



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
DO TOCANTINS

REVISTA JURÍDICA

Palmas	ano. 8	n.2/2014	p. 1-64	jul/dez. 2014
Palmas	ano. 9	n.1/2015	p. 65-152	jan/jun. 2015

A IMPLANTAÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO NAS CAMPANHAS ELEITORAIS BRASILEIRAS

Laudyone Edmailtom dos Santos Arruda

RESUMO

O presente artigo busca analisar os argumentos favoráveis e contrários à implantação do financiamento exclusivamente público no sistema eleitoral brasileiro. O tema em questão é atual e de grande relevância, haja vista o acalorado debate em torno da Reforma Política. Um dos argumentos basilares à implantação do financiamento exclusivamente público de campanha é o combate à corrupção política. Defende-se ser este o modelo o capaz de extirpar ou mesmo reduzir as mazelas que assolam o cenário político do Brasil. Contudo, conforme demonstrado ao final do trabalho, a mera implantação do sistema de financiamento exclusivamente público de campanha não será por si só capaz de resolver o problema da corrupção dos governos, sobretudo diante das lacunas existentes na legislação eleitoral. Do contrário, a adoção do financiamento puramente estatal poderá causar ainda mais danos à sociedade que arcará com todas as consequências da aprovação dessa proposta.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Atualmente, os partidos políticos padecem de acentuado descrédito popular. Parcela desse descrédito se dá em razão de constantes escândalos de corrupção envolvendo políticos, noticiados quase que diariamente nos meios de comunicação do país.

Todavia, é inegável a importância dos partidos políticos à democracia contemporânea. Assim, sem a intermediação desses entes democráticos, não há efetiva representação popular nem legítimo exercício do poder estatal¹.

Isso porque, aos partidos políticos incumbe a salutar missão de mediar os anseios do povo em face das decisões do Estado, organizando-os e exprimindo-os na busca do poder, com vistas a executar seus planos de governo². Daí, como bem observa Paulo Adib Casseb³, emerge “a preocupação, cada vez maior, com sua organização, atuação e desempenho, para permitir uma participação política mais ampla do titular do poder e a recuperação de seu prestígio junto ao povo”.

Evidentemente, os partidos políticos necessitam de grande aporte de recursos para o custeio de suas atividades, já que, em virtude de sua própria natureza, são incapazes de gerar, por si, fluxos financeiros positivos. Por essa

1 GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 83.

2 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 401.

3 CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. In: ROLLO, Alberto (org.). **Reforma Política: uma visão prática**. São Paulo: Iglu, 2007, p. 55.

razão, dependem de financiamento (público ou privado) para existência e manutenção da vida partidária, sem falar no custeio das campanhas eleitorais.

Sob essa perspectiva, o financiamento de campanha é tema crucial da tão esperada “reforma política”, sendo bastante discutido no âmbito do Congresso Nacional, quer isoladamente ou em conjunto com outras propostas, estando diretamente vinculado à proposta de adoção do sistema proporcional de lista fechada.

O Projeto de Lei do Senado nº 268, de 2011, é um dos tantos que pretendem substituir o atual modelo de financiamento, que é misto – ou seja, composto tanto recursos de origem pública quanto de origem privada –, pelo financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais brasileiras.

Apesar de a questão possuir adesão quase unânime dos parlamentares, entende-se necessária discussão desse tema com toda a sociedade, haja vista ser esta a parte que ligeiramente irá suportar os impactos causados pela aprovação de proposição legislativa tão relevante como essa.

Por tal razão, acredita-se no debate verdadeiramente democrático, aberto à participação social em massa, para que sejam realizadas as mudanças necessárias ao aprimoramento e consolidação da democracia, inaugurada a partir da promulgação da Lei Fundamental de 1988.

2 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E O MODELO BRASILEIRO

Antes mesmo de adentrar no embate financiamento público x privado é mister definir o significado e alcance do termo “financiamento de campanha”. Em suma, o financiamento de campanha representa o aporte financeiro necessário para que o candidato ou partido político convença o eleitor a votar em sua plataforma de governo. Em termos mais didáticos, Bruno Wilhelm Speck⁴, conceitua:

Por financiamento de campanhas eleitorais entendem-se os recursos materiais empregados pelos competidores em eleições populares (partidos e candidatos) para organizar a campanha e convencer os cidadãos a lhes conferirem o voto. Não compreende os custos da organização do processo eleitoral, como o registro de eleitores, a instalação das urnas, os profissionais e voluntários recrutados para servir no dia da eleição, a adjudicação de processo, etc. que correm por conta do Estado. Também não compreende o financiamento ordinário das organizações partidárias ou a remuneração dos representantes eleitos, apesar de ambas as fontes terem muitos vasos comunicantes com o financiamento de campanhas. Por outro lado, todos os gastos com a finalidade de convencer eleitores a votarem a favor de determinado projeto político, partido ou candidato podem ser considerados gastos de campanha.

