

Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

ano II | número 2 | outubro 2016



EJE



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA



FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E ABUSO DO PODER ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES

Josafá da Silva Coelho*

RESUMO

As campanhas eleitorais no Brasil exigem grandes investimentos financeiros. Após um período de intensa participação de empresas no financiamento de candidatos e partidos políticos, atualmente, o ordenamento jurídico pátrio permite somente às pessoas físicas a realização de doações para campanhas eleitorais. Tais contribuições constituem verdadeiros investimentos com o objetivo de garantir a participação dos doadores nos diversos e grandiosos negócios patrocinados ou de que participa o Estado. Este artigo tem como objetivos discutir o mercado de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, os modelos de financiamento de partidos e candidatos e suas repercussões sobre o processo eleitoral e sobre a democracia representativa brasileira, inserindo no debate, por oportuno e por estreita relação com a temática do financiamento eleitoral, a discussão sobre o instituto do abuso do poder econômico.

Palavras-chave: Eleições. Financiamento de campanhas eleitorais. Abuso do poder econômico.

183

ABSTRACT

Election campaigns in Brazil require large financial investments. After a period of intense participation of companies in the financing of candidates and political parties, currently the native legal system allows only to individuals holding donations to election campaigns. Such contributions are real investments in order to ensure the participation of donors in different and grandiose sponsored or participating in the state business. This article aims to discuss the election campaign financing market in Brazil, the funding models of parties and candidates and their impact on the electoral process and the Brazilian representative democracy by entering the debate, for timely and close relationship with theme of electoral funding, the discussion of the institute of abuse of economic power.

Keywords: Elections. Campaign finance. Abuse of economic power.

1 INTRODUÇÃO

As campanhas eleitorais exigem grandes investimentos financeiros, pois envolvem gastos com mídias gráficas, *jingles*, vinhetas, gravações de vídeo, contratação de militância, cabos eleitorais, instalação de comitês eleitorais, viagens, transporte e

* Mestre em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Bacharel em Direito e em Economia pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Pós-graduado em Direito Público pelo JusPODIVM. Analista Judiciário do quadro do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA).



combustível, entre outros tantos dispêndios necessários à divulgação da candidatura. Quanto maior a abrangência do colégio eleitoral do cargo, maior tende a ser o gasto. Para o financiamento dessas despesas, o ordenamento jurídico brasileiro atual permite que pessoas físicas realizem doações diretamente aos candidatos ou partidos, sendo vedada a participação de empresas no financiamento eleitoral, conforme as alterações promovidas pela Lei n. 13.165, publicada em 29 de setembro de 2015.

O art. 91 da Lei n. 5.682/1971, antiga Lei Orgânica dos Partidos, revogada pela Lei n. 9.096, de 16 de setembro de 1995, também proibia qualquer tipo de contribuição aos partidos políticos por parte de empresas privadas e de entidades públicas, ao passo que instituiu o Fundo Partidário.¹ Todavia, embora houvesse a expressa proibição de doações de empresas aos partidos políticos, os candidatos nunca deixaram de recebê-las, em troca de favores políticos. Nesse sentido, tornou-se emblemático o caso do tesoureiro de campanha do Ex-Presidente Fernando Collor de Mello, Paulo César Farias, que negociava doações de campanha em troca de benefícios para as empresas doadoras em licitações com o poder público, conforme o relato de David Fleischer.²

Surgiram outros escândalos de grande repercussão, como, por exemplo, o dos *anões do orçamento*,³ descoberto em 1993, que envolvia acordos com grandes empreiteiras para a inclusão no orçamento de verbas orçamentárias para obras grandiosas, em troca de comissões. Já o escândalo dos *sanguessugas*, ocorrido em 2006, também conhecido como *máfia das ambulâncias*, envolvia o desvio de dinheiro público destinado à compra de ambulâncias.

Tais escândalos, além de representarem uma afronta à lei, evidenciavam a incapacidade do Estado de evitar ou controlar as doações ilícitas por parte de empresas aos partidos políticos ou aos candidatos. Diante de tal constatação, o legislador resolveu regulamentar a matéria por meio da Lei n. 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos, permitindo a contribuição de pessoas físicas e jurídicas aos partidos políticos, desde que tais contribuições fossem declaradas à Justiça Eleitoral por meio de escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas, conforme o art. 39 do referido diploma legal.

Nesse sentido, a Lei n. 9.504/1997 – Lei das Eleições – estabeleceu que pessoas físicas poderiam realizar doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para a campanha eleitoral, limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, enquanto as doações e contribuições de pessoas jurídicas ficariam limitadas a 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior à eleição. Todavia, tais doações deveriam ser depositadas em conta bancária específica para o registro de todo movimento financeiro relativo à campanha.

Esse sistema de financiamento eleitoral, combinado com a alta competitividade das campanhas e com a fraca organização dos partidos políticos, transformou as campanhas eleitorais no Brasil numa das mais caras do mundo. O Prof. David Samuels explica como tais fatores contribuíram para o encarecimento das campanhas eleitorais no Brasil.⁴ Primeiramente porque, nas eleições para o Legislativo, a

¹ O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) foi criado pela Lei n. 9.096/1995. É formado pela arrecadação de multas eleitorais, recursos financeiros legais, doações espontâneas privadas e dotações orçamentárias públicas.

