

Revista de

# Jurisprudência

do Tribunal Regional Eleitoral  
do Rio de Janeiro



2014

# Considerações sobre a problemática do financiamento de campanhas diante do fenômeno da corrupção

Vânia Aieta<sup>1</sup> & Torquato Jardim<sup>2</sup>

*Dinheiro, tal como água, sempre encontrará uma saída...*

Juiz John Paul Stevens  
*Suprema Corte Americana até 2010*

A questão do *financiamento das campanhas eleitorais* se consagra como um tema de superlativa importância para o Direito Constitucional Eleitoral contemporâneo.

O imaginário social brasileiro, nos últimos tempos, tem sido novamente assombrado pelos eternos “fantasmas” da corrupção. Embora, em muitos casos, isto até seja uma verdade, devemos lembrar que o ataque às instituições democráticas, duramente conquistadas pelo processo político de redemocratização do Brasil, atende apenas aos interesses de setores conservadores que, através de um discurso falsamente moralista, buscam reduzir as conquistas sociais asseguradas pelo regime democrático, entre elas o *livre exercício dos direitos políticos*. Este discurso é conhecido e neste ano de 2014 – aniversário de 50 anos do Golpe Militar de 1964 no Brasil – precisamos lembrar que às vésperas desse nefasto momento da vida brasileira o discurso conservador e moralista era o mesmo.

---

1. Advogada especializada em Direito Eleitoral. Docente do Programa de Pós-Graduação Stricto sensu em Direito da UERJ, Professora de Direito Eleitoral da UERJ. Doutora em Direito Constitucional pela PUC-SP, Pós-Doutoranda em Direito Constitucional pela PUC-Rio supervisionada pelo Professor Doutor ADRIANO PILATTI, Sócia do IBRADE (Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral). Presidente da ESDEL (Escola Superior de Direito Eleitoral) no RJ. Líder do Grupo de Pesquisa do CNPQ Hermenêutica Constitucional e Análise Transacional. Email: vaniaaieta@siqueiracastro.com.br. & vaniaaieta@yahoo.it

2. Advogado especializado em Direito Eleitoral. Ex-Ministro do TSE (Tribunal Superior Eleitoral). Mestre em Direito (LLM) pela Universidade de Michigan- Ann Arbor. Cursos de especialização em Direito Constitucional na Universidade de Georgetown-Washington e no Instituto Internacional de Direito do Homem – Estrasburgo-França. Sócio e Ex-Presidente do IBRADE (Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral). Presidente de Honra da ESDEL (Escola Superior de Direito Eleitoral) no RJ. torquato@siqueiracastro.com.br. & torquato.jardim@terra.com.br

No Brasil, as instituições políticas pagaram e ainda pagam um preço inestimável pelos anos ditatoriais que nos condenaram, além de tantos outros elementos piores, à **fragilidade das instituições** como um todo, notadamente a fragilidade dos partidos políticos que deveriam ser os verdadeiros depositários das demandas da sociedade. Além disso, podemos aduzir, no universo da problemática da fragilidade institucional, a promiscuidade e a ausência de ideologias definidas nas relações políticas, imperando o pragmatismo político, o casuísmo eleitoral e, em especial, à falta de transparência, controle e credibilidade nas contas públicas e nas informações que deveriam ser ofertadas à sociedade, ressaltando que essa última mazela que tem sido, nos últimos anos, paulatinamente superada com instrumentos e ferramentas de controle cada vez mais eficientes por parte das cortes de contas, Ministério Público e Justiça Eleitoral.

Tal realidade ainda é agravada pelo descompromisso de parte dos titulares de mandato eletivo para com a necessária tarefa de promover a conquista da **confiança do eleitor**, valendo-se ressaltar que a adoção, no Brasil, de legislação mais severa no que se refere à fidelidade partidária, impondo sanções como a perda dos mandatos, não tem sido suficiente para minorar o problema. Por isso, um estudo atento da problemática dos mecanismos de **arrecadação de recursos** para as eleições e das prestações de contas é, sem dúvida, um tema de superlativa importância para o asseguramento material do regime democrático e para os predicamentos da cidadania.

Se a **fragilidade institucional** não bastasse, a **corrupção** nas arrecadações de recursos para as campanhas eleitorais conspira contra a condução sadia dos valores da sociedade, mercantilizando a carreira política e, não raro, empurrando a massa dos eleitores para a prática dos mais escusos interesses de quadrilhas que rapinam o Estado.