4 SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). Reforma política no Brasil. UFMG, 2006, p. 153.

Com efeito, pode-se concluir que o financiamento de campanha é a forma que os partidos políticos dispõem para angariar aportes financeiros a fim de custear as despesas das campanhas eleitorais.

O Brasil, como dito alhures, adota o sistema misto de financiamento de campanha. Parte dos recursos utilizados é proveniente de fundos privados: do próprio candidato; dos comitês financeiros ou partidos políticos; de receitas oriundas da comercialização de bens ou da realização de eventos; além das doações de pessoas físicas e/ou jurídicas⁵. Outra parte advém do Poder Público, consubstanciada na isenção de impostos, no repasse de verbas do Fundo Partidário aos partidos políticos e no acesso destes à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV – que confere às emissoras o direito à compensação fiscal em virtude de cessão do horário gratuito⁶.

A arrecadação de recursos encontra-se regulamentada na Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições).

Os partidos, os comitês financeiros e os candidatos, responsáveis pela arrecadação dos recursos, têm a obrigatoriedade de abrir conta bancária específica para o registro de toda atividade financeira da campanha, não sendo admitido o uso de conta bancária preexistente⁷.

Apesar de todo o aparato legislativo em torno da arrecadação e gastos de campanha, a utilização de recursos não contabilizados oficialmente pelos partidos, o chamado “caixa dois”, continua sendo o pivô dos maiores escândalos de corrupção política no Brasil, haja vista inexistir controle eficiente para coibi-lo e fazer cumprir os comandos normativos correlatos.

O sistema brasileiro veda o financiamento de partidos e campanhas eleitorais por parte de entidades e governos estrangeiros; instituições públicas da administração direta ou indireta; empresas públicas e sociedades de economia mista; concessionários e permissionários de serviços públicos; entidades subsidiadas com recursos públicos; entidades beneficentes, religiosas, esportivas, e ainda os sindicatos e as entidades de classe⁸.

Há de se ressaltar que inexistem limites legais para os gastos de campanha. A Lei das Eleições (art. 17-A) deixou a cargo do legislador a fixação de limites para os cargos em disputa até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral, observadas as peculiaridades locais. Na ausência de lei específica, compete ao

5 Nos termos da legislação em vigor, as doações privadas possuem limites, que desrespeitados sujeitam o infrator a pena de multa e, no caso de ser pessoa jurídica, pode ser cumulada a sanção de proibição de participar de licitações e de celebrar contratos com o Poder Público, pelo período de cinco anos. Pessoas físicas podem doar até 10% da renda bruta auferida no ano anterior às eleições, ao passo que as doações de pessoas jurídicas se limitam a 2% do faturamento declarado no ano que preceder o pleito eleitoral.

6 Cf. Art. 99 da Lei nº 9.504, de 1997.

7 A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) excepciona a exigência de abertura de conta bancária apenas para os casos de candidatura para prefeito e vereador em municípios onde não haja agência bancária, bem como aos casos de candidatura para vereador em municípios com menos de 20 mil eleitores.

8 Cf. Arts. 17, II, da Constituição Federal; 31 da Lei nº 9.096, de 1995, e 24 da Lei nº 9.504, de 1997.

próprio partido político fixar então o limite de gastos, comunicando-o à Justiça Eleitoral para ampla publicidade dessas informações.

O atual modelo de financiamento tem sido constantemente criticado pelos cientistas políticos. Imputam a esse modelo, aliado ao sistema eleitoral brasileiro (sistema proporcional de lista aberta⁹), diversos males que assolam o cenário político brasileiro, citando-se o encarecimento das campanhas eleitorais, o acentuado grau de corrupção e a desigualdade da disputa eleitoral.