² CAMPOS, Hélio Sílvio Ourém; ASSIS JUNIOR, Moises Pereira de. Financiamento público de campanhas eleitorais. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 29, maio/ago. 2012. p. 29.

³ Os chamados “Anões do Orçamento” foram congressistas brasileiros que no final dos anos 80 e início dos anos 90 se envolveram em fraudes com recursos do orçamento da União. A denominação de “anões” era uma alusão à baixa estatura física dos principais envolvidos. A descoberta do escândalo culminou numa Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional que investigou o esquema de propinas organizado por deputados que atuavam na Comissão. Foram 18 acusados. Seis foram cassados, oito absolvidos e quatro preferiram renunciar para fugir da punição e da inelegibilidade.

⁴ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *Suffragium: Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 3, n. 4, jan./jun. 2007. p. 15.



forma de representação proporcional em lista aberta incentiva táticas de campanha individual. Sob tais regras, os candidatos competem não apenas com os candidatos de outros partidos, mas também com seus partidários. Dessa forma, os candidatos não podem fazer campanha eleitoral com uma base coletiva, mas como candidatos isolados, procurando diferenciar-se dos demais candidatos construindo uma base de votos personalizada por meio de favores e doações de bens e vantagens pessoais.

Segundo: desde a redemocratização do Brasil a competição eleitoral tem sido cada vez mais acirrada. De 1982 a 2014 a concorrência para as cadeiras da Câmara Federal mais que dobrou: de 3,2 para 6,4. Sob o sistema de representação proporcional com lista aberta, quando a competição é acirrada, o candidato tem de gastar mais para se diferenciar dos outros candidatos.

Terceiro: o frágil comprometimento com os programas dos partidos resulta em que os candidatos não dependam muito de organizações partidárias fortes para obter votos, não podendo fazer campanha baseada na plataforma de seus partidos. Assim, a maioria dos candidatos acaba organizando máquinas pessoais que funcionem de forma clientelista. Caso os partidos brasileiros tivessem uma organização eleitoral forte, os candidatos não teriam de arrecadar e gastar tanto dinheiro.

Ocorre que a Lei n. 13.165, publicada em 29 de setembro de 2015, revogou o art. 81 da Lei n. 9.504/1997, vedando as doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais. Assim, resgatando a ideia presente na antiga Lei Orgânica dos Partidos (Lei n. 5.682/1971), o novel diploma legal estabeleceu que somente pessoas físicas, incluindo o próprio candidato, poderão financiar as campanhas eleitorais.

Após 18 anos de intensa participação no financiamento de campanhas eleitorais, as empresas estão proibidas de fazer doações a partidos e candidatos. Resta, portanto, a expectativa quanto às repercussões dessa inovação legislativa sobre nossa democracia representativa e sobre o processo eleitoral já a partir das eleições de 2016, ensejando-se a oportunidade de verificação, mais especificamente, de sua influência sobre o patamar de gastos nas campanhas eleitorais e sobre o perfil do candidato eleito.

Nesse contexto, este artigo tem como objetivos discutir o mercado de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, os modelos de financiamento de partidos e candidatos e suas repercussões sobre o processo eleitoral e sobre a democracia representativa brasileira, inserindo no debate, por oportuno e por estreita relação com a temática do financiamento eleitoral, a discussão sobre o instituto do abuso do poder econômico.

2 O MERCADO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais de 80% (oitenta por cento) das famílias brasileiras possuem rendimento de até 3 (três) salários mínimos e a renda média domiciliar per capita do brasileiro em 2015 foi de R\$ 1.113,00 (mil cento e treze reais). A despeito dessa realidade, as últimas eleições no Brasil movimentaram imensas quantidades de recursos financeiros.⁵

Conforme dados extraídos do sítio eletrônico do TSE, os gastos com as campanhas eleitorais de 2010, 2012 e 2014 totalizaram, respectivamente, 3,7, 3,6 e 5,1 bilhões de reais.⁶ Esses dados se referem às receitas declaradas à Justiça Eleitoral,

⁵ IBGE. *Séries estatísticas*. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. [*Soma dos gastos das campanhas eleitorais das eleições 2010, 2012 e 2014*]. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>. Acesso em 14 jul. 2016.



contudo, há consenso quanto à existência de *caixa dois*⁷ nas doações das empresas. Quanto a esses recursos, é muito difícil quantificar o seu montante. Contudo, os dados já revelados são suficientes para demonstrar que as eleições no Brasil atraem vultosas somas de recursos financeiros e que seus resultados são fortemente influenciados pelo gasto dos candidatos.

Outro aspecto importante revelado pelos dados relacionados com as doações de campanhas eleitorais de 2010 a 2014 foi o fato de que cerca de 60% (sessenta por cento) delas tiveram como origem contribuições de pessoas jurídicas.

Já dizia o deputado Henrique Fontana (PT-RS): “Não me venham dizer que isso é investimento na democracia. O poder do dinheiro vale mais do que a força das ideias. Infelizmente, dinheiro resolve e desempata eleição”.⁸ Os doadores de campanha não influenciam apenas o resultado das eleições, mas continuam a influenciar a atividade política após os pleitos, sendo esse o seu principal objetivo: fazer valer seus interesses por meio da influência na atividade política da máquina estatal e do parlamento.

