

Tribunal Regional Eleitoral
Rio Grande do Norte

Revista Eleitoral



Volume 28 – 2014
Natal – RN

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE JUDICIAL NA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS

JOÃO MILTON CHAVES JOCA

Servidor da Justiça Eleitoral desde 08/2007. Servidor do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte desde 07/2010. Chefe de Cartório Eleitoral. Especialista em Direito Eleitoral. Professor de Direito Eleitoral da Faculdade de Evolução Alto Oeste Potiguar – FACEP. e-mail: joaomilton@tre-rn.jus.br

Resumo: O processo político vem adotando uma liberdade comedida no trato com a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais. Esta liberdade vem gerando uma série de dissabores e problemas na gestão dos Candidatos Eleitos, como o risco da interferência do capital privado. Este trabalho pretende analisar como se dá a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais brasileiras e qual o risco que este financiamento gera, como fator negativo à concretização da democracia brasileira. Para tanto, será feito um estudo do sistema jurídico autorizador das doações para campanhas e quais as situações que são permitidas por este conjunto de normas. Outro ponto que será observado é a vinculação do capital privado com os detentores de mandatos. Por fim, será realizado um estudo sobre a proposta da reforma política/eleitoral que tramita no Congresso Nacional que pretende implantar o financiamento público de campanha.

Palavras-chave: Prestação. Contas. Fiscalização. Campanha. Eleições. Governança. Governabilidade.

Sumário: 1 Introdução. 2 Referencial Teórico. 2.1 Da Arrecadação e Gastos em Campanha. 2.1.1 Da Fundamentação Jurídica para Arrecadação e Gastos em Campanha. 2.2 Da governabilidade. 2.2.1 Do Risco da Interferência do Financiador de campanha na gestão do candidato eleito. 2.3 Do Financiamento Público de Campanha. 3 Considerações Finais.

1 INTRODUÇÃO

Quando falamos de Direito Eleitoral o primeiro pensamento à mente é a relação existente entre Candidato e Eleitor, simplesmente nos limitando ao contexto do “Voto”.

Contudo, outra relação que permeia o campo eleitoral se trata justamente da relação formada entre Candidato e Financiador. E esta relação merece tanto cuidado quanto a outra. Esta inclusive pode causar interferência direta na forma de governar dos Candidatos Eleitos, visto que existe a probabilidade do Financiador exigir alguma espécie de benefício em troca do recurso aplicado na campanha.

A partir da necessidade do candidato de obter apoio e aporte financeiro para dar início, manter e concluir a sua campanha eleitoral, surge a obrigação do Estado de controlar este financiamento, seja qual for a sua origem, para que se evite a interferência de interesses privados nas campanhas e no pós-campanha eleitoral ou se utilize a máquina pública em prol de Partidos e/ou Candidatos.

Cumprе ressaltar, que o presente trabalho não tem o interesse de defender qualquer forma de arrecadação ou aplicação de recursos, mas sim o de trazer à discussão a importância da transparência nos gastos de campanhas, com o fito de impedir uma possível interferência futura dos financiadores na gestão dos financiados, bem como, o de coibir o mal.

Para tanto, deve-se vislumbrar quais as possíveis consequências da ausência de fiscalização e controle do Poder Judiciário na Aplicação dos Recursos Arrecadados Para as Campanhas Eleitorais?

Neste diapasão, faz-se necessário uma análise mais acurada do risco da interferência do capital privado na Governança e Governabilidade dos Candidatos eleitos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. DA ARRECADAÇÃO E GASTOS EM CAMPANHA

Inicialmente vamos analisar um pouco a real utilidade e necessidade das doações para campanhas eleitorais, para que mais a frente possamos observar se elas atendem a este propósito.

Pois bem, devemos considerar que vivemos em uma democracia, onde o poder emana do povo e para o povo, conforme se encontra muito bem disposto no artigo 1º, parágrafo único da nossa Carta Primavera, senão vejamos:

Art. 1º 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:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Grifei)

Deste modo, podemos formar um pensamento perfunctório de que o candidato ao eleger-se detém uma procuração da população para que ele a represente.