Em virtude da essencialidade dos partidos políticos, a questão do financiamento de campanha assume importante contorno na discussão da Reforma Política, uma vez que se pretende fortalecer a democracia brasileira, constantemente aviltada pelas vias do caixa dois, lavagem de dinheiro, favorecimento ilegal de empreiteiras, bancos e outros financiadores.

Por isso, o tema em questão é considerado um dos mais divergentes e controvertidos na seara política mundial, dividindo opiniões dos pensadores políticos acerca de quem deva ser o responsável pelo custeio das campanhas eleitorais. Isso explica a grande quantidade de proposições tanto na Câmara quanto no Senado brasileiro, de projetos de leis cujo objeto de discussão é a forma de financiamento dos partidos políticos¹⁰.

Assim, torna-se imperiosa uma breve explanação acerca dos argumentos favoráveis e contrários à adoção do financiamento exclusivamente público das competições eleitorais brasileiras.

3 FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS

3.1 Argumentos favoráveis

O principal argumento favorável dos defensores do financiamento público reside no combate à corrupção. Isso porque se acredita que somente a adoção desse modelo será capaz de assegurar a independência dos candidatos eleitos em relação aos grupos de interesse que contribuiriam financeiramente com sua campanha, além de potencializar a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico.

Salienta-se que devido ao encarecimento das campanhas eleitorais – problema imputado ao financiamento privado e ao próprio sistema eleitoral de

⁹ Pelo sistema proporcional de lista aberta – adotado nas eleições de vereador e deputados estaduais, distritais e federais no Brasil –, o eleitor vota no candidato de sua escolha ou na legenda partidária de sua preferência. Ao passo que, no sistema proporcional de lista fechada, o eleitor tem o direito de votar apenas em uma legenda partidária, a quem compete formar uma lista prévia de candidatos para informa-la ao eleitor. Segundo esse sistema, são eleitos os candidatos na ordem de inscrição partidária. (ALMEIDA, Roberto Moreira de. Curso de Direito Eleitoral. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 384).

¹⁰ “Com a adoção, em vários países, do financiamento público das campanhas eleitorais, surge a discussão acerca das vantagens e desvantagens desse sistema no Brasil” (CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. In: Reforma Política: uma visão prática. ática. ROLLO, Alberto. (org.). São Paulo: Iglu, 2007, p. 56).

lista aberta – os partidos e candidatos se veem obrigados a contrair recursos da iniciativa privada que, muito frequentemente, não advêm da mera adesão do doador ao ideal partidário.

Destarte, os grandes empresários custeiam as disputas eleitorais de determinados políticos, garantindo-lhes a eleição, para que, quando eleitos, possam retribuir-lhes, na forma de benefícios, os recursos recebidos em campanha.

Em outras palavras, primeiro se investe na campanha de determinado político para que ele se eleja. Eleito, o político financiado inicia sua contrapartida, facilitando contratos, acordos, licitações e verbas em geral para os financiadores como forma de restituir e garantir o apoio financeiro recebido para as próximas eleições.

Acerca desse comportamento, o cientista político Bruno Wilhelm Speck¹¹ enfatiza que “esta relação de trocar apoio financeiro à campanha por benefícios aos financiadores, claramente, viola os deveres de representação e tem um ônus para a sociedade.”

Argumenta-se, também, que o financiamento público de campanha tem como consequência o fortalecimento dos partidos políticos em detrimento das campanhas personalíssimas, sobretudo se atrelado ao sistema de lista fechada¹², posto que, além de reduzir os custos das campanhas, os partidos teriam sustentáculos para gerir todas as suas despesas e gastos eleitorais com seus candidatos, livrando-os, portanto, da necessidade de se socorrerem do capital privado para o custeio de candidaturas personalíssimas.

Outro importante argumento encontra-se fundamentado no princípio da igualdade de chances. Sob esse prisma, sustenta-se que o alto custo das campanhas desestabiliza a disputa eleitoral provocando a quebra da igualdade de concorrência, já que as pequenas agremiações partidárias, assim como os partidos de esquerda, têm maiores dificuldades de conseguir fundos privados.

Consequentemente, os partidos menos endinheirados concorrem em desvantagem no pleito eleitoral, haja vista que, por possuir menos recursos financeiros que os partidos grandes e os partidos de direita, terão menos visibilidade perante o eleitorado e, portanto, mais dificultosa será sua missão de convencer o eleitor a aderir suas propostas.