O fenômeno do financiamento de campanha possui um duplo aspecto: candidatos com potencial eleitoral elevado atraem grandes financiadores, ao mesmo tempo em que as contribuições dos financiadores ampliam o potencial eleitoral dos candidatos. Contudo, após a proclamação dos resultados, os políticos eleitos darão início à plataforma política dos financiadores, como forma de retribuição dos favores recebidos. Assim, os mandatos públicos são utilizados, prioritariamente, para cuidar dos interesses particulares dos financiadores de campanha, em detrimento do interesse público.

Como anuncia o ditado popular: “nenhum almoço é de graça”; quanto mais as volumosas contribuições dos doadores de campanha. Assim, tais contribuições constituem verdadeiros investimentos com o objetivo de garantir participação nos diversos e grandiosos negócios patrocinados ou de que participe o Estado. Nas palavras de José Valente Neto:

Seria ingenuidade, por exemplo, pensar que o empresário de um grande empreendimento do ramo da construção civil “doou” duzentos mil reais para a campanha eleitoral de determinado candidato em face exclusivamente de acreditar no seu plano de governo e de considerá-lo conveniente para o progresso econômico e social.⁹

O montante de R\$ 5,1 bilhões de gastos na campanha eleitoral de 2014 mostra não somente o esforço financeiro que a sociedade tem despendido na realização de pleitos eleitorais, mas, acima de tudo, a necessidade de revisão do sistema eleitoral brasileiro.

A paridade de armas no pleito eleitoral constitui princípio fundamental para a construção de um país democrático. No Brasil, o princípio da igualdade política é estabelecido no *caput* do artigo 14 da Constituição Federal, segundo o qual “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos...”. Contudo, a concentração de doações de campanha por parte de

⁷ Recursos não declarados que financiam partidos e candidatos.

⁸ FONTANA *apud* MILITÃO, Eduardo. Deputados enterram financiamento público de campanha. *Congresso em Foco*, Brasília, abr. 2013. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/deputados-enterram-financiamento-publico-de-campanha/>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

⁹ VALENTE NETO, José. O voto facultativo e o financiamento público de campanha no Brasil: corrupção, cidadania e democracia em debate. *Themis: Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará*, v. 3, n. 2, 2003. p. 201.



grandes empresas ou mesmo de ricos cidadãos impõe limites à isonomia política. Os grandes doadores têm o poder de exercer muito mais influência sobre os resultados eleitorais do que os eleitores comuns – a imensa maioria da população –, que contam apenas com seu voto.

Constatação interessante apontada por David Samuels diz respeito à estrutura do mercado de financiamento de campanhas. Sustenta o autor que, no Brasil, poucos cidadãos contribuem para as campanhas eleitorais e muitos daqueles que contribuem têm relações familiares com os candidatos. Ademais, o mercado de financiamento de campanha está dominado por poucos contribuintes, em termos relativos, quer sejam pessoas físicas ou jurídicas. Poucos contribuem e quando o fazem tendem a doar valores significativos.¹⁰

A análise dos dados relativos aos gastos de campanha mostra o que, empiricamente, já se havia percebido: no Brasil, é muito difícil que candidato ao cargo de Deputado, Senador, Governador ou Presidente da República seja eleito sem uma máquina competente de arrecadação de recursos financeiros. Quanto maior a hierarquia do cargo almejado, maior deverá ser a capacidade de arrecadação. Essa é a regra. Somente excepcionalmente vê-se a eleição de candidatos sem arrecadação expressiva: trata-se de líderes religiosos, celebridades da TV, atletas famosos ou candidatos apoiados por segmentos sociais com forte atividade política ou grande número de simpatizantes. A exposição proporcionada pela mídia ou pela vinculação com lutas emblemáticas ou com grupos circunscritos parecem ter se tornado as únicas formas de suplantar a força da influência econômica nas campanhas eleitorais. Todavia, como já se disse, a eleição desses candidatos sem financiamento expressivo é exceção, o que confirma a regra.

Vale lembrar que o artigo 24 da Lei n. 9.504/1997 veda também a partido político e a candidato receber doação de várias entidades, tais como: governo estrangeiro, órgãos da administração pública direta ou indireta, concessionário ou permissionário de serviço público, entidade de classe ou sindical, entre outras. A utilização de recursos provenientes de tais fontes constitui irregularidade insanável e causa para a desaprovação das contas, ainda que o valor seja restituído.

O que se observa na prática, pelo menos em relação aos sindicatos, é que, como as doações diretas são proibidas, viabiliza-se a arrecadação de recursos e apoio financeiro a candidatos através de doações de sindicalizados e simpatizantes. Nesse sentido, são comuns campanhas patrocinadas por sindicatos para levantamento de fundos de campanha. A Central Única dos Trabalhadores (CUT), por exemplo, aliada do Partido dos Trabalhadores (PT) nas campanhas para Presidente da República de 1994 e 1998, organizou várias tentativas de levantar fundos para a campanha do candidato Luís Inácio Lula da Silva junto a militantes e simpatizantes em geral. Contudo, esses esforços dos sindicatos apresentaram sucesso moderado, como se pode ver pelos valores arrecadados nas referidas campanhas, quando o apoio das empresas ao candidato do PT não era significativo. Naquelas eleições, a maior parte da arrecadação, bem menor do que a dos candidatos vencedores, originou-se das contribuições dos militantes e simpatizantes.

