



Tribunal Superior Eleitoral

Estudos Eleitorais



Volume 7
Número 2
maio/ago. 2012

FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Hélio Sílvio Ourém Campos¹

Moises Pereira de Assis Junior²

Resumo

Pretende-se expor, de maneira objetiva, os principais argumentos positivos e negativos que permeiam a discussão acerca do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais. Diante de índices de corrupção progressivamente crescentes, busca-se encontrar a causa para tamanha delinquência e para o respectivo combate. Considera-se que um dos fatores decisivos para isso é a corrupção decorrente do financiamento privado de campanhas eleitorais. Todavia, analisa-se, no transcorrer do trabalho, que a mera substituição da legislação não será capaz de solucionar todas as mazelas do sistema eleitoral brasileiro.

Palavras-chave: Financiamento eleitoral. Reforma política. Corrupção.

Abstract

The present work is to present objectively the main positive and negative arguments that permeate the discussion of Exclusive Public Financing of Electoral Campaigns. Faced with progressively increasing levels of corruption, we seek to find the cause for such crime of “white-collar” and its combat. A decisive factor for this crime is the corruption from the Private Financing of Electoral Campaigns. However, analyzes in the course of the work that the mere replacement of the legislation will not be able to solve all the problems of the Brazilian electoral system.

Keywords: Election funding. Policy reform. Corruption.

¹ Doutor e mestre pela UFPE. Juiz federal. Professor titular de Direito Processual e Tributário da Universidade Católica do Estado de Pernambuco. Ex-procurador judicial do Município do Recife. Ex-procurador do Estado de Pernambuco. Ex-procurador federal.

² Bacharelado em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco.

I Introdução

O artigo, a seguir, faz parte de uma sequência de textos que vêm sendo construídos a partir dos cursos de graduação e de mestrado da Universidade Católica de Pernambuco. A ideia base é começar a despertar uma cidadania mais consciente em um país ainda adolescente como parece ser o Brasil.

Temas como o financiamento público das campanhas eleitorais inserem-se nessa perspectiva. Resta evidente que, acaso venha a ser essa a opção, haverá uma profunda necessidade de se aprimorar a fiscalização e de se cogitar sobre a viabilidade, ou não, de os representantes eleitos admitirem abrir mão de recursos que, atualmente, na prática eleitoral, são quase ilimitados. Segue uma reflexão sobre esse assunto.

O Brasil está vivendo um processo de mudanças estruturais do Direito Eleitoral denominado de reforma política. Nessa reforma, estão contidos assuntos de extrema importância para a nação, mas que estão sendo tratados sem a devida atenção e debate, em decorrência da crescente apatia e do descrédito que a sociedade nutre em relação à política nacional.

Nas recentes propostas de mudanças apresentadas ao Congresso Nacional por meio da aludida reforma, encontram-se pontos que se pretende alterar no sistema eleitoral brasileiro que vão desde pequenas mudanças, como a alteração da data para a posse dos candidatos eleitos (projeto de emenda constitucional – PEC nº 38/2011), até discussões de cunhos verdadeiramente revolucionários no cenário eleitoral nacional, como o sistema de eleição proporcional por votos em listas fechadas para a Câmara dos Deputados (PEC nº 43/2011); a vedação de transferência do domicílio eleitoral de prefeitos e vice-prefeitos durante o curso do mandato (projeto de lei iniciado pelo Senado – PLS nº 265/2011); a restrição das coligações eleitorais apenas para eleições majoritárias (PEC nº 40/2011); entre outras.

É certo que os temas acima relacionados merecem atenção e debate não só do Congresso Nacional, mas também de todos os eleitores. Afinal, o destino do país é decidido pelos representantes do povo, eleitos pelas mesmas regras eleitorais que estão prestes a ser modificadas. Em atenção a essa vontade do povo, está sendo proposta também a PEC

nº 42/2011. Essa prevê que qualquer alteração que se pretenda fazer na norma eleitoral deverá ser submetida à aprovação da população por meio de referendo.

Apesar de serem bastante relevantes os pontos acima referidos da mencionada reforma política, neste trabalho, vamos nos ater à discussão de um ponto específico, proposto pelo PLS nº 268/2011, que intenta instituir no Direito brasileiro o sistema de financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais.

No ordenamento vigente, o financiamento das campanhas eleitorais é garantido pelo Fundo Partidário, previsto na Lei nº 9.096/1995, sendo uma parte angariada pelo poder público e outra advinda de doações de particulares.