Sob esse aspecto, os percussores do financiamento público afirmam ter este função democratizante, tendo em vista a sua capacidade de estabelecer

11 SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). Reforma política no Brasil. UFMG, 2006, p.155.

12 Como é sabido, o sistema de lista aberta fomenta táticas de campanha individual, o que torna a disputa eleitoral mais acirrada e muito mais cara. Para se diferenciar dos demais e vencer a eleição, o candidato necessita buscar fundos privados para construir sua base de votos personalizados por meio da troca de favores e outros benefícios.

a igualdade de chances entre os partidos na disputa eleitoral, pondo fim às distorções no granjeio de recurso. Nesse sentido, Paulo Adib Casseb¹³ registra que:

O sistema público de financiamento das campanhas propiciaria condições igualitárias aos candidatos no momento da disputa eleitoral, favorecendo a busca pela vitória com base no convencimento do eleitorado, a partir de suas propostas e programa partidário, e não em decorrência de uma campanha mais rica e volumosa, por ter o candidato auferido um montante elevado de donativos.

Valendo-se do magistério de Delia Ferreira Rúbio¹⁴, os argumentos favoráveis ao financiamento público de campanha podem ser assim resumidos:

O aporte de fundos públicos a partidos ou candidatos — segundo a modalidade adotada em cada país — produz os seguintes incentivos: gera condições de competição eleitoral equitativas; promove a participação de partidos ou candidatos que carecem de recursos e não têm capacidade de arrecadação; evita a pressão direta ou indireta dos capitalistas e doadores sobre os atores políticos; diminui a necessidade de fundos dos partidos e candidatos; reduz o potencial de corrupção; contribui para a sustentação e o fortalecimento dos partidos como atores fundamentais para o funcionamento das democracias representativas.

Entretanto, a autora susomencionada alerta que, para que o financiamento funcione de forma correta, deve se estabelecer mecanismos efetivos de fiscalização e controle, assim como um sistema de sanções razoável e aplicável.

3.2 Argumentos Desfavoráveis

Apesar dos benefícios alardeados pelos defensores do financiamento estatal da disputa política, sabe-se que este modelo também possui muitos pontos negativos, logo sua implementação se torna tarefa árdua.

Um dos pontos desfavoráveis refere-se à problemática deliberação de recursos. Afinal, quanto custa ou custaria um eleitor brasileiro? De onde sairia todo esse dinheiro? Essas talvez sejam perguntas que todo cidadão e/ou cientista político se faça quando o tema é financiamento público de campanha, pois um dos primeiros pontos a ser discutido é justamente a maneira pela qual os recursos seriam alocados para esse fim.

Tão salutar quanto à origem dos recursos é a forma como eles seriam

13 CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. In: Reforma Política: uma visão prática. ática. ROLLO, Alberto. (org.). São Paulo: Iglu, 2007, p. 57.

14 FERREIRA RÚBIO, Delia. **Financiamento de partidos e campanhas**. Disponível na internet: http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/158/arquivo_fcddc17ae9.pdf. Acesso em 31 de março de 2013.

distribuídos, pois se igualmente haveria o risco de pulverizar ainda mais sistema partidário, com o surgimento de siglas “fantasmas” com o escopo de obter fundos públicos para fins não-republicanos. Se proporcional às performances obtidas nas eleições anteriores, poder-se-ia condenar o quadro partidário a um provável engessamento, com a manutenção do cenário atual e sobreposição das grandes agremiações partidárias.

Adotando-se esse último critério de distribuição (o proporcional), muito provavelmente as candidaturas de elevado apelo social (artistas, jogadores, figuras ilustres – os chamados candidatos midiáticos) seriam prática corriqueira dos partidos: seja como estratégia de sobrevivência ou mecanismo apto a garantir o aumento de sua representatividade no parlamento para, conseqüentemente, obter maior percentual de recursos dos recursos públicos destinados às campanhas.

Com base nessa preocupação, Delia Ferreira Rúbio¹⁵ anota que:

A concessão igualitária, baseada no mero reconhecimento ou registro da pessoa jurídica, favorece o surgimento de novos partidos, mas pode significar a concessão de fundos a partidos de fachada [...], que carecem de enraizamento na sociedade e são mais um negócio que uma instituição política representativa. Por outro lado, atribuição de fundos baseada exclusivamente na força eleitoral do partido, embora corrija o efeito anterior, pode levar à manutenção do status quo e obstar o surgimento de novos partidos ou a renovação do sistema partidário.

