



Entrevista

Neste quinto número da Revista Eletrônica EJE, o entrevistado é o senhor Sérgio Dias Cardoso, secretário da Corregedoria-Geral Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral. Ele fala sobre a organização do cadastro de eleitores brasileiros, o novo sistema de identificação do eleitor por meio da biometria e suas principais vantagens para o processo eleitoral.

Reportagem

“Justiça Eleitoral investe na biometria para aprimorar a segurança na identificação do eleitor” é a reportagem da Assessoria de Imprensa e Comunicação Social do TSE.

Artigos

Evolução do processo eleitoral, reforma política e financiamento de campanhas eleitorais, abuso de poder político, nascimento do Direito Eleitoral brasileiro e a necessidade de apresentar dois documentos na hora da votação são temas tratados nos artigos desta edição. Além desses assuntos, a seção Tema Complementar apresenta artigo sobre a saúde do homem.



REFORMA POLÍTICA – FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Rodrigo Moreira da Silva*

Introdução

Muito se tem discutido no Congresso Nacional sobre uma possível reforma política no Brasil. Os principais temas em discussão são: coligações partidárias, candidatura avulsa, cláusula de desempenho e financiamento das campanhas eleitorais, assunto regulamentado pela Lei das Eleições – LE (Lei nº 9.504 de 1997) e pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP (Lei nº 9.096 de 1995). Portanto, para entender os debates que estão acontecendo no Congresso Nacional, é necessário compreender, primeiro, como funciona o atual sistema de financiamento de campanhas eleitorais e quais são as propostas possíveis de serem implantadas.



Foto: Nelson Jr./ASICS/TSE

Sistema atual

O sistema brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais é misto, ou seja, recebe recursos públicos e privados. Porém, não se deve compreender a palavra *recursos* apenas como a transferência de dinheiro, pois o acesso gratuito ao rádio e à televisão para a propaganda eleitoral e partidária também é uma forma de financiamento. Assim, os gastos em

campanhas são originados tanto do poder público – com a finalidade de dar amparo à representatividade do povo no poder – como também de doações particulares, seja de pessoas físicas, seja de pessoas jurídicas.

O *financiamento público* provém de três fontes de recursos, que são: (a) o Fundo Partidário; (b) a concessão de acesso gratuito ao rádio e à televisão para propaganda partidária; e (c)

a concessão de acesso gratuito ao rádio e à televisão para propaganda eleitoral.

O Fundo Partidário é constituído por (a) *multas e penalidades* pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; (b) recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; (c) doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; e (d) *dotações orçamentárias* da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior

* Técnico judiciário da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral. Bacharel em Direito pelo Uniceub.

ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Os recursos orçamentários e as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e penalidades pecuniárias da legislação eleitoral são depositados em conta especial do Banco do Brasil e postos à disposição do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Essa conta é chamada de Fundo Partidário e é administrada pelo TSE, que distribui os recursos de acordo com as datas e porcentagens estabelecidas na LOPP.

Quanto à destinação do dinheiro recebido pelo partido político,

Observe-se que, conquanto os recursos do Fundo Partidário não sejam propriamente destinados ao financiamento de campanhas, pois seu objetivo primeiro é fazer frente aos gastos decorrentes da movimentação cotidiana da agremiação, é indúvidoso que são largamente empregados para esse fim.¹

Apesar de, na prática, a maior parte do Fundo Partidário ser destinado ao financiamento das campanhas, o art. 44 da LOPP determina que os recursos oriundos do Fundo sejam aplicados:

- na manutenção das sedes e dos serviços do partido, sendo permitido o pagamento de pessoal, observado o limite máximo de 50% do total recebido;
- na propaganda doutrinária e política;
- no alistamento e nas campanhas eleitorais;
- na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e

educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, 20% do total recebido;

- na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% do total.

Logo, um quarto dos recursos recebidos pelo Fundo Partidário está vinculado a duas finalidades: pesquisa e educação em formação política (20%) e participação feminina na política (5%). O partido tem plena liberdade para usar o restante dos recursos, desde que respeite o limite máximo de gastos com pessoal. Sendo assim, pode destinar até 75% do que recebeu com propagandas e campanhas eleitorais.

É importante destacar que a aplicação desses recursos deve passar pelo controle da Justiça Eleitoral, por meio da prestação de contas ou da investigação, que pode ocorrer a qualquer tempo.