2 O atual financiamento das campanhas eleitorais

No Brasil, as campanhas eleitorais tomam proporções gigantescas e são utilizados diversos meios de comunicação, sejam eles impressos, radiofônicos ou televisivos. Além desses meios de comunicação, existem outros custos decorrentes das realizações das campanhas, como impressões de folhetos, programas de governos, “santinhos” e demais mídias gráficas. Somem-se ainda os custos com *jingles*, *vinhetas*, *slogans*, gravações de vídeos a serem exibidos nas televisões, contratação de militância, cabos eleitorais e tantos outros que são gerados no decorrer das campanhas.

Percebe-se, portanto, até mesmo em uma análise perfunctória, que as campanhas eleitorais no Brasil são extremamente dispendiosas, e isso tende a aumentar de acordo com a abrangência do colégio eleitoral de cada cargo a ser concorrido.

Para o financiamento dessas despesas, o ordenamento jurídico vigente já permite que parte dessas receitas advenha de doações, diretamente aos candidatos ou partidos, realizadas por cidadãos comuns ou mesmo empresas privadas, procedimento chamado de financiamento privado de campanhas eleitorais.

Apenas a título de referência, vale trazer a informação de que o total dos financiamentos privados declarados exclusivamente nas

campanhas eleitorais dos deputados federais eleitos em 2010 chegou a R\$171.916.638,00 (TRANSPARÊNCIA Brasil, 2012). É evidente que esse valor corresponde apenas ao que foi declarado ao Tribunal Superior Eleitoral, não computados os valores supostamente *doados de forma ilícita*.

Todavia, ao analisar as informações sobre as doações recebidas por candidatos eleitos, mesmo que apenas aquelas declaradas ao TSE, não se exige muito esforço para encontrar nomes de empresas de grande porte que realizam frequentes contratos de prestação de serviços com o poder público, como empresas de construção civil; empreiteiras; fornecedores de materiais escolares, alimentos, medicamentos, entre outras.

A primeira pergunta que se faz diante disso é: qual é a intenção dessas empresas ao financiar campanhas eleitorais? Vivendo em uma democracia, não é difícil ouvir discursos justificando que as doações realizadas são incentivos das empresas doadoras aos partidos de correntes ideológicas que defendem os interesses dessas empresas. Argumento, pois, que recobre de licitude a prática mencionada.

No entanto, tais discursos caem por terra ao se verificar que as mesmas empresas financiam diferentes candidatos, em diferentes coligações, de posicionamentos políticos diversos. Tal prática demonstra que a finalidade das doações não é o apoio ao candidato ou a defesa de um posicionamento ideológico.

A maioria dessas doações, advindas da iniciativa privada, tem, na verdade, o objetivo de possibilitar uma futura troca de favores entre a empresa doadora e o candidato, quando esse vier a ser eleito. Essa troca de favores se dá mediante fraudes em licitações, caixa 2, superfaturamento em contratos e outros ilícitos que lesam o patrimônio público e a moralidade que devem cobrir os contratos com a administração pública. Entretanto, a troca de favores ilícita, decorrente dessa prática, é camuflada pela legalidade que o próprio ordenamento oferece à doação para campanhas pela iniciativa privada.

Além disso, investigando-se a fonte das doações que são declaradas, verifica-se, ainda, que diversas doações são atribuídas a CPFs e CNPJs inválidos ou inexistentes, o que configura verdadeira fraude ao processo eleitoral.

Tais problemas não são novidades no nosso país e o legislador já mudou de entendimento acerca do financiamento de campanhas algumas vezes. Isso teve reflexos na legislação.

A discussão acerca do financiamento de campanhas eleitorais já existe há algumas décadas no Brasil. Ainda no ano de 1971, na Lei nº 5.682 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), proibiu-se o financiamento privado das campanhas eleitorais, ao passo que se instituiu o Fundo Partidário.

Todavia, em que pese haver a expressa proibição de recebimento de doações de particulares, os candidatos continuaram a receber essas doações, de forma ilícita, em troca de favores políticos. As empresas e os candidatos elaboraram um complexo sistema de doações, por caixa 2, que não eram contabilizadas nas contas das campanhas eleitorais. Como exemplo dessa prática, temos o emblemático caso PC Farias, no qual o tesoureiro Paulo César Farias recebia doações para a campanha do Presidente Fernando Collor de Mello e, em troca disso, beneficiava as empresas doadoras em licitações com o poder público. Conforme relata David Fleischer (2000, p. 79-103):

Até a eleição do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1989, a corrupção no Brasil sempre existiu de uma forma mais descentralizada, com “cobranças” de comissões em torno de 10% a 15%. No caso Collor – PC Farias, essas práticas mudaram radicalmente. Em primeiro lugar, as contribuições para a campanha “collorida” de 1989 eram todas centralizadas pelo Sr. Paulo César Farias, o tesoureiro-mor da campanha, e essas “contribuições” eram escalonadas por faixas, de acordo com o nível de atendimento esperado junto ao novo governo, a partir de 1990. Porém, com a posse do Presidente Collor, em 15 de março de 1990, os empresários foram surpreendidos com novas visitas do Sr. Paulo César Farias, com cobranças de até 40% de comissão para fazer qualquer negócio com o governo.