Outro argumento levantado é o de que a adoção do financiamento público exclusivo não impede as doações particulares, apenas as tornam ilícitas. Nesse sentido, o Senador Aloysio Nunes Ferreira¹⁶, quando da discussão do Projeto de Lei do Senado nº 268, de 2011, ilustrou bem a questão:

Devemos consignar que o financiamento exclusivamente público, ora proposto, em vez de acabar com o chamado “caixa dois”, como se apregoa, na verdade irá reforçar essa ilicitude.

Ora, bem sabemos que a proibição não afasta, por si só, o financiamento privado das campanhas eleitorais. Na verdade, ao se proibir qualquer forma de financiamento privado, se estará contribuindo para velar, para esconder, as relações dos partidos com entidades privadas e organizações da sociedade civil, mas não para impedi-las.

O que se estará efetuando é o obscurecimento das relações entre a esfera pública e a esfera privada, quando o que se deve favorecer é a publicidade dessas relações.

15 RÚBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas. Disponível na internet: http://www.consocia.org.br/uploads/biblioteca_arquivos/158/arquivo_fcddc17ae9.pdf. Acesso em 31 de março de 2013.

16 Parecer nº 1003, de 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/>. Acesso em: 20/2/2013.

Corroborando esse pensamento, Paulo Adib Casseb¹⁷ alerta que:

A vedação ao financiamento privado provocaria, ainda mais, a falta de transparência das doações eleitorais, diante de um panorama muito mais sério, pois continuaria havendo pressão do poder econômico com as agravantes das operações ocultas, obscuras e descontroladas. Paralelamente a isso, os cofres públicos ainda teriam que arcar com o ônus da reserva de considerável verba para o financiamento partidário.

Nesse perfilhar, os críticos do financiamento em comento relembram o fato histórico de que o Brasil já experimentou a modalidade de financiamento exclusivamente estatal no período autoritário e que, apesar de um rigoroso aparato legislativo, não foi capaz de inibir as contribuições privadas. A prova disso, as investigações do “Esquema PC” – liderado pelo tesoureiro de campanha do ex-presidente Fernando Collor, Paulo César Farias –, evidenciaram a incidência de caixa dois nas eleições ocorridas em 1989, cujo montante estimado de recursos foi estimado em 350 milhões de dólares¹⁸.

Ora, o que pretendem dizer é que existe grande probabilidade de se canalizar ainda mais verbas públicas para o financiamento dos partidos políticos, sem que isso signifique, necessariamente, a independência real dos candidatos e partidos políticos. Fato esse que contribuiria apenas para a mutilação do orçamento público – que já não é capaz de prover as necessidades sociais mais elementares do povo brasileiro –, uma vez que haveria de reservar vultosa quantia em dinheiro para bancar as campanhas eleitorais.

No que tange à igualdade de concorrência, há de se ressaltar os riscos inerentes à distribuição dos recursos do Fundo Partidário, quando este hipoteticamente se torna a única fonte financiadora da disputa eleitoral. Um desequilíbrio nessa distribuição é capaz de influenciar profundamente as chances dos competidores políticos, ou seja, pode acontecer de a disputa eleitoral se tornar ainda mais injusta do que a atual¹⁹²⁰.

Noutro viés, há quem argumente que a exclusividade do Estado no

17 CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. In: Reforma Política: uma visão prática. ROLLO, Alberto. (org.). São Paulo: Iglu, 2007, p. 59.

18 LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **A democracia da atualidade e seus limites**: o financiamento público de campanhas eleitorais. Disponível a partir de: <http://www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em: 31 de março de 2013.

19 SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. UFMG, 2006, p. 157.

20 [...] Perceba que o art. 5º, § 2º, do Projeto de Lei que ora analisamos estabelece que os recursos oriundos do financiamento público exclusivo serão distribuídos entre as diversas eleições e os diversos candidatos segundo critérios definidos pelos próprios partidos, vale dizer, pelas cúpulas partidárias. Ora, com tal poder nas mãos, é certo que as cúpulas dos partidos seriam tentadas e levadas ao favorecimento abusivo de alguns diretórios, em detrimento de outros; de certos candidatos, em detrimento de outros. Alguns podem argumentar que um tal favorecimento já ocorre hoje. Com efeito, só que sem a legitimação expressa pela via dos recursos públicos, do dinheiro do contribuinte, que passaria a ser utilizado para financiar iniquidades [...] (Trecho do voto do Senador Aloysio Nunes Ferreira no Parecer nº 1001, de 2011. Disponível a partir de: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em 20 de março de 2013).

custeio de campanhas aumenta a probabilidade de se ocorrer uma espécie de “estatização” dos partidos políticos na medida em que o Estado passaria a dominá-los, o que colocaria em choque o próprio regime democrático, do qual os partidos políticos são peças indispensáveis. Por essa razão, os defensores dessa corrente rechaçam o financiamento estatal em nome da autonomia política e liberdade dos partidos políticos.