A propaganda partidária e a propaganda eleitoral não se confundem. Elas divergem apenas quanto a suas finalidades, pois a primeira tem por objetivo difundir a ideologia do partido político, levando aos eleitores suas crenças e seus valores. Já a segunda é criada para esclarecer as propostas dos candidatos que estão concorrendo a uma eleição. Portanto, a propaganda partidária tem seu foco no partido político, enquanto que a propaganda eleitoral está voltada às propostas dos candidatos. Mas ambas se operacionalizam da mesma forma, tanto que suas disposições legais são idênticas (par. único, art. 52, LOPP, e art. 99, LE, respectivamente): “As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei.”

¹ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 270.

O financiamento privado das campanhas eleitorais está regulamentado pela Lei das Eleições, que, de modo geral, trata dos seguintes assuntos:

- necessidade de criação de uma conta específica para registrar o movimento financeiro da campanha, tanto para o comitê do partido quanto para o candidato;
- obrigatoriedade de emissão de recibos eleitorais em contrapartida às doações;
- estabelecimento de limites para doações por pessoas físicas, jurídicas e pelos próprios candidatos;
- proibição de algumas fontes de recursos, como, por exemplo, de entidades sindicais, religiosas e esportivas;
- gastos sujeitos a registro.

Em síntese, deve-se obedecer à lei, desde o momento da doação até a prestação de contas, observando todas as formalidades legais de registro e emissão de documentos.

O financiamento particular das campanhas eleitorais é regulado pela Lei nº 9.504/97, que busca conter o volume excessivo de recursos nas campanhas, com a intenção de evitar, ou amenizar, a influência do poder econômico nas eleições. Essa lei limita as doações de pessoas físicas a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, mas estabelece que o candidato pode utilizar recursos próprios, como se estivesse doando a si mesmo. De acordo com essa lei, ele não pode gastar diretamente o seu próprio dinheiro na campanha devido à obrigatoriedade de os gastos de campanha transitarem em conta

específica que registre todo o movimento do financiamento. Entretanto, a utilização de recursos próprios, pelo candidato, está limitada ao valor de gastos estabelecido pelo partido. Além disso, há o limite de financiamento pelas pessoas jurídicas, que é de grande expressão e necessita de um controle mais cuidadoso. O limite é de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição, que pode chegar à casa dos milhões.

O gasto com as campanhas, em cada ano eleitoral, deve ser limitado pela lei ou pelo partido político. Isto é, cabe à lei estabelecer o limite de gastos com campanha para cada cargo em disputa. Se houver omissão legal, o estabelecimento desse limite será de responsabilidade do próprio partido político, que terá a obrigação de comunicá-lo à Justiça Eleitoral, a fim de que se dê ampla publicidade dessas informações.

Percebe-se que a legislação quis limitar as duas pontas do financiamento privado das campanhas eleitorais, ou seja, a entrada (doações) e a saída (gastos na campanha). Essa é uma tentativa de dar maior transparência às eleições e, de acordo com essa iniciativa de moralidade,

Sob o aspecto ético, o único "retorno" que se poderia esperar do mandatário público assenta-se na própria representação democrática ou promoção dos ideais político-sociais de seus apoiadores; por igual, não há problema se a atuação do político coincidir com os interesses econômicos da comunidade que representa. No entanto, condena-se o desvio do sentido da representação."²

² GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 269.

Propostas

As propostas em discussão no Congresso Nacional tentam dar maior equilíbrio às eleições. Quanto ao financiamento público, elas são unânimes no sentido de que ele é necessário e não deve sofrer nenhuma alteração. O problema é o financiamento privado, que, de certo modo, pode subverter o resultado das eleições. De todas as propostas, existem três mais significativas que, caso aprovadas pelo Congresso, trarão mudanças perceptíveis.

Primeiramente, há os que defendem o financiamento público exclusivo como única fonte de recursos ao custeio das campanhas eleitorais, ou seja, apenas o governo poderia financiar as campanhas. O financiamento das campanhas eleitorais feito exclusivamente pelo Estado pode ser considerado um desperdício de dinheiro público, principalmente em um país com uma realidade social como a nossa, porém devemos ter em mente o mandamento constitucional do artigo primeiro, segundo o qual “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos”. Esta é a razão de ser de um Estado democrático, onde impera o governo do povo. O financiamento público nada mais é do que o Estado assegurar a representatividade do povo no poder, ou seja, o Estado paga para que haja igualdade na disputa aos cargos que fazem parte do controle do próprio Estado.