Corrupção significa tornar podre, estragar, perverter, subornar, viciar. O conceito de corrupção se bifurca na medida em que há o viés privado e o público a serem observados. No **âmbito privatístico**, utiliza-se um poder outorgado por terceiro para o interesse pessoal do cessionário, distinto do que objetivava o titular do poder cedido. No campo da **res publica**, a situação se perfaz com a utilização de poderes públicos para satisfazer interesses privados, cuja confusão de interesses provoca maiores problemas na medida em que as fronteiras entre interesse público e privado se tornam mais difusos.

Não se trata de problema nacional. Podemos observar, ao longo do mundo, experimentos de cálculo acerca da dosimetria da corrupção, pois as sociedades começam a reconhecer na corrupção a geratriz para a alocação ineficiente de recursos e para a deterioração da qualidade dos serviços públicos que são oferecidos à população, já que a corrupção não só desperdiça recursos públicos ao criar mecanismos de subtraí-los como também cria incentivos errados para o direcionamento dos investimentos econômicos.

Essa deformação na representatividade confunde o eleitor, afastando-o do eixo dos ideais civilizatórios que impulsionam a cidadania. Se tal não bastasse, as promiscuidades

dos representantes conspiram contra a aglutinação sadia e programática dos segmentos da sociedade, mercantilizando a carreira política e, não raro, empurrando a massa dos eleitores para a devora do charlatanismo eleitoral.

Torna-se indispensável considerar que toda conduta corrupta é ilegal, pois afronta o teor da lei, mas a boa luta não deve servir para *desrespeitarmos preceitos constitucionais* sob pena de que eles venham a ser desrespeitados por motivações menos nobres utilizando-se uma lesão constitucional pretérita bem intencionada como leading case.

Ao discorreremos acerca da conjuntura em que se insere o problema, devemos nos preocupar com as causas deflagradoras do nascimento da crise ética que vivemos. Sabemos que existem cientificamente paradigmas que devem ser observados para a análise destes descaminhos.

Estado e Sociedade compõem uma mesma unidade. Estado é a ordem jurídica soberana que tem por fim o *bem comum* de um povo situado em um território. Como explicar a corrupção do Estado partindo-se do paradigma do Estado de Direito? Chegamos ao ponto nevrálgico da questão: como e quais as razões que levam o Estado a se corromper? Para encontrarmos a resposta, vale trazer a lembrança advinda das preciosas lições do magistério acadêmico de PATRICK DOBEL, Professor da Universidade de Washington, em sua Teoria da Corrupção (J. Patrick Dobel, “The Corruption of a State” (“The American Political Science Review”, September 1978, pp.958-973)

E entre as causas que alicerçam o nascimento da crise ética na condução dos comportamentos públicos encontra-se a desintegração das formas ordenadas da vida, pois a Ciência Política nos ensina que a sociedade se forma e posteriormente ela mesma se deprava, se desagrega e, por fim, desaparece se as instituições políticas não forem consolidadas e fortalecidas como um todo.

A desintegração moral crescente na sociedade se subdivide, em conformidade com o magistério acadêmico de JOHN PATRICK DOBEL em três linhas de desordem: a *desordem institucional* que se dá nos casos onde as estruturas existentes já não podem mais atender as demandas da sociedade dinâmica que se formou, pois os valores e expectativas dos cidadãos mudaram radicalmente; a *desordem moral* que se revela no colapso das disciplinas morais tradicionais frente às novas disciplinas morais indesejáveis, ou seja, indivíduos sem autodisciplina ou altruísmo fazendo exigências descabidas à sociedade à Justiça, movidos pela ausência do espírito do bem comum, elemento finalístico do Estado, e por fim, também, e esta certamente é a principal causa, em razão da *desigual distribuição de riqueza e poder*, pois a miséria e o clientelismo alienam o povo, pois a distribuição desigual dos recursos e do poder geraram forças que levam ao colapso das instituições sociais, já que sabemos todos que a miséria e o clientelismo alienam o povo.

Estudar arrecadação de recursos e prestação de contas é também falar em corrupção, pois a essência da corrupção está *na traição da confiança pública, na corrupção do corpo*

*político da sociedade, na corrupção das relações entre governantes e governados.* E a essência da *Corrupção* se alicerça em três pilares. Em primeiro lugar, nas proposições ou juízos de valor, pois existem certos padrões de lealdade, moral e virtude cívica que são imprescindíveis para a manutenção de uma ordem política justa, eqüitativa e estável.

Ao contrário, podemos dizer que os atributos cardeais de um estado corrupto residem no hedonismo exacerbado, no niilismo, no individualismo e no egoísmo social.