Segundo David Samuels, o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) teve dificuldades em levantar fundos nas Eleições de 1994 e 1998. Somente nas eleições de 2002 a 2014 os candidatos do PT obtiveram significativas arrecadações para os pleitos eleitorais, devido ao forte apoio financeiro das empresas e do próprio partido,

¹⁰ SAMUELS, 2007, p. 15.





neste caso, graças ao crescimento dos recursos advindos do Fundo Partidário, em decorrência do aumento da base de eleitos.¹¹

3 FINANCIAMENTO MISTO *VERSUS* FINANCIAMENTO EXCLUSIVAMENTE PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Conforme já mencionado, mesmo durante o período em que as doações de campanha feitas por empresas eram proibidas pela lei, ainda assim essas contribuições aconteciam, por falta de fiscalização, ou seja, não havia vontade política para fazer cumprir a lei. Ademais, mesmo após a edição da Lei das Eleições, Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, que legalizou as doações de empresas privadas, as contribuições ilegais, conhecidas como *caixa dois*, continuaram ocorrendo de forma velada, sem declarações à Justiça Eleitoral, principalmente para ocultar os doadores. Nesse ponto, vale a indagação: por que, mesmo após a permissão legal, o *caixa dois* continuou existindo no modo de fazer política no Brasil?

O senso comum aponta para uma direção quase óbvia: a existência e persistência do *caixa dois* na política brasileira estão fundamentadas, notadamente, no interesse em se ocultar os doadores. Não interessa ao doador nem ao candidato revelar à sociedade as alianças estabelecidas entre o político e o capitalista. Talvez não seja essa a única motivação para se camuflar a origem de doações de campanha, mas, certamente, é a mais relevante. Veja-se que, além das repercussões políticas, a identificação do doador resvala ainda nos aspectos do próprio negócio, pelo menos no que diz respeito ao interesse do fisco.

A partir de todo esse contexto político provocado pelo financiamento privado de campanhas eleitorais, que estimula a corrupção e obstaculiza projetos e programas de governo de interesse da população em geral, surgiu no Brasil o discurso que legitima o sistema de financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais. As consequências das relações escusas entre políticos e empresários estão estampadas diariamente no noticiário nacional, denunciando obras superfaturadas, licitações fraudadas e outras formas de corrupção envolvendo políticos e os empreiteiros. Ademais, após o escândalo revelado pela Ação Penal 470, conhecida como *escândalo do mensalão*, cujas denúncias levaram à condenação de alguns políticos, cresceu o interesse da sociedade por uma reforma política.

Dentre os principais argumentos que legitimam o sistema exclusivamente público de financiamento de campanhas eleitorais está a limitação dos valores envolvidos. Esses valores seriam determinados a partir da quantidade de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior, multiplicado por um índice em reais (R\$). O Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 268/2011 fixa em 7 (sete) reais o valor a ser multiplicado pelo número de eleitores.¹² Considerando que no Brasil existem 142.822.046 eleitores inscritos,¹³ o financiamento público de campanhas eleitorais seria de, pelo menos, R\$ 999.754.322,00, a serem adicionados ao Fundo Partidário. Deve ainda ser contabilizada a renúncia fiscal às emissoras de rádio e TV pelo horário eleitoral “gratuito”,

¹¹ SAMUELS, 2007, p. 13.

¹² BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado n. 268/2011*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=89817&tp=1>>. Acesso em: 12 maio 2016.

¹³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. [*Eleitorado brasileiro em 2014*]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/copy_of_estatisticas-eleitorais-2014>. Acesso em: 24 jul. 2016.



que, segundo a ONG Contas Abertas, em 2014, foram compensados R\$ 848 milhões àsissoras na forma de ressarcimento fiscal.¹⁴

As doações do setor privado privilegiavam políticos ligados a grandes empresas e corporações que destinavam verbas milionárias para as campanhas eleitorais, criando um mecanismo de perpetuação da elite no poder e submetendo a atuação política do eleito aos interesses dos patrocinadores.

3.1 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO SISTEMA EXCLUSIVAMENTE PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

O financiamento público exclusivo de campanha eleitoral apresenta os seguintes pontos favoráveis em relação ao atual modelo:

- a) contexto desfavorável à corrupção, uma vez que o candidato não estaria dependendo das contribuições de particulares;
- b) o estabelecimento de limites para a utilização de recursos financeiros nas eleições, com repercussões positivas sobre as finanças públicas;
- c) desestímulo à lavagem de dinheiro e ao *caixa dois*, uma vez que a doação de particular seria ilegal;
- d) maior transparência e possibilidade de controle do processo eleitoral por parte dos órgãos competentes;
- e) garantia de uma maior isonomia no processo democrático, porquanto os recursos seriam distribuídos aos partidos de forma mais igualitária; desestímulo à infidelidade partidária.

Por sua vez, os críticos do financiamento exclusivamente público argumentam que:

- a) existem políticas e programas que necessitam de mais investimento público do que as campanhas eleitorais, como a educação, a segurança e a saúde;
- b) na prática, as contribuições privadas continuariam a ocorrer, contudo, sem registro, ou seja, por meio do *caixa dois*, assim, o financiamento público significaria apenas mais dinheiro para as campanhas;
- c) é antidemocrático impedir um cidadão de contribuir financeiramente para um candidato;
- d) esse sistema impediria os partidos menores de crescer, pois o financiamento levaria em conta o número de votos na última eleição, fato que beneficiaria principalmente os maiores partidos, favorecendo a continuidade da hegemonia de alguns partidos;
- e) já é possível fiscalizar os gastos de campanha de todos os candidatos.