Não menos importante, os críticos do financiamento estatal alertam para a possibilidade de enriquecimento de particulares com o recebimento indireto dos recursos públicos. Para explicar essa indecorosa sistemática, Paulo Adib Casseb²¹ anota que:

No sistema de financiamento público das campanhas eleitorais, os grandes vencedores não seriam propriamente os candidatos, mas sim os profissionais da propaganda, para os quais seriam direcionada, indiretamente, a verba pública recebida pelos partidos. Despontaria aí um bom pretexto para cobrarem mais caros por seus serviços, já que os cofres públicos representariam a verdadeira fonte pagadora.

Sob perspectiva dos direitos fundamentais, o autor supracitado assevera que a imposição do financiamento exclusivamente público viola o direito de liberdade política, filosófica e ideológica, à medida que o repasse aos partidos políticos de recursos públicos, ou seja, de verbas constituídas pelos tributos pagos por toda a sociedade, sugere que todos os indivíduos estão sendo compelidos a contribuir para o financiamento de partidos políticos com o qual discorda por razões de convicção política, ideológicas e programáticas²².

Diante dos argumentos levantados, entende-se que a questão do financiamento político deve romper as barreiras do Congresso Nacional para ser amplamente debatido com a sociedade, a fim de se ouvir as opiniões dos verdadeiros detentores do Poder, o povo.

4 A PROPOSTA DE FINANCIAMENTO EXCLUSIVAMENTE PÚBLICO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS BRASILEIRAS

A Reforma Política encontra-se há muito em discussão no Congresso Nacional. Há uma série de projetos de leis que tratam do financiamento público de campanha em trâmite no Senado e na Câmara Federal.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 268 é um dos que pretende instituir o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais. Esse projeto define o valor do aporte orçamentário para campanhas eleitorais a partir da multiplicação da quantia de sete reais pelo número de eleitores cadastrados até 31 de dezembro do ano anterior ao que ocorrer as eleições.

21 CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. In: **Reforma Política**: uma visão prática. ática. ROLLO, Alberto. (org.). São Paulo: Iglu, 2007, p. 60.

22 Ob. Cit., p. 66.

Considerando as estatísticas do eleitorado brasileiro, que em 2012 já ultrapassava os cento e quarenta milhões de eleitores²³, caso essa sistemática fosse aprovada para as eleições de 2014, o valor do orçamentário destinado aos gastos de campanha poderia ultrapassar a cifra de 1 bilhão de reais. Isso sem contabilizar a renúncia fiscal às emissoras de rádio e TV pelo horário eleitoral gratuito e a isenção de impostos conferida constitucionalmente aos partidos políticos.

Essa proposta de reserva bilionária de recursos públicos para campanhas torna-se fato extremamente curioso num país que não consegue sequer garantir os direitos fundamentais constitucionalmente garantidos. Orientado nesse raciocínio, Paulo Abid Casseb²⁴ assevera ser difícil imaginar que o Brasil se encontre em condições econômicas para dispor de tanto dinheiro para custear disputas eleitorais com a finalidade utópica de reduzir o índice de corrupção política. Para ele, “certamente seria uma tentativa cara, arriscada e, muito provavelmente, proporcionaria resultados pouco animadores.”

Demais disso, a implementação do financiamento público de campanha num sistema eleitoral como o brasileiro, que é de lista aberta, é vista pelos cientistas políticos e comunidade jurídica como inviável e ineficaz para os fins a que se destina. Para que houvesse viabilidade real e eficaz do financiamento público, haveria de serem feitas mudanças no sistema eleitoral para se adotar o sistema de votação em listas fechadas. Entretanto, essa proposta que já foi debatida e excluída a possibilidade de alteração nesse sentido.