Num segundo plano, estaria a chamada *Trilogia da Desigualdade* onde a busca pela riqueza, pelo poder e pelo status desintegram o básico substancial dos políticos, gerando a perda da lealdade civil essencial, pois os mesmos sacrificam-na em troca de galgar posições e de mantê-las.

Por fim, adenda-se a *mudança da qualidade moral de vida do cidadão somada à desigualdade*, gerando a deflagração das facções políticas e dos grupos de interesses, conhecidos como *lobbies* que, ao contrário de outros países, em nossa terra não são regulamentados e fiscalizados como qualquer outra atividade, o que gera os guetos na arrecadação de recursos em um submundo invisível ao controle da sociedade civil organizada.

Dessa forma, o conflito entre as facções políticas e a contínua desigualdade passam a estendem a corrupção a toda sociedade e a violência desta corrupção torna-se substrato dominante da convivência social e das relações por menores que sejam, fazendo com que as funções públicas fiquem a serviço das classes representadas por essas facções políticas, gerando uma conjuntura perversa onde ocorre como resultado nefasto o fenômeno da polarização das classes. Assim, encontramos no ápice da pirâmide social uma classe com todos os direitos enquanto o resto da população, a *massa*, encontra-se destituída daquilo que ela tem por direito de ter, ou seja, despe-se a população da sua *cidadania*.

A promiscuidade política manifesta na maior parte dos casos de desvios éticos encontra sua nefasta geratriz também na *cooptação*, onde são corrompidas as pessoas que outrora incomodavam através de mecanismos de concessão de riqueza, status e poder, *calando-as* com essas benesses.

Nesse sentido, vale reavivar em nossa memória o conceito de República, que é uma forma de governo que se processa eleitoral e temporariamente e onde o administrador *precisa prestar contas à população do que fez em sua administração*, pois ainda que administrativamente certos atos sejam lícitos, maculam-se pelo vício da falta da moralidade.

Além disso, o governo eleito necessita formar sua base de apoio no Congresso Nacional como requisito de governabilidade, enveredando muitas vezes pela adoção de práticas permissivas de troca de favores, à custa da qualidade técnica e moral no provimento dos cargos e funções de confiança, quiçá ainda mediante a oferta de vantagens e benesses que transcendem a esfera pública e alcançam a intermediação privada e empresarial e nesse ponto os financiadores têm papel fundamental. Deflagra-se a ocupação predatória de espaço político, a demonstrar a dicotomia entre o universo axiológico da Moral e a

prática do Poder, para lembrarmos das lições preciosas de HANNAH ARENDT, em sua obra *On Violence* (Harvest Book).

Urge ressaltar para o combate à mazela da corrupção eleitoral a importância do cumprimento das regras do jogo que alicerça sensivelmente, inclusive, o pacto fundante constitucional. O mestre constitucionalista português CANOTILHO (J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Portugal: Almedina, 2003) nos adverte que o pacto fundante impõe compromissos a serem cumpridos através de um *consenso fundamental*, construído através da *conciliação de ideias*, do *pluralismo político* e, sobretudo, do *respeito pelos naturais antagonismos*. A *concórdia política*, o *compromisso* e o *consenso fundamental* seriam uma forma de *ascese constitucional*, ou seja, “*o momento em que o indivíduo despoja-se de questões materiais individuais e advoga os interesses da comunidade*”.

Não se deve olvidar a existência de uma forte ligação entre os requisitos morais e sociais de um Estado justo e estável e a questão da desigualdade social pela observância empírica das tendências predominantes da política atual, entre elas a impotência dos pobres, os efeitos de uma participação política precária e pontual, o papel da socialização política, o marco, a importância política dos símbolos do poder. Certos padrões de lealdade moral e virtude cívica estão sendo paulatinamente perdidos e são necessários para a manutenção de uma ordem democrática e correta.

Ao revés, a ruptura desses paradigmas possibilita a deflagração dos atributos cardeais de um Estado corrupto: forte desigualdade na distribuição de riqueza, poder, status além do egoísmo e do orgulho gerando a corrupção, pois as pessoas sacrificam valores e a lealdade civil básica para alcançarem e conseguem manter cargos e posições que demandem indicações políticas. Desse modo, a mudança nos paradigmas morais do cidadão, combinada com a desigualdade, gera as chamadas facções, que se tornam centros de riqueza, poder, polícia, política e que por sua própria dinâmica usurpam funções políticas e governamentais de importância vital, corrompendo as agências públicas e a própria lei.