Contudo, para que este cidadão possa lançar seu nome em campanha e o divulgue atingindo a maior quantidade de eleitores possível, o mesmo precisa dispor de recursos que de sobremaneira oneram a sua campanha.

Assim, torna-se claro o fato de que aqueles candidatos que possuem maior lastro financeiro tendem a divulgar mais e melhor o seu nome durante a campanha, deixando-o em clara vantagem em relação aos seus rivais.

No entanto, este ponto de análise das contas de campanha é por demais desatendido pelos operadores do Direito, visto o pouco material doutrinário que trata do tema.

Ressalta, com a mais salutar compreensão SÍDIA MARIA PORTO LIMA, estudiosa dedicada aos estudos sobre o tema, que “a prestação de contas de campanha eleitoral, assim como as normas que disciplinam a movimentação de recursos econômicos durante as campanhas, não vem sendo tratadas com a seriedade que o assunto requer, seja pelos elaboradores (diga-se de passagem, também destinatários), seja pelos aplicadores e intérpretes (Justiça Eleitoral), seja pelos estudiosos da Ciência Política e do Direito Eleitoral”.

Neste ponto se não fossem permitidas as colaborações de terceiros, por meio de doações, indubitavelmente os candidatos mais ricos teriam maiores possibilidades de lograr êxito na disputa eleitoral.

Nestes termos, as doações eleitorais surgem no afã de democratizar a disputa, dando as mesmas possibilidades aos candidatos.

Quando um cidadão apoia um candidato e decide fazer doações, seja em espécie ou estimável, é um claro sinal de que este mesmo cidadão se identificou com as propostas do pretendente ao cargo político em disputa, entendendo que esta será a melhor escolha para a sua comunidade e, por reflexa, para o cidadão também. Esta é a ideia central da doação para campanhas eleitorais.

Ultrapassada esta fase de identificação do porque da aceitação das doações financeira para campanhas eleitorais, passaremos a contextualizá-las na realidade brasileira.

2.1.1. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA PARA A ARRECADAÇÃO E GASTOS EM CAMPANHA NO BRASIL

No Brasil, a arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais é regida pela Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e por resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, para cada pleito.

Neste contexto, a Lei das Eleições traz a seguinte redação:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - No caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

§ 2º Toda doação a candidato específico ou a partido deverá ser feita mediante recibo, em formulário impresso ou em formulário eletrônico, no caso de doação via internet, em que constem os dados do modelo constante do Anexo, dispensada a assinatura do doador. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).

(...)

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

Convém mencionar ainda que com o advento da Lei nº 11.300/2006, quis o legislador que a limitação de gastos de campanha fosse balizada por lei.

Contudo, muito bem observam os autores Jarbas Bezerra e Lígia Limeira, quando constatarem uma inércia do Congresso Nacional neste tema, afirmando que “desde a inovação legislativa, o Congresso Nacional não se valeu dessa primazia legal, restando aos partidos políticos quantificar os limites de gastos de campanha, por cargo eletivo.” (Bezerra, 2012)².

Destarte, podemos perceber que o legislador buscou limitar, mesmo que minimamente, a liberdade de doações. Caso isso não ocorresse, teríamos situações, como já temos, em que empresas doam para campanhas eleitorais valores muito próximos do que faturaram no ano anterior.

Conforme dispõe a Lei das Eleições, as pessoas física e jurídica estão limitadas, respectivamente, a doar 10% e 2% do seu rendimento declarado ao fisco no ano anterior.

Ora, como poderíamos conceber uma empresa utilizar mais do que 2% do que faturou no ano passado em campanhas eleitorais?

Contudo, esta mesma legislação permite algumas situações estarrecedoras. Primeiro, o limite do Candidato doar na sua campanha é o seu limite de gastos, não importando o tamanho do seu rendimento. Segundo, abre a possibilidade de um mesmo financiador injetar recursos em campanhas adversárias, o que desmonta toda a lógica da doação que vimos anteriormente.

Para ilustrar estas afirmações, trago ao estudo uma matéria divulgada pelo Estadão onde indica que os grandes doadores de campanhas são empresas que devem valores absurdos para os governos. Aduzindo que “Grupo JBS, que obteve empréstimo de R\$ 3,5 bilhões para bancar compra de empresas estrangeiras, deu R\$ 10 milhões para campanha petista” (RECONDO e GALUCCI, 2010)³.