Outra proposta é o financiamento público combinado com o financiamento privado feito apenas por pessoas físicas. Essa proposta requer certo cuidado para que não seja desfigurada, de forma a permitir que pessoas jurídicas doem indiretamente, por meio de pessoas físicas.

A terceira proposta é o financiamento público em conjunto com o financiamento privado

controlado, tornando-o impessoal. Nesse caso, haveria um fundo de financiamento das campanhas eleitorais, administrado pela Justiça Eleitoral, que receberia diretamente todas as doações privadas. Esse fundo poderia ser, inclusive, o já existente Fundo Partidário, que, pela legislação atual, pode receber recursos privados. Entretanto, não é de interesse dos doadores, pois impessoaliza o financiamento e o distribui a todos os partidos e não só ao de seu interesse. De certa forma, essa proposta vai contra a ideologia do que é um financiamento privado; em contrapartida, assegura alguns dos princípios fundamentais da República. Vai contra porque o representante eleito, ainda que o seja para representar o povo como um todo, sempre busca representar os seus eleitores, o que não deveria acontecer. Pois bem, um eleitor que quisesse doar a um candidato, a fim de fazer seu segmento social presente no poder público – sindical, patronal, religioso, esportivo, etc. – não conseguiria. Entretanto, tal hipótese não deve mesmo ocorrer, visto que o mandatário deve, a toda hora, representar o *povo*.

Em debate

Por fim, trouxemos algumas informações importantes veiculadas pelos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a reforma política.

Em audiência na Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados, no mês de abril, o ministro Ricardo Lewandowski defendeu os seguintes tópicos a respeito do financiamento de campanhas eleitorais: o fim do financiamento de empresas para campanhas eleitorais e a adoção preponderante do financiamento público das campanhas, que seria combinado com a doação de pessoas físicas. Fez, também, importante declaração, afirmando que “O que

interessa à democracia é a pulverização das contribuições, não a concentração, que leva a distorções seriíssimas”. Por conseguinte, é partidário da segunda proposta apresentada no terceiro tópico.

O relator da reforma política na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, o senador Aloysio Nunes, do PSDB de SP, apresentou voto pela rejeição do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, que constava do projeto de lei do Senado nº 268 de 2011. No final de junho de 2011, Aloysio Nunes ponderou, em seu voto contrário ao texto, que a proibição ao financiamento privado contribuirá “para esconder as relações dos partidos com entidades privadas e organizações da sociedade civil, mas não para impedi-las”. Ele argumenta ainda que a adoção do financiamento público exclusivo oneraria os contribuintes brasileiros. Afirma, também, que a distribuição dos recursos pelos partidos, prevista no projeto, resultaria no favorecimento dos candidatos ligados à cúpula partidária, em detrimento dos demais.

No início de julho de 2011, o deputado federal Henrique Fontana, do PT do RS, posicionou-se favoravelmente ao financiamento público, afirmando ser este um instrumento que dará mais independência aos mandatos eletivos, que permitirá o acesso aos cargos por parte de pessoas que hoje estão distantes do jogo político e que o papel dos parlamentares no

Congresso é altamente estratégico para todos os interesses do país. E disse:

Quanto mais autonomia tiver o poder que exercemos em nome do povo, melhor para a democracia. E quanto mais democrático for o caminho de acesso às cadeiras que ocupamos, melhor para o povo brasileiro. Tenho convicção de que o financiamento privado significa quase um retorno ao aspecto censitário da democracia, pois não é verdade que qualquer brasileiro tem o mesmo direito de se eleger a uma cadeira do Congresso.

O líder do PT no Senado, Humberto Costa, defendeu o financiamento público como forma de acabar com a corrupção. Conforme argumentou, a regra hoje em vigor faz que os financiadores de campanha no Brasil sejam, predominantemente, empreiteiras, empresas e bancos que, de alguma forma, guardam alguma relação de interesse com o público.

Conclusão

Há bastante divergência para se decidir qual será o melhor sistema de financiamento de campanhas eleitorais. Por um lado, todos concordam com a manutenção do financiamento público. Por outro, existem argumentos a favor e contra a doação de recursos privados, que acabam por entrar na discussão da influência do poder econômico no pleito eleitoral. Busca-se uma combinação entre os dois ou o prevalectimento apenas do primeiro. Deve-se, portanto, ponderar a melhor alternativa para a sociedade brasileira.