Quando o Estado se corrompe, toda a sociedade sofre a influência desse revés, pois passamos a observar um quadro de indiferença, acomodação e inércia dos cidadãos, quando deveriam ser sujeitos partícipes do processo de tomada de decisões políticas. E o ideal de cidadania, como instrumento de libertação de um povo, pressupõe um processo educativo para a participação possível dos indivíduos, já que a alienação e a pobreza impossibilitam ao indivíduo ser parte do processo de tomada de decisão.

Ser membro de uma dessas facções muda o caráter moral das pessoas, altera a sua lealdade com a comunidade, estimula o egoísmo social, provocando uma lealdade limitada às próprias facções. O conflito de facção e a contínua desigualdade estendem a corrupção a toda a cidadania. A violência e a opressão passam a ser a linguagem das relações. A função pública, a lei e a Justiça passam a ser instrumentos das facções e das classes, provocando

uma polarização cada vez maior das classes sociais. Política facciosa, demagógica, levantes esporádicos sufocados pela opressão e a cooptação passam a marcar as relações políticas, à medida que a sociedade caminha para uma ambiência de alienação, violência e anarquia institucional. Por fim, a corrupção final do Estado alcança a educação, a vida familiar até a religião das pessoas. Assim, os instrumentos e estruturas primárias ideológicas de poder acabam maculadas pelo colapso da corrupção.

Quando o Estado se corrompe, toda a sociedade sofre a influência desse revés, pois passamos a observar um quadro de indiferença, acomodação e inércia dos cidadãos, quando deveriam ser sujeitos partícipes do processo de tomada de decisões políticas. E o ideal de cidadania, como instrumento de libertação de um povo, pressupõe um processo educativo para a participação possível dos indivíduos, já que a alienação e a pobreza impossibilitam ao indivíduo ser parte do processo de tomada de decisão.

Eleger o financiamento privado como grande vilão, responsável por todas as mazelas de corrupção nos processos de arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais e depositar todas as esperanças de solução da problemática no financiamento público é postura pueril e demasiadamente simplista.

Temos observado já há muito a indecorosa movimentação de recursos de origem duvidosa. Isto, aliás, tem sido feito sem recato e sem escrúpulo pelos sucessivos governos da era republicana e, por contraditório que pareça, com mais intensidade nos períodos de maior ou relativa estabilidade democrática.

Tudo por que, por intuitivas razões, nos regimes autoritários e ditatoriais, o aliciamento de aliados se utiliza, sobretudo dos mecanismos da ameaça e da intimidação, mazelas que hoje sobrevivem no comportamento sem escrúpulos de boa parte dos financiadores que não financiam nada pelos “belos olhos do político”, mas sim para cobrar o apoio depois.

Não é por outra razão que os escândalos envolvendo a cooptação de parlamentares têm se sucedido ultimamente de forma cada vez mais clamorosa. Os políticos cedem às chantagens dos financiadores com medo de perderem os patrocinadores de seus mandatos. Mas a questão é mais profunda.

No Brasil, onde se adota o *financiamento misto* de campanhas eleitorais, conciliando recursos da iniciativa privada com subsídios governamentais, o tema está na ordem do dia pelo fato do Supremo Tribunal Federal (STF), corte constitucional brasileira, ter recebido a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, com a finalidade de submeter ao Poder Judiciário a análise da constitucionalidade das regras previstas na legislação para a admissão de contribuições a campanhas eleitorais por parte de pessoas físicas e jurídicas, **com o objetivo de alterar a legislação eleitoral, proibindo as empresas de efetuarem doações para as campanhas eleitorais, restringindo o financiamento das mesmas apenas aos recursos públicos.**

Procuraremos expor no presente trabalho que o exclusivismo do financiamento pú-

blico das eleições não é necessariamente a melhor opção para a América Latina. Abordaremos os pontos mais relevantes do financiamento público, do financiamento exclusivamente privado e do financiamento misto, procurando demonstrar que o radicalismo da adoção de um modelo exclusivo não resolverá as demandas contemporâneas das sociedades.

Analisamos o caso brasileiro, pois em nosso país o *Financiamento Privado tem sido apontado como o responsável pela corrupção*. Ao revés, asseveramos que o imprescindível é a garantia da observância rigorosa de **TRANSPARÊNCIA e CONTROLE DE CONTAS**, paradigmas do Direito Eleitoral no que se refere ao Financiamento de Campanhas e Prestação de Contas. Fazer do “Financiamento Privado” o “vilão nacional”, responsável pelas mazelas administrativas e eleitorais, serve apenas para “justificar” a responsabilidade dos que cometem a corrupção.

Não sejamos ingênuos. Não se faz campanha sem dinheiro. Contudo, deve-se asseverar que *não é o Financiamento Privado o responsável pela corrupção*. O responsável pela corrupção é o CORRUPTO.