Esta mesma matéria informa ainda a relação de outros doadores, quanto e para quem doaram.

Nesta relação aparecem empresas que fizeram doações para candidatos adversários a cargos da eleição presidencial, invertendo toda a lógica imposta quando da possibilidade da ocorrência de doações a campanhas eleitorais.

Cumpramos ressaltar que a Lei das Eleições possui um rol de fontes vedadas para arrecadação de valores para as campanhas eleitorais, tais como entidade ou governo estrangeiro, concessionário ou permissionário de serviço público, senão vejamos:

Art. 27. É vedado a partido político, comitê financeiro e candidato receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de (Lei nº 9.504/97, art. 24, I a XI):

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;

XII – sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza, cujos cooperados sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos ou que estejam sendo beneficiadas com recursos públicos (Lei nº 9.504/97, art. 24, parágrafo único).

Demonstra-se deste modo, que existe um certo temor, uma certa prudência, no intuito de evitar que o dinheiro aplicado venha gerar ou seja fruto de corrupção.

Ultrapassada esta fase, passaremos a analisar agora uma noção introdutória de governabilidade, para que possamos compreender a importância de uma análise mais acurada nesta relação, por muitas vezes perniciosa, existente entre candidato e financiador.

2.2. DA GOVERNABILIDADE

Quando escolhemos nossos representantes e outorgamos a procuração simbolizada através do mandato, toda a sociedade autoriza que estes políticos eleitos decidam sobre os rumos que nossa sociedade irá seguir.

Ocorre que a governabilidade se trata justamente na maneira que o governante vai exercer o seu mandato de forma à melhor aplicação dos recursos do Estado na busca do desenvolvimento.

Neste pensamento, para Maria Helena de Castro Santos “a questão da natureza mais ou menos democrática da governabilidade fica caracterizada pelos mecanismos e formas que assumem as instâncias da política em sua interação com o Estado, pela maior ou menor inclusão de grupos sociais afetados pelas políticas governamentais e a forma dessa inclusão, e pela natureza das coalizões de sustentação do governo.”(Santos, 2001).

Neste ponto, é comum observarmos que cada vez mais se formam alianças políticas em torno de financiadores de campanha, afastando-se as decisões políticas da realidade e necessidade social, papel que incumbiria ao Gestor Público.

Apenas a título de ilustração podemos perceber, abertamente, que a Câmara dos Deputados por muitas vezes é formada por bancadas que têm como título fatores que lembram qual o segmento econômico que apoiou aquele determinado grupo de deputados, tais como “Bancada da Bola”, Bancadas dos Evangélicos”, “Bancada Ruralista” e assim por diante.

Situações como esta desconstroem a ideia central da democracia, visto que o poder será gerido por alguns privilegiados, em detrimento da maior parte da população.

Assim, veremos qual o risco da interferência do capital oriundo de empresas, sendo ela pública ou privada, na gestão do político eleito com este tipo de apoio.

2.2.1. DO RISCO DA INTERFERÊNCIA DO FINANCIADOR DE CAMPANHA NA GESTÃO DO CANDIDATO ELEITO

Como vimos anteriormente, a finalidade da doação se mostra bem clara quando se proíbe que empresas que recebam benefícios públicos façam doações, bem como os sindicatos, concessionária ou permissionárias de serviço público, entre outras fontes vedadas.

Tais proibições existem para que empresas que possuem relações íntimas com a gestão não sejam utilizadas para interferir no pleito.

Ocorre que, tais medidas também deveriam ser estendidas às empresas que possuem contratos com a administração pública, fazendo com que estas também fossem proibidas de contratar ou realizar doações.

Está na pauta de julgamento no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 4650, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), onde a autora defende a tese de que as doações de recursos, realizadas por pessoa jurídica, são inconstitucionais, impróprias e ferem os princípios republicanos preservados na nossa Carta Primaveril.

Para tanto, aduz a OAB que uma empresa não possui direitos políticos e tem como finalidade precípua a busca de lucro. Não se justificando as vultosas quantias que, campanha a campanha, estas empresas empregam na corrida eleitoral.