Críticos do financiamento exclusivamente público ainda temem que a distribuição dos recursos públicos privilegie exageradamente os maiores partidos, o que, aliás, já acontece no atual modelo de financiamento definido a partir da publicação da Lei n. 13.165/2015, não apenas com o financiamento privado, mas também com os recursos públicos destinados às eleições, originados do Fundo Partidário e do horário gratuito de propaganda eleitoral.

Embora patrocinadas em boa medida pelas empresas e pelos próprios candidatos, a sociedade acabava pagando essa conta, ainda mais porque o modelo de financiamento eleitoral que vigeu até a publicação da Lei n. 13.165/2015 não estabele-

¹⁴ CONTAS abertas. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/site/arquivos/807>>. Acesso em: 24 jul. 2016.



lecia limites totais para o gasto de campanhas. O candidato poderia investir o valor que seu próprio partido estabelecia como teto.

O financiamento exclusivamente público para campanhas eleitorais foi proposto, entre outros projetos de lei, pelo Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 268/2011,¹⁵ de autoria dos senadores José Sarney e Francisco Dornelles, que apresentava as seguintes justificações, entre outras:

- a) a proposta inspira-se na necessidade de redução dos gastos de campanhas, que vêm crescendo exponencialmente no País, bem como na necessidade de por fim à utilização de recursos não contabilizados, oriundos do chamado *caixa dois*;
- b) tal modalidade de financiamento permite à Justiça Eleitoral, à imprensa e à cidadania, verificar se a prestação de contas dos partidos e dos candidatos está correta e se é compatível com os gastos realizados;
- c) um dos objetivos que os regimes democráticos têm buscado em matéria de eleições é exatamente o tratamento igualitário dos concorrentes ao pleito, de forma a impedir que alguns alcancem a vitória eleitoral, não pelo convencimento das teses e do programa que propõem, e sim em função da arregimentação de eleitores e da propaganda eleitoral propiciadas pelo seu poder econômico;
- d) a Constituição Federal veda expressamente o abuso do poder econômico, devendo lei complementar estabelecer os casos de inelegibilidade, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico.

Com efeito, o financiamento exclusivamente público de campanha reveste o processo eleitoral de uma maior isonomia entre os candidatos, reduzindo a influência do poder econômico sobre o resultado das eleições, porquanto o valor a ser investido no pleito será definido a partir do número de eleitores e distribuído entre todos os candidatos. Ademais, representará um freio na escalada de gastos de campanhas eleitorais. Segundo Paulo Teixeira, o custo elevado das eleições no Brasil está vinculado diretamente à forma como as campanhas eleitorais são realizadas atualmente:

Invertendo-se a lógica atual – centrada no personalismo e em milionárias técnicas de marketing – automaticamente baixarão os custos. Sem o financiamento privado, haverá a explicitação dos custos das campanhas, já que não haverá valores relacionados a um possível contrato com o setor público.¹⁶

O financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais certamente não acabará com a corrupção no País, mas representará verdadeiro avanço no sistema eleitoral no sentido de reduzir as irregularidades e ilicitudes que marcaram as eleições no Brasil. Ademais, esse modelo de financiamento permite a realização de eleições com custos menores e facilita o combate à malversação do dinheiro público. Veja-se que combater os casos de financiamentos privados *por fora* deixará muito menos sequelas para o País do que manter um sistema que estimula a corrupção e a permissividade eleitoral.

¹⁵ BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado n. 268/2011*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=89817&tp=1>>. Acesso em: 12 maio 2016.

¹⁶ TEIXEIRA, Paulo. Reforma política, mais democracia, mais cidadania. *Estudos Eleitorais*: Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, v. 6, n. 1, p. 135-136, jan./abr. 2011.



Desde o começo do século passado o financiamento público de campanhas eleitorais vem sendo apresentado como medida para combater a corrupção no governo. Nesse sistema, a única fonte lícita seria o orçamento da União, cabendo à Justiça Eleitoral punir doadores e candidatos que recebessem contribuições ilegais.

Todavia, os críticos do financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais alegam que tal volume de recursos não deveria ser aplicado em campanhas eleitorais, uma vez que faltariam recursos públicos para áreas essenciais, cujas demandas ainda não foram atendidas e não param de crescer, conforme já mencionado. Nesse sentido, o Conselho dos Ministros da Itália, em dezembro de 2013, aboliu o financiamento público dos partidos políticos naquele País. A medida prevê que as legendas levem recursos apenas por meio de contribuições voluntárias privadas. Com a nova regra, nenhuma pessoa física poderá doar mais de 300 mil euros (R\$ 963 mil) por ano a uma única sigla, tanto em dinheiro quanto o equivalente em bens e serviços. As contribuições também não poderão superar o limite de 5% das receitas declaradas no último balanço do partido. Para as pessoas jurídicas, o teto anual é de 200 mil euros (R\$ 642 mil).¹⁷