A possibilidade de fazermos doações aos candidatos de nossa predileção é *direito político legítimo do exercício da cidadania e os direitos políticos são subespécie dos direitos humanos*, inalienáveis, constituindo-se como principal pilar na realização do princípio democrático.

A cidadania não pode ser recepcionada no seu grau mínimo, no mero ato de votar. Somos responsáveis, também, através da dação de recursos, pelas escolhas políticas que fazemos e a participação política pode ser realizada através da doação de recursos inclusive das pessoas jurídicas. Devemos lembrar que os próprios partidos políticos, genuinamente depositários dos anseios da sociedade, são pessoas jurídicas. Vale aduzir que no Brasil, os partidos políticos também são os titulares dos mandatos dos parlamentares, pois consideramos que os mandatos pertencem aos partidos políticos.

Não há nada de errado em se ter posição política. A imprensa não é neutra, os financiadores não são neutros. Não existe neutralidade na Política nem em lugar nenhum. O que precisamos é que as máscaras caiam, o que só conseguiremos através de transparência e controle feitos através da averiguação dos limites estabelecidos pela legislação e da checagem das contas pelos órgãos técnicos dos tribunais como já é feito magistralmente pela Justiça Eleitoral no Brasil.

O chamado *financiamento público de campanha* já existe no Brasil. A Suprema Corte Brasileira não está aprovando nenhuma novidade, apesar de querer dar “ares de ineditismo” na sua recente decisão. O financiamento público se concretiza mediante a utilização de recursos do fundo partidário, do horário “gratuito” das emissoras reservados aos partidos e candidatos, cujo custeio advém de compensação fiscal nos termos da legislação eleitoral brasileira.

Além disso, o Brasil já apresenta mecanismos e instrumentos jurídicos e de contabilidade suficientes para o controle e a necessária fiscalização tanto na arrecadação de recursos quanto na averiguação dos processos de prestação de contas dos candidatos aos pleitos.

Em termos de **finanças partidárias**, com a Lei dos Partidos Políticos, no Brasil, a Lei número 9.504/1997, os partidos e candidatos assumem juntos os custos da campanha. Os artigos 20 e 21 da citada lei estabelecem que o candidato será o responsável pela veracidade das informações dadas, devendo a administração financeira e contábil da campanha ser feita pelo candidato, ou profissional de sua confiança (contador/advogado). No entanto, deve-se afirmar que no caso de contratação de profissional técnico, a responsabilidade perante o Tribunal Eleitoral continua a ser exclusivamente do candidato. Porém, poderá o mesmo clamar responsabilidade civil por erro profissional caso isso seja necessário.

A fixação dos valores a serem gastos pelo candidato cabe ao partido político. O artigo 18, § 2º, da Lei das Eleições, prevê que o candidato que gastar acima do limite estabelecido pelo partido receberá multa no valor de cinco a dez vezes o valor do excesso. Em caso de coligação, os valores máximos de gastos serão fixados por cada partido.

Os partidos políticos no Brasil devem constituir dois comitês financeiros na campanha: um para as candidaturas majoritárias e o outro para as proporcionais. Após a efetivação do registro dos comitês financeiros nos órgãos do TRE ou TSE, tanto pessoas físicas quanto as pessoas jurídicas podem fazer doações para os partidos e para os candidatos. O demonstrativo de receita nessas operações deve ser anexado no processo de prestação de contas.

Até o advento da Lei nº 8.624 de 1993 (realizou-se o referido plebiscito no próprio ano de 1993, em atendimento ao artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT constante na Constituição Brasileira de 1988), que regulou o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, só se permitiam doações de pessoas físicas até certo limite, e feitas exclusivamente aos partidos. Contudo, a realidade era bem diferente: as doações provinham quase sempre, e somente, de pessoas jurídicas, e raramente eram feitas a partidos, mas sim aos candidatos.

Além de flagrante violação da legislação eleitoral, as doações de dinheiro aos políticos envolviam fraude contábil (pela via da chamada “Caixa 2”), por onde circulava dinheiro não contabilizado pelas empresas, provindos de transações à margem da legislação fiscal. Por sua vez, doadores e recebedores de contribuições sempre cuidaram em mantê-las sob sigilo, pois frente às mazelas da vida política, convém a poucos ter seu nome ligado por muito tempo, seja a determinados doadores, seja a certos partidos ou candidatos.