Partindo deste prisma, devemos começar a ponderar quais as possíveis consequências da ausência de fiscalização e controle do Poder Judiciário na Aplicação dos Recursos Arrecadados Para as Campanhas Eleitorais?

Neste ponto, em março de 2011, os pesquisadores, Neal Richardson e F. Daniel Hidalgo, da Universidade da Califórnia, juntamente com o cientista político Taylos Boas, da Universidade de Boston, todos especialistas em política latino-americana, estiveram no Brasil para analisar as campanhas de parte dos candidatos à Câmara dos Deputados 2006, gerando o estudo “*The spoils of victory: Campaign donations and government contracts in Brazil*” (“O espólio da vitória: Doações de campanha e contratos públicos no Brasil”), onde se chegou à conclusão de que para cada real doado, as empresas doadoras recebiam até 8,5 vezes o valor “investido” na forma de contratos públicos⁴.

Vale ressaltar que esta máxima não se aplica a todos os partidos. Mas, de qualquer forma, é de assustar quando percebemos esta simples relação entre doação e, eventuais, vantagens durante a gestão deste que a empresa ajudou a eleger-se.

Sobre este tema o renomado advogado Sérgio Fisher, Vice-Presidente da OAB-RJ, afirma que “Grandes empresas podem fazer com que suas agendas de interesses prevaleçam no parlamento. O parlamentar que obteve esse tipo de financiamento tende a se converter em um verdadeiro representante de seus interesses junto ao Legislativo e, muitas vezes, ao próprio Executivo.” (Fisher, 2013)

Mais a frente, o mesmo doutrinador, conclui que as empresa não possuem cidadania, não podendo deste modo interferir no processo político, pois feriria o princípio democrático. (Fisher, 2013)⁵

Deste modo, perdurando situações como esta, estaremos cada vez mais sujeitos a sofrermos a interferência do capital privado, cujo objetivo basilar é auferir lucro, sem preceitos de cidadania.

2.3. DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA

Atualmente tramitam no Congresso diversos projetos que pretendem modificar o sistema das campanhas políticas. Um dos que vêm ganhando mais apoio é o que trata do financiamento público de campanha.

Pois bem, alguns dos pontos mais contestados na forma atual é a dificuldade em se delinear o que caracteriza abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais. Apenas para reforçar esta afirmação, temos a notícia de que se estima que os gastos de campanha desta ano poderão custar até 03 (três) Copas do Mundo. (Fonte: UOL)⁶.

Recentemente a Isto É, questionando por que as campanhas serão tão caras.

VOTO SALGADO

Antes do registro das candidaturas, falava-se em redução dos custos eleitorais. Na prática, porém, a história é outra. Estas serão as mais caras eleições de todos os tempos. Antes mesmo do início formal da campanha, os partidos já torraram quase R\$ 24 milhões no pagamento de multas



Colaborou Claudio Dantas Sequeira

Fotos: Roberto Stuckert Filho; Juliana Leitão/Dapress; Orlando Brito/Obrito News, Mauricio Lima/The New York Times; George Gianni/PSDB

Fonte: Isto É

Podemos perceber claramente como vem evoluindo radicalmente o limite de gastos nas campanhas eleitorais no Brasil.

Vale ressaltar que durante todo este período evolutivo foram realizados vários ajustes no intuito de desonerar as campanhas eleitorais, dentre os quais eu posso citar a proibição da contratação dos “Showmícios”, a contratação de “Trios Elétricos”, tudo isso sob o argumento de que barateariam as campanhas, fato este que nunca concretizou.

Por tais fatores que vem crescendo o apoio ao financiamento público de campanha, onde toda a arrecadação seria oriunda do Fundo Partidário e distribuída de forma proporcional às agremiações partidárias.

Esta forma de distribuição de recursos auxiliaria, indubitavelmente, no controle dos gastos de campanha, visto que o Poder Judiciário saberia quanto aquele candidato poderia utilizar e perceber se estava ocorrendo abuso do poder econômico.

Ocorre que, mesmo sendo implantada esta modalidade de financiamento, caso não haja um maior controle da arrecadação e, principalmente, dos gastos de campanha, a interferência do capital privado vai continuar existindo, direta ou indiretamente.