Outro ponto importante de ser destacado refere-se à omissão do projeto de financiamento público quanto ao custeio das atividades das agremiações partidárias fora do período eleitoral, pois diante da inexistência de previsão legal pode-se concluir ser admitido o financiamento privados das atividades partidárias. Caso se concretize esse modelo, pode-se concluir pela intangibilidade da meta de por fim à corrupção, sendo considerada mera falácia, pois essa brecha na lei, além de tornar o financiamento político menos transparente, serviria de forte incentivo para que os partidos políticos fossem utilizados como intermediários de um esquema de burla às normas eleitorais, onde os investidores fariam doações aos partidos em período anterior aos anos eleitorais em combinação com a permissibilidade de transferência desses recursos para as campanhas eleitorais dos candidatos²⁵.

Não menos relevante, o modelo de distribuição dos recursos de campanha entre os partidos políticos não parece ser compatível com o princípio da igualdade que tanto se clama. Nos termos do projeto de reforma, o TSE faria o rateio desses fundos nos moldes definidos no art. 41-A da Lei dos Partidos Políticos (5% de

23 De acordo com dados estatísticos do TSE, relativos ao ano de 2012, o Brasil conta com 140.646.446 eleitores. Disponível a partir de: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>. Acesso em 1º de abril de 2013.

24 CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. In: Reforma Política: uma visão prática. 1ª ed. ROLLÓ, Alberto. (org.). São Paulo: Iglu, 2007, p. 64.

25 Ob. Cit., p. 64.

forma igualitária entre todos os partidos devidamente registrados no TSE, 95% proporcional ao número de votos que cada partido alcançou na última eleição para a Câmara dos Deputados).

Aos partidos caberia a distribuição dos recursos alocados segundo critérios próprios entre os diversos candidatos e eleições que pleiteiam. A prestação de contas dar-se-ia em conformidade com a Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997 – a Lei das Eleições.

De acordo com o atual panorama partidário brasileiro, não é difícil perceber o eminente risco de se formarem verdadeira oligarquias partidárias, com o agigantamento, em médio prazo, das siglas hoje majoritárias, e o apequenamento dos partidos “nanicos” e dos partidos de esquerda, tornando menos pluralista a composição do parlamento, num contrassenso ao pluralismo político em que se funda o Estado brasileiro.

Além disso, os critérios próprios do partido, no que tange à distribuição dos recursos de campanha aos seus candidatos, podem provocar uma quebra da igualdade de concorrência, inclusive dentro da própria grei partidária, ante o provável beneficiamento de determinado indivíduos em detrimento de outros.

À saciedade dos argumentos, é forçoso concluir que o financiamento exclusivamente público, na forma que está sendo proposto, não é capaz de surtir os efeitos que dele se espera. Isso porque as lacunas e omissões legislativas evidenciam a possibilidade de manutenção da existência de contribuições privadas em campanha, só que de uma maneira muito pior que a atual, pois mergulhada na obscuridade e sem controle por parte dos órgãos fiscalizadores. Um bom exemplo disso é a real possibilidade da doação triangularizada²⁶.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável a influência que o poder econômico exerce no cenário político brasileiro. Por melhor que seja a intenção dos projetos que se propõe a alterar a sistema de financiamento de campanhas no Brasil, é preciso cautela.

A questão precisa ser amplamente discutida e sopesada por toda a sociedade, podendo inclusive ser objeto de consulta popular através de plebiscito. Isso porque uma mudança dessa magnitude é capaz de provocar efeitos indesejosos e catastróficos, haja vista inexistir garantias de que os objetivos propalados pelo financiamento estatal de campanha sejam efetivamente alcançados.

²⁶ Como a proposta de lei estaria proibindo as doações privadas apenas nos anos eleitorais, nada impediria que os grupos organizados em lobby fizessem suas doações no ano anterior ao sufrágio, de forma que a influência desses grupos continuaria sendo plenamente verificada na definição das plataformas eleitorais, enquanto se estaria utilizando vinte vezes mais recursos públicos no financiamento de campanhas. (PORTUGAL, Adriana Cuoco; BUGARIN, Maurício. **Financiamento público e privado de campanhas eleitorais**: efeitos sobre o bem-estar social e representação partidária no legislativo. Disponível a partir de: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIIPremio/financas/3tefpVIIPTN/portugal.pdf. Acesso em 14 de fevereiro de 2013).

Acredita-se que a melhor alternativa para contornar as mazelas do financiamento pode ser encontrada na reforma do sistema atual brasileiro, com a combinação dos aportes orçamentários com doações privadas. Isso porque a questão da corrupção não é produto originado puro e simplesmente do modelo de financiamento campanha adotado, mas sim da ausência de fiscalização e imposição de limite às doações.