Tanto os partidos quanto os candidatos carecem de dinheiro para atender às demandas do funcionamento da campanha, tais como: as despesas de alugueres da sede e dos comitês (quando não forem de propriedade do partido), os custos com o pagamento de pessoal (staff, estrategistas políticos e de marketing, assessores e quadro auxiliar), com a propaganda política e eleitoral, honorários dos advogados da campanha, viagens e também as atividades políticas, culturais e sociais que poderão “engrenar” as campanhas. A contabilidade e a origem dos recursos dos partidos que forem objeto de reclamações judiciais são de competência do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais, em

atendimento ao Código Eleitoral Brasileiro.

A “*doação não contabilizada*” é inerente a esse sistema. Na verdade, já existe o financiamento público em larga escala. Se considerarmos, por exemplo, que a receita de publicidade perdida pelas emissoras de rádio e televisão durante o chamado “horário gratuito” de propaganda eleitoral é fartamente compensada com os descontos nos impostos a pagar (que 85% delas sejam optantes do modelo “simples” de pagamento de imposto de renda e não acumulem os favores fiscais, não enfraquece o argumento do presente trabalho, pois o mercado relevante está justamente nos outros 15%. O fundo partidário – leia-se, impostos pagos pelo povo, transfere a cada um dos quatro maiores partidos no Congresso brasileiro algo em torno de doze milhões de reais por ano. Sessenta por cento dos quais para destinação quase livre (propaganda doutrinária e política e alistamento e campanhas eleitorais – art. 44, II e III, da Lei dos Partidos Políticos – nº 9.096/95).

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), no Brasil, é constituído por recursos públicos oriundos de multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas, recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual, doações de pessoas físicas ou jurídicas efetuados por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do fundo partidário, dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior a proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995, artigo 38 e incisos da Lei 9096/95 (Lei dos Partidos Políticos).

A distribuição do Fundo Partidário segue critérios da lei brasileira. Conforme estabelecido, cinco por cento são distribuídos de maneira equânime para todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, os outros noventa e cinco por cento são distribuídos para os partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados (Artigo 41 da Lei dos Partidos Políticos). No caso do PSD, partido criado em 2012 por diversos parlamentares de diversas siglas, o TSE entendeu que o parlamentar ao mudar de partido levava consigo uma parcela do fundo partidário e do tempo de rádio e televisão.

Deve-se sustentar, em se tratando de *finanças partidárias*, que o partido político gasta muitos recursos com as campanhas de seus candidatos. Vale considerar que tais recursos pertencem a todos os componentes do partido (a um coletivo), pois a receita partidária é obtida através do fundo partidário (que pertence ao partido e não ao candidato), das contribuições oriundas das mensalidades dos membros do partido, do percentual das doações estatutárias dos parlamentares e detentores de cargos de confiança e doações de simpatizantes do partido. Portanto, **recursos que pertencem ao partido**. E o partido é uma pessoa jurídica. E faz doações constantes de toda ordem, tanto com circulação de recursos como estimáveis em dinheiro.

Na medida em que esses *recursos coletivos* são utilizados para o êxito da empreitada eleitoral dos candidatos, **tornam-se incoerentes as alegações de que o mandato deva pertencer exclusivamente ao candidato**, já que os gastos com a campanha, com a própria candidatura em si (registro das candidaturas, elaboração e produção de materiais; fornecimento de pessoal especializado no marketing político, na advocacia eleitoral, na criação; despesas com a infraestrutura logística) **são arcados**, na maior parte dos casos, **pelos partidos políticos**, sendo raríssimos os casos de candidatos genuinamente independentes, em termos financeiros, na empreitada da campanha eleitoral. Do mesmo modo, se os partidos, na legislação brasileira atual, detêm a titularidade dos mandatos eletivos, e são pessoas jurídicas, como impedir outras pessoas jurídicas de participarem do processo político?

Advogar a tese do exclusivismo do financiamento público é esquecer que o mesmo já existe na lei brasileira. O chamado acesso gratuito ao rádio e à televisão, que é uma falácia, foi criado para informar a sociedade dos ideais partidários para a “difusão dos ideários partidários configurando-se como uma das tarefas mais importantes dos partidos políticos”. Como o acesso à televisão é espaço de custo elevado, o que poderia propiciar maior vantagem aos partidos ligados ao poder econômico, a divisão do tempo de rádio e da TV, no Brasil, é dividida da seguinte maneira: um terço para todos os partidos e dois terços proporcionalmente ao número de parlamentares com representação na Câmara dos Deputados, artigo 47, parágrafo 2º, da Lei 9504/97.