O projeto aprovado pela Itália está na direção oposta às mudanças ocorridas na legislação brasileira, que, por meio da Lei n. 13.165/2015, vedou as doações e contribuições das empresas para as campanhas eleitorais. Para a OAB, que ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade, “a infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções”,¹⁸ como a desigualdade política, uma vez que aumenta a influência dos mais ricos sobre o resultado das eleições, e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado. Por outro lado, os candidatos que não têm patrimônio para suportar os gastos de uma campanha nem acesso a recursos privados seriam sempre vencidos nas disputas eleitorais. Sustentou a OAB que:

Esta dinâmica do processo eleitoral torna a política extremamente dependente do poder econômico, o que se afigura nefasto para o funcionamento da democracia. Daí porque um dos temas centrais no desenho institucional das democracias contemporâneas é o financiamento das campanhas eleitorais. Além disso, dita infiltração cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição.¹⁹

O Brasil adotou um sistema misto de financiamento, que combina financiamento público com contribuições particulares voluntárias, de modo que o contribuinte brasileiro já financia as campanhas eleitorais, quer seja por meio do Fundo Partidário, cuja dotação orçamentária para 2015 foi de R\$ 811.285.000,00 (oitocentos e onze milhões e duzentos e oitenta e cinco mil reais),²⁰ quer seja através da renúncia fiscal relativa ao horário “gratuito” no rádio e na televisão que os candidatos têm na campanha eleitoral, típico exemplo de financiamento público indireto. Conforme já mencionado, em 2014, ano em que houve eleição para os cargos de Presidente da República, Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual, foram compensados R\$ 848 milhões às emissoras na forma de ressarcimento fiscal.

¹⁷ ITÁLIA elimina financiamento público de partidos. *Exame.com*. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/italia-elimina-financiamento-publico-de-partidos>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

¹⁸ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650*. Brasília, 2011.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Distribuição do Fundo Partidário 2015: duodécimos*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-duodecimos-2015-1429900293402>>. Acesso em: 25 jul. 2016.





Até a publicação da Lei n. 13.165/2015 não havia, efetivamente, limites para o gasto com campanhas eleitorais, embora a legislação autorizasse essa prática. Com efeito, o art. 17-A da Lei n. 9.504/1997, revogado pela Lei n. 13.165/2015, estabelecia que “a cada eleição caberá à lei fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido fixar o limite de gastos [...]”.²¹ Ocorre que até a eleição de 2012 nunca fora editada lei fixando o limite de gastos de campanha.

Ante a ausência de lei que, a cada eleição, deveria estabelecer limite de gastos de campanha, consolidou-se como regra a segunda parte do artigo 17-A: o candidato poderia gastar na campanha eleitoral o valor que seu próprio partido estabelecesse como limite.

4 FINANCIAMENTO E GASTOS DE CAMPANHA NA LEI N. 13.165/2015

Com a edição da Lei n. 13.165, publicada em 29 de setembro de 2015, as campanhas eleitorais passaram a ser financiadas exclusivamente por doações de pessoas físicas e pelos recursos do Fundo Partidário, sendo vedadas as doações de pessoas jurídicas. Note-se que a proibição de financiamento de campanhas por parte de empresas se fundamenta no princípio de que os direitos políticos são destinados às pessoas físicas, portanto, somente as pessoas físicas votam, logo, somente elas poderiam contribuir com as campanhas eleitorais. Os empresários poderiam contribuir apenas como pessoas físicas, dentro do limite legal estabelecido. A propósito, em setembro de 2015, portanto antes da publicação da Lei n. 13.165/2015, o STF já havia declarado a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais.

A nova Lei também criou tetos de gastos para as campanhas eleitorais, estabelecendo que o limite de gastos dos candidatos nas eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito seria definido com base nos gastos declarados para os mesmos cargos na eleição imediatamente anterior à promulgação da Lei, observado o seguinte:

- a) para o primeiro turno das eleições, o limite será de:
 - a.1) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;
 - a.2) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;
- b) para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

A dita Lei também estabeleceu que, nos municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no *caput* se for maior.

Por sua vez, o limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação da Lei.

Outra medida importante no sentido de reduzir o desequilíbrio da concorrência nos pleitos eleitorais foi a fixação de tetos para a utilização de recursos próprios dos

²¹ BRASIL. Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 25 jul. 2016.





candidatos. Anteriormente à Lei n. 13.165/2015, essas contribuições ficavam limitadas ao valor máximo de gasto estabelecido pelo partido, nos termos do art. 23, § 1º, inciso II, da Lei n. 9.504/1997, o que equivale a dizer que o limite era proporcional à riqueza e disposição de gasto do candidato. Tal sistemática, portanto, permitia que candidatos endinheirados “comprassem um mandato”. Doravante, o candidato somente poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido na nova Lei para o cargo ao qual concorre.

Por meio da Resolução n. 23.459/2015, o TSE divulgou os limites de gastos de campanha. Para Salvador, por exemplo, o limite de gastos para o cargo de Prefeito é de R\$14.679.383,56 para o primeiro turno, e de R\$ 4.403.815,07, para o segundo turno. Já para o cargo de Vereador, o limite é de R\$ 396.701,56.