Nesta senda, a fixação de limites às doações e gastos de campanha assume papel essencial no combate à corrupção. Uma sugestão é a proibição de doações de pessoas jurídicas, tanto para campanha eleitoral quanto para o custeio de atividades partidárias. Esse tipo de restrição, além de facilitar a fiscalização por parte dos órgãos competentes, não incorre em restrição aos direitos políticos. Primeiramente, porque diferente das pessoas físicas, as pessoas jurídicas não possui convicções políticas e ideológicas. Em segundo lugar, a intervenção estatal para coibir o abuso do poder econômico e sua influência é autorizada pela Constituição Federal (art. 14, § 9º).

A propósito, tramita perante o Supremo Tribunal Federal, ainda pendente de julgamento, uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4650/DF) ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra dispositivos das Leis nos 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que dispõem sobre o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

Por meio dessa ação, a Ordem pretende ver declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos das mencionadas leis que permitem as doações efetuadas por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais como forma de coibir a nefasta influência do poder econômico no resultado das eleições, com violação aos princípios constitucionais da democracia, republicano e da igualdade (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º; 14, caput; 60, § 4º, II, da Constituição Federal).

Noutro passo, sugere-se que a fixação de teto para as doações privadas de pessoa físicas não seja definida em percentuais sobre a renda – como é o caso previsto na legislação brasileira (limites de doação de 10% sobre a renda auferida em ano anterior ao pleito eleitoral) –, mas seja semelhante ao sistema de financiamento americano definindo-se um valor máximo para contribuição, como forma de estabelecer a igualdade entre os doadores. Ora, sendo o Brasil um país cuja distribuição de renda é considerada uma das mais desiguais do mundo, nada mais justo que impor essa restrição para se estabelecer a igualdade entre os doadores e, conseqüentemente, entre os candidatos.

Ainda no campo das doações, salienta-se a necessidade de limitar, não apenas as contribuições de campanha, mas também as doações feitas aos partidos políticos. Com isso, seria possível evitar a ocorrência do trágico esquema de contribuição triangularizada.

A fim de barrar o encarecimento das campanhas, sugere-se ainda a

definição do teto de gastos para cada um dos cargos eleitorais em disputa.

Além disso, é necessário fortalecer os mecanismos de prestação e divulgação de contas de campanha, a fim de facilitar fiscalização pelos órgãos competentes, bem como para legitimar a democracia brasileira por meio do voto informado.

Os partidos políticos, por sua vez, devem se reorganizar, com vistas a buscar o fortalecimento perante a sociedade através de ampla difusão de suas ideologias e comprometimento com seus programas, gerando, desse modo, adeptos necessários ao custeio de suas atividades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. In: VADE MECUM. Coordenação Darlan Barroso; Marco Antonio Araujo Junior. 2. ed. rev., ampl. e atual. até 19 dez. 2012. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012; _____ . Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). In: VADE MECUM. Coordenação Darlan Barroso; Marco Antonio Araujo Junior. 2. ed. rev., ampl. e atual. até 19 dez. 2012. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012; _____ . Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos). In: VADE MECUM. Coordenação Darlan Barroso; Marco Antonio Araujo Junior. 2. ed. rev., ampl. e atual. até 19 dez. 2012. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas Eleições 2012. Disponível a partir de: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 2 abr. 2013.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Curso de Direito Eleitoral. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2014;

CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. In: Reforma Política: uma visão prática. ática. ROLLO, Alberto. (org.). São Paulo: Iglu, 2007;

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2011;

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2009;

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). Reforma política no Brasil. UFMG, 2006;

FERREIRA RÚBIO, Delia. Financiamento de partidos e campanhas. Disponível na internet:http://www.consocia.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/158/arquivo_fcddc17ae9.pdf. Acesso em 31 de março de 2013;

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. Disponível a partir de: <http://>

www.mundojuridico.adv.br. Acesso em: 31 de março de 2013;

PORTUGAL, Adriana Cuoco; BUGARIN, Maurício. Financiamento público e privado de campanhas eleitorais: efeitos sobre o bem-estar social e representação partidária no legislativo. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIPremio/financas/3tefpVIIPTN/portugal.pdf. Acesso em 14 de fevereiro de 2013.