. 322 p.

SAMUELS, D.. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma in G.A.D. Soares e L. R. Rennó (orgs.)**, Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 133-156.

SASSE, Cíntia. **Conheça o financiamento de campanha em alguns países**. Jornal do Senado, Brasília, 29 jan. 2015.

SCHREIBER, Mariana. **Defendido pelo PT, financiamento de campanha 100% público só existe em um país**. BBC Brasil, Brasília, 30 mar. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/03/150330_financiamento_butao_ms>. Acesso em: 21 de set. 2016.

SCHREIBER, Mariana. **Doações de empresas a candidatos**. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150325_doacao_candidatos_ms>. Acesso em: 21 de set. 2016.

SPECK, B. W.. **Como financiar a competição política?** Concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação no Uruguai. Montevidéu: Instituto Goethe e UdelaR, 2002. Artigo. 22p.

TONIAL, Raíssa OLIVEIRA, Elton S. de; **Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro**. Direito e Justiça. São Paulo, V 40, n. 1, jan./jun. 2014.

TRINDADE, F.. **Financiamento eleitoral e pluralismo político**. Revista de Informação Legislativa, Vol. 41, nº 161, 2004, p. 47-58.

ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 11, nº 2, out. 2005.

ANEXOS

Anexo 7.1 - Doações dos dez maiores doadores das Eleições 2014

Fonte dos Recursos	Setor Econômico do Doador	Fonte dos Recursos	Valor
 Recursos de pessoas jurídicas	 Indústrias de Transformação	Jbs Sa	R\$361.843.616,50
	 Construção	Construtora Andrade Gutierrez Sa	R\$82.941.181,05
	 Construção	Construtora Oas S.a.	R\$68.726.210,00
	 Indústrias de Transformação	Cervejaria Petropolis Sa	R\$57.378.000,00
	 Construção	Construtora Queiroz Galvao S A	R\$55.810.921,00
	 Construção	U T C Engenharia Sa	R\$53.099.066,08
	 Construção	Construtora Norberto Odebrecht S A	R\$48.478.100,00
	 Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	Bradesco Vida e Previdência S.a.	R\$41.409.866,82
	 Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	Crbs Sa	R\$39.971.789,00
	 Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	Banco Btg Pactual S.a.	R\$37.300.275,00