Certamente, as mudanças que se referem à limitação dos gastos de campanha e à proibição de financiamento eleitoral por parte de empresas exercerão razoável influência nos valores arrecadados e no resultado das eleições, porquanto atenuam a influência do poder econômico. Contudo, como se vê, os limites de gastos já divulgados para os cargos de Prefeito e Vereador ainda são muito elevados, o que, na prática, dificultará a mitigação da influência dos gastos de campanha nas eleições. Nesse sentido, embora a Lei n. 13.165/2015 represente um grande passo no sentido de garantir o equilíbrio no pleito eleitoral, uma vez que vedou a participação de empresas no financiamento de campanhas eleitorais, o modelo ainda está fundado em doações privadas de pessoas físicas, permitindo que candidatos ricos tenham vantagens na disputa por cargos eletivos.

5 ABUSO DO PODER ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES

193

Segundo a Constituição Federal, em seu art. 10, § 9º, lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade, a fim de proteger a “influência” do poder econômico. Por sua vez, o § 10 do mesmo artigo prevê que o mandato eletivo poderá ser impugnado caso seja comprovado o “abuso” do poder econômico.

Portanto, resta claro que a Constituição Federal, além de prever a impugnação de mandato eletivo nos casos de “abuso” do poder econômico, expressamente também determina a elaboração de lei complementar para a garantia da proteção da normalidade e legitimidade das eleições contra a “influência” do poder econômico. Todavia, somente o abuso do poder econômico mereceu tratamento em leis infraconstitucionais, inexistindo até hoje uma regulamentação específica sobre a influência do poder econômico nas eleições. Vale destacar que o Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965), prevê, em seu art. 237, que a mera interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

Nesse sentido, o que de fato se consolidou na Justiça Eleitoral foi somente a representação contra o abuso do poder econômico, omitindo-se o legislador quanto à proteção da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico, conforme dispõe o art. 22 da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.

Segundo Caramuru Afonso Francisco, ocorre o abuso do poder econômico quando acontece a transgressão das regras limitadoras da influência do poder econômico nos pleitos eleitorais (regras de arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e prestação de contas à Justiça Eleitoral) e ocorre influência do





poder econômico quando, apesar de formalmente não transgredir nenhuma norma limitadora, este se apresenta como elemento capaz de interferir no embate político, desviando a vontade popular:

[...] deverá o poder econômico se jungir a limites que forem estatuidos pela lei, sob pena de, ao transgredi-los, configurar-se abuso do poder econômico e, mesmo em não havendo transgressão destas normas legais, sempre que ficar evidenciado que a utilização dos recursos alterou a vontade popular consubstanciada nas urnas, isto é, que tenha havido interferência do poder econômico, para se utilizar da feliz nomenclatura do Código Eleitoral, também se estará diante de hipótese de intolerância por parte da ordem jurídica. [...] Haverá abuso do poder econômico sempre que se transgredirem as normas legais estabelecidas para reger a arrecadação de recursos nas campanhas eleitorais, enquanto que se terá hipótese de influência do poder econômico sempre que houver conduta que, apesar de formalmente não transgredir quaisquer das normas limitadoras, criar estado de interferência, ou seja, a atuação do poder econômico seja tal que se tenha o desvio da vontade popular (grifos nossos).²²

Corroboram com esse entendimento as lições de Pedro Roberto Decomain,²³ para quem “influência” e “abuso” do poder econômico não se confundem, na medida em que o texto constitucional procurou afastar, não somente o abuso, como também qualquer influência do poder econômico no resultado das eleições. Ocorre que, em decorrência da falta de uma regulamentação sobre a proteção do equilíbrio e da legitimidade das eleições contra a “influência” do poder econômico, os Tribunais e os doutrinadores só tratam do “abuso”.

O abuso de poder econômico se refere à utilização excessiva, na campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos que representem valor econômico, ocasionando desequilíbrio na disputa entre os candidatos. Para Adriano Soares da Costa, o abuso do poder econômico “consiste na vantagem dada a uma coletividade de eleitores, indeterminada ou determinável, beneficiando-os pessoalmente ou não, com a finalidade de obter-lhes o voto”.²⁴

Com efeito, o abuso do poder econômico em matéria eleitoral se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos financeiros ou patrimoniais que beneficiam candidato, partido ou coligação, afetando, assim, o equilíbrio e a legitimidade das eleições.

Dada sua imprecisão conceitual, o abuso do poder econômico pode assumir contornos diversos, por isso, somente as situações examinadas no caso concreto permitirão ao julgador afirmar se o fato se enquadra ou não na previsão de abuso.

Considerando a elasticidade do conceito de abuso do poder econômico, podemos elencar entre os diversos exemplos dessa prática: a utilização de *caixa dois*, os desvios dos meios de comunicação social, o fornecimento irregular de bens e serviços ao eleitor, a distribuição vedada de brindes, a percepção de recursos de fontes vedadas, o descumprimento de regras de arrecadação e prestação de contas e a utilização indevida de transportes nas eleições.

²² FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Dos abusos nas eleições*: a tutela jurídica da legitimidade e normalidade do processo eleitoral. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 14-16.

²³ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Influência do poder econômico e financiamento público de campanhas eleitorais. Resenha Eleitoral*: Nova série. Florianópolis, v. 13, 2006. p. 27.

²⁴ COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 358.



Cabe ressaltar que antes da edição da Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa) exigia-se, para a caracterização do abuso do poder econômico, que a conduta apresentasse potencialidade para alterar o resultado da eleição (potencialidade lesiva). Porém, atualmente, avalia-se apenas a gravidade das circunstâncias que caracterizam o ato lesivo, conforme a redação do artigo 22, inciso XVI, da Lei Complementar n. 64/1990.