O Projeto de Lei 14/2013, deu novo sentido às leis já citadas no que tange o acesso ao fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão. Os novos partidos, os que forem criados posteriores a nova lei, só terão acesso à divisão dos cinco por cento do fundo partidário, mesmo que ocorra uma forte migração parlamentar. A nova lei deixou claro que o exemplo supracitado, ocorrido no PSD, um partido em que parlamentares, ao migrarem, levaram seus tempos de acesso ao rádio e TV gratuitos e o fundo partidário, não ocorrerá mais. Foi acrescido um parágrafo único no artigo 41-A, onde consta que serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, salvo no caso de fusão ou incorporação de partido.

No caso do falacioso *acesso gratuito ao rádio e televisão*, também serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, ou seja, o novo partido só terá acesso ao um terço distribuído de maneira equânime para todos os partidos. O caso em questão tornou-se polêmico já que a Constituição prevê o pluripartidarismo e o livre direito à criação de novos partidos políticos.

O chamado *financiamento público de campanha* se faz mediante a utilização de recursos do fundo partidário (Artigo 41-A da Lei 9096/1995, alterado pela Lei 11.459/2007), que no ano de 2013 alcançou o valor de R\$ 294.168.124 (duzentos e noventa e quatro milhões cento e sessenta e oito mil cento e vinte e quatro reais), recursos esses obtidos pelo recolhimento ao erário de multas e penalidades eleitorais, dotação orçamentária fixada em lei e eventuais recursos financeiros destinados em lei para serem apli-

cados diretamente em campanhas ou para custeio da máquina pública. Outra modalidade de financiamento público, conforme já exposto, é o horário dito “gratuito” das emissoras reservados aos partidos e candidatos, cujo custeio advém de compensação fiscal nos termos do artigo 99 da Lei 9504/97.

Não é só a “ambição individual dos políticos” que explica a intimidade monetária dos partidos e candidatos com o poder financeiro. A presença do Estado na economia brasileira é muito significativa. Quase dois terços da atividade econômica nacional dependem de empréstimos, financiamentos, subsídios, isenções ou favores fiscais, investimentos diretos ou indiretos do poder público – todos os setores e serviços essenciais, tais como habitação, saneamento, hospitais, escolas, transporte por todos os meios, construção naval e aeronáutica, energia elétrica, combustíveis, telefonia, alimentação e material escolar e novas indústrias são financiados com dinheiro público.

Dinheiro público esse tomado via impostos, taxas e contribuições de toda a sorte e também via dívidas tomadas no mercado financeiro nacional e internacional. Não pode o empresário, portanto, ficar fora do chamado “mercado de governo” – fora do processo de escolha das políticas públicas e do orçamento, no Executivo ou no Congresso. Dessa economia, ainda muito estatizada em escala muito maior do que querem fazer crer os defensores da privatização, não podem se ausentar os empresários fornecedores de toda aquela imensa gama de bens, serviços e mercadoria.

O *financiamento público exclusivo* das eleições e dos partidos não é necessariamente a melhor resposta como estamos constantemente ouvindo nas palestras que costumamos assistir. O modelo de gerência pública – presidencialismo autoritário mais economia estatal, sempre concentrará excesso de poder nas mãos de uns poucos.

Se os partidos políticos representam setores da sociedade, seu financiamento (inclusive eleitoral) pode ser feito também por outras parcelas da sociedade civil organizada e não apenas pelo Estado. Não se trata de permitir os recursos privados ao velho estilo *laissez-faire*, pois a Constituição determina a repressão do abuso do poder econômico e político nas eleições, assim como já existe a obrigação dos candidatos e partidos prestarem contas à Justiça Eleitoral Brasileira em respeito às exigibilidades de publicidade do financiamento (pois é direito da cidadania saber quem financia quem).

Não precisa de lei nova – já é bastante o conjunto de normas já existentes. A tarefa é administrativa – na Justiça Eleitoral em parceria com tribunais de contas e secretarias das receitas públicas. São poucos os itens decisivos nos custos de uma campanha: marqueteiro, advogados, contadores, combustível, locação de veículos, papel/plástico, militância paga e pesquisas. Quaisquer valores que escapem à margem de tolerância seriam imediatamente postos sob suspeita. Nada diverso do que já faz o governo com os tributos em geral.

Uma reforma eleitoral necessita incorporar o *problema do financiamento*, mas a escolha do melhor modelo ainda segue há bastante tempo uma “agenda ainda inconclusa”,

segundo o eleitoralista costarricense LUIZ CORDERO. Também, nas palavras do professor colombiano GABRIEL CASTAÑO, a necessidade de avançar no aperfeiçoamento dos modelos estaria em “*frear o avanço da corrupção política e para atenuar a crise de credibilidade e de legitimidade das instituições políticas do Estado de Direito e da Democracia que queremos fortalecer nos nossos países*”.