CONCLUSÃO

Após a realização do presente estudo podemos perceber que o nosso sistema político possui vícios que precisam ser ajustados. Principalmente no tocante à captação e utilização de recursos em campanha eleitoral.

Sob a ótica do dever-ser, a ideia central da doação para campanhas eleitorais é a identificação com as propostas de governo apresentadas pelos candidatos e a crença de que este determinado Partido ou Candidato será o melhor para a sociedade e, por via de consequência, para o próprio doador.

Neste ponto, a legislação brasileira, principalmente a Lei. 9.504/97 (Lei das Eleições) possui uma característica de liberdade comedida. Onde são possíveis as doações tanto de pessoa física como de pessoa jurídica. Contudo, são vedadas as doações oriundas de uma gama de fontes, principalmente daquelas que possuem vínculo direto com a administração pública.

Com estas informações, identificamos alguns pontos críticos que davam brecha à interferência bem agressiva do capital privado na democracia brasileira e, mais à frente, na maneira que o candidato eleito desempenha o seu papel.

Vimos que está crescendo o apoio à reforma política, principalmente no tocante ao financiamento público das campanhas eleitorais, onde os recursos utilizados nas disputas eleitorais seriam oriundas do fundo partidário.

Contudo, após analisarmos todas estas informações, podemos concluir que o ponto a ser melhorado reside na relação existente entre financiador e financiado. E, neste ponto, somente com um controle cada vez mais ativo do Poder Judiciário, Ministério Público e demais órgãos de controle é que poderemos coibir que se utilizem das campanhas como verdadeiros investimentos, onde o financiador reclamaria o retorno do capital aplicado por meio da corrupção, contratos fraudulentos, licitações direcionadas entre outras formas.

Destarte, independente da forma de arrecadação e aplicação de recursos, é necessário que se aumente o controle dos gastos de campanha.

ABSTRACT

The political process has taken a measured freedom in dealing with the collection and application of resources in election campaigns. This freedom has been generating a lot of troubles and problems in the management of Candidates Elected as the risk of interference of private capital. This paper discusses how is the collection and application of resources in the Brazilian electoral campaigns and what risk this creates funding, as the negative embodiment of Brazilian democracy factor. Thus, a study of the legal system authorizer of donations to campaigns will be done and which situations are permitted by this set of rules. Another point to be noted is the link to the private capital holders of mandates. Finally, a study on the proposal of political / electoral reform that the National Congress that aims to deploy public campaign financing will be held.

REFERÊNCIAS

1. LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009. 239 p
2. BEZERRA, Jarbas. **Manual Prático das Eleições**: comentários à lei nº 9.504/97 sob a ótica das Resoluções do TSE / Jarbas Bezerra, Lígia Limeira – 5ª Ed. – Natal/RN: Económico, 2012.
3. ESTADÃO. Maior doador de Dilma deve para o BNDES. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maior-doador-de-dilma-deve-para-o-bndes>>. Acesso em: 01/08/2014.
4. SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996. p.
5. FISHER, Sérgio. **O Financiamento Democrático das Campanhas Eleitorais**. Disponível em: <<http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/fisher.pdf>>. Acesso em: 01/08/2014.
6. <http://www.acrealerta.com/index.php/capa/menu/noticias-da-hora/5233-gastos-com-as-campanhas-eleitorais-2014-poderiam-custar-at%C3%A9-tr%C3%AAs-copas-do-mundo-gastos-com-as-campanhas-eleitorais-2014-poderiam-custar-at%C3%A9-tr%C3%AAs-copas-do-mundo>, acesso em 01/08/2014.
7. http://www.istoe.com.br/reportagens/372356_POR+QUE+AS+CAMPANHAS+SERAO+TAO+CARAS+, acesso em 01/08/2014.
8. CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 11. ed. 3. tir., rev. e atual. Bauru, SP: EDIPRO, 2005.
9. RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: 4. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2005.
10. GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.
11. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. **Código eleitoral anotado e legislação complementar**. 10. ed. Brasília: TSE, 2012.
12. RIBEIRO, Fávila. **Abuso de Poder no Direito Eleitoral**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
13. PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.