6 CONCLUSÃO

Os custos declarados de campanhas eleitorais no Brasil são bem altos em comparação com outros países. Os fatores mais importantes a contribuir com esse fenômeno são os seguintes: a) a representação proporcional em lista aberta nas eleições para o Legislativo, uma vez que, sob tais regras, os candidatos competem não apenas com os candidatos de outros partidos, mas também com seus partidários; b) o acirramento da concorrência a cada eleição; c) a falta de organização dos partidos e de credibilidade em seus programas, que resulta na personalização do processo eleitoral e no estímulo à organização de verdadeiras máquinas de arrecadação por parte dos candidatos; e d) a ausência de limites no financiamento das campanhas eleitorais: ante a ausência de lei que, a cada eleição, estabeleça o teto dos gastos de campanha, vale o limite (ou a falta dele) definido pelo próprio partido.

Na medida em que a capacidade de financiamento de campanha e o saldo da conta bancária do candidato a cargo eletivo definem quem serão os representantes do povo, a democracia representativa estará em xeque, ou melhor, “em cheque”. Sim, pois os legítimos interesses da maioria, e mesmo as reivindicações das minorias, serão sempre preteridos em face das demandas dos financiadores de campanhas ou mesmo dos interesses dos próprios candidatos. Conhecedores do papel decisivo que os recursos financeiros exercem sobre os resultados da eleição, os políticos se mobilizam e se articulam principalmente no sentido de atender aos interesses dos financiadores, preterindo as políticas, planos e projetos de interesses da população.

Com efeito, as mudanças introduzidas pela Lei n. 13.165/2015, notadamente às que se referem à limitação dos gastos de campanha e à proibição de financiamento eleitoral por parte de empresas, constituem um avanço em direção à mitigação da influência do poder econômico no resultados das eleições. Contudo, os limites de gastos para pessoas físicas ainda são muito elevados, o que, na prática, implica um obstáculo para a garantia da paridade de condições entre candidatos nos pleitos eleitorais, princípio fundamental para a construção de um país verdadeiramente democrático.

O sistema jurídico eleitoral brasileiro permite e até estimula a influência do poder econômico nas eleições, valorando tão somente o abuso do poder econômico que atente contra um pequeno conjunto de regras previstas na lei eleitoral. Assim mesmo, os dispositivos legais que visam à proteção do equilíbrio e da legitimidade das eleições contra esse emprego excessivo de recursos financeiros ou patrimoniais não apresenta a efetividade necessária, dado o grau de subjetividade requerido na sua caracterização.

O financiamento exclusivamente público de campanha se apresenta como alternativa política que poderá criar um contexto desfavorável à corrupção e um sistema eleitoral que desestime a lavagem de dinheiro e o *caixa dois*, permitindo uma maior transparência e controle por parte dos órgãos públicos do abuso do poder econômico nas eleições e da própria influência dos gastos de campanha.





Porém, seja qual for a sistemática de financiamento de campanha eleitoral a ser adotada no Brasil, uma coisa é certa: somente o efetivo controle judicial e uma fiscalização eficiente, capazes de punir aqueles que agirem fora da lei, poderão combater a influência dos gastos econômicos no resultado das eleições e garantir o percurso da sociedade em direção a uma democracia representativa em que as disputas por cargos eletivos ocorram num ambiente de equilíbrio, onde prevaleça a disputa de ideias e de plataforma e não o saldo bancário do candidato.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado n. 268/2011*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=89817&tp=1>>. Acesso em 12 maio 2016

BRASIL. Senado Federal. *Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 25 jul. 2016

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *[Eleitorado brasileiro em 2014]*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/copy_of_estatisticas-eleitorais-2014>. Acesso em: 24 jul. 2016.

_____. *[Soma dos gastos das campanhas eleitorais das eleições 2010, 2012 e 2014]*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>. Acesso em 14 jul. 2016.

_____. *Distribuição do fundo partidário 2015: duodécimos*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-duodecimos-2015-1429900293402>>. Acesso em 25 jul. 2016.

CAMPOS, Hélio Sílvio Ourém; ASSIS JUNIOR, Moises Pereira de. Financiamento público de campanhas eleitorais. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 29, maio/ago. 2012. p. 29.

CONTAS abertas. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/807>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Influência do poder econômico e financiamento público de campanhas eleitorais. *Resenha Eleitoral: Nova série*. Florianópolis, v. 13, 2006.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Dos abusos nas eleições: a tutela jurídica da legitimidade e normalidade do processo eleitoral*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

IBGE. *Séries estatísticas*. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25 jun. 2016.





ITÁLIA elimina financiamento público de partidos. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/italia-elimina-financiamento-publico-de-partidos>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

MILITÃO, Eduardo. Deputados enterram financiamento público de campanha. *Congresso em Foco*, Brasília, abr. 2013. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/deputados-enterram-financiamento-publico-de-campanha/>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650*. Brasília, 2011.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *Suffragium*: Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 3, n. 4, jan./jun. 2007.

TEIXEIRA, Paulo. Reforma política, mais democracia, mais cidadania. *Estudos Eleitorais*: Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, v. 6, n. 1, jan./abr. 2011.

VALENTE NETO, José. O voto facultativo e o financiamento público de campanha no Brasil: corrupção, cidadania e democracia em debate. *Themis*: Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, v. 3, n. 2, 2003.