Todo sistema de financiamento parte de um destes itens: 1) financiamento público, 2) financiamento privado, 3) sistema misto de financiamento público (direto e indireto) e financiamento privado.

O grande argumento dos *defensores do financiamento público* é que ele serviria com um “elemento diminuidor e inibidor da corrupção.” O tema foi apresentado por partidos da esquerda. A razão disto está vinculada a ideologia dos partidos da esquerda, pois os candidatos precisam de contribuições enormes para serem eleitos e se não recorrerem aos setores privados para lhe concederem o financiamento, eles não conseguem o cargo. Asseveram os representantes das forças de esquerda que se não abrirem mão dos seus ideais, dificilmente arrecadariam grandes fundos junto aos maiores financiadores, isto é os ricos e as empresas privadas. Tal argumento é frágil, pois o grande capital no Brasil joga dos dois lados, tanto financia a esquerda como os partidos conservadores, de acordo com escolhas cirúrgicas de mercado voltadas para os interesses empresariais e políticos das pessoas físicas e jurídicas financiadoras.

O argumento tradicional apresentado pelos *defensores do aporte privado* seria o relativo à natureza do partido político. O artigo 1º, da Lei 9096/95, define os partidos políticos em relação a sua natureza, como pessoa jurídica de direito privado. Logo os adeptos do financiamento privado defendem que os seus integrantes e simpatizantes têm o ônus de contribuir nas campanhas eleitorais, pois isso seria uma forma de poder expressar a sua ideologia. Mas, mais importante do que tal argumento mais ordinariamente divulgado é o exercício constitucional dos direitos políticos dos cidadãos concomitante com o direito das empresas, pessoas jurídicas, de também participarem do jogo político-democrático, malgrado não sejam cidadãos eleitores, mas, assim como os partidos políticos em seu papel de depositários de parcela dos interesses da sociedade, as empresas também exerceriam esse papel.

A maior parte dos países latino-americanos que adotam o *financiamento público* trata, **quanto ao método de distribuição**, tanto com subvenções diretas (dinheiro ou bônus) como indiretas (serviços e benefícios). Os métodos de distribuição do financiamento público direto são de três tipos fundamentalmente: o *equitativo* (por partes iguais), o proporcional a força eleitoral e o proporcional à força parlamentar, conforme estudo que comparou a legislação de dezoito países da América Latina, afirmando predominar a fórmula por força eleitoral seguida por uma fórmula híbrida que combina força eleitoral e força parlamentar.

A defesa do *modelo misto* admite o financiamento público, mas também doações de pessoas físicas e privadas. Suas principais finalidades estariam em estimular a dispersão das

fontes de financiamento sem concentrá-las no Governo, tornando-as conhecidas ao público e tornando-as lícitas, assim garantindo a transparência do processo. Este modelo nasceu reforçando a participação cívica daqueles cidadãos não filiados que comungam com os ideais de determinado partido político ou candidato e a eles querem destinar doações sem qualquer comprometimento formal.

Pode admitir também contribuições de pessoas jurídicas, variando as normas conforme o país. Este modelo garante o fundo público no intuito de não prejudicar o nascimento e desenvolvimento das atividades de partidos que nasceram fortes, mas ainda sem representatividade parlamentar, pois poderiam não subsistir sem ajuda governamental.

A proibição do financiamento privado só irá gerar a deflagração das facções políticas secretas e o aprofundamento dos grupos de interesses nos bastidores, conhecidos como lobbies que, ao contrário de outros países, no Brasil, não são regulamentados e fiscalizados como qualquer outra atividade, o que gera guetos na arrecadação de recursos em um submundo invisível ao controle da sociedade. A propósito, lembramos aqui um importante Acórdão da Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *MC Connell V. Federal Election Commission* que, no final de 2003, decidiu pela constitucionalidade de Lei aprovada pelo Congresso Americano que reconheceu a constitucionalidade do financiamento privado das candidaturas, estabelecendo para doações privadas certos limites. O presente trabalho se presta a defender o financiamento privado das campanhas eleitorais. Não se trata de sermos contra o financiamento público, mas afirmar que seu exclusivismo será nefasto à democracia brasileira, favorecendo a marginalidade eleitoral, pois como alertou sabiamente o já aposentado Juiz Paul Stevens, da Suprema Corte Americana, ***Dinheiro, tal como água, sempre encontrará uma saída...***