Escândalos como esse, vez por outra, explodiam na mídia, mostrando que tal prática era comum e que, a despeito da lei vigente, que proibia o financiamento privado de campanhas, os candidatos continuavam recebendo doações da iniciativa privada, na forma ilícita, e proporcionando privilégios ilícitos aos seus doadores, como se escancarou com outros escândalos, por exemplo o dos “Anões do Orçamento”, em que havia facilitação para determinadas empreiteiras nos contratos públicos;

o escândalo dos “Sanguessugas”, em que havia desvio de verbas públicas nas compras de ambulâncias, bem como outros escândalos de corrupção que a memória do brasileiro costuma esquecer na hora do voto.

Em 1995, ao perceber que o financiamento privado ignorava a proibição em lei, o legislador resolveu versar sobre o tema. Foi por meio da Lei nº 9.096 que se permitiu a realização de doações, por particulares, diretamente aos partidos e candidatos, desde que as doações fossem declaradas à Justiça Eleitoral. Essa é a regra que continua a vigor nos dias de hoje.

Provavelmente, práticas ilícitas de doações extraoficiais não deixaram de ocorrer. Em virtude disso, visando coibir e punir práticas como essas, a legislação eleitoral vem evoluindo, estabelecendo parâmetros e limites para doações por particulares, exigindo a comprovação da origem das receitas, bem como do destino delas durante a campanha eleitoral. Alguns desses avanços foram trazidos pelas leis nº 11.300, de setembro de 2006, e nº 12.034, de setembro de 2009.

Para combater as fraudes, a legislação prevê um teto máximo para doações privadas, de acordo com a capacidade financeira de cada doador, não podendo ultrapassar determinada porcentagem pré-fixada em lei, sob pena de pagamento de multa. Uma boa iniciativa do legislador foi definir, em lei, a forma como deve ser feita a doação, respeitando requisitos legais para a validade e posterior utilização dos valores pelo candidato em sua campanha. Tudo precisa ser instrumentalizado mediante prestação de contas que deverá ser apresentada, conforme determinado em lei.

Há de se ressaltar importante previsão legal do § 2º do art. 29 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) – incluído pela Lei nº 12.304/2009 –, que determina que, se não observado o prazo legal para encaminhamento da prestação de contas, ficará o candidato eleito impedido de ser diplomado. Essa previsão demonstraria uma verdadeira seriedade que o legislador conferiu à prestação de contas da campanha eleitoral. Porém, a redação do referido artigo não acabou aí. O legislador especificou que a diplomação estará sobrestada apenas enquanto perdurar o atraso no encaminhamento. Ou seja, efetuado o encaminhamento da prestação de contas, desembaraçada está a diplomação.

Grande inovação, no entanto, foi trazida pela Lei nº 11.300/2006, que determina a abertura de conta bancária do candidato especificamente para a utilização na campanha eleitoral, devendo todas as doações ser nela depositadas, a fim de se registrar todo o movimento financeiro da campanha. Dessa forma, tornou-se possível a fiscalização do controle financeiro das receitas e despesas das campanhas de maneira mais fácil e eficaz.

Já com o § 3º do art. 22 da Lei das Eleições, o legislador previu que o candidato que fizer “uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica” terá a sua prestação de contas desaprovada e, como consequência, “será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já tiver sido outorgado”.

Com essa previsão, o legislador estabeleceu um requisito objetivo para a aprovação das contas do candidato e, não atendido tal requisito, o candidato será punido com o cancelamento ou com a cassação de sua candidatura. Porém, o legislador não parou nesse requisito objetivo e estabeleceu mais um requisito para a punição do candidato: comprovar *abuso do poder econômico*.

Mas o que seria esse *abuso do poder econômico*? Trata-se de um termo juridicamente indeterminado. Não se trata de um requisito objetivo como a utilização ou não de verbas advindas de fora da conta específica do candidato. Há, aqui, uma análise mais subjetiva do caso. Para que o candidato seja punido, faz-se necessário que se comprove que ele praticou abuso do poder econômico.

Não é de hoje que o legislador prevê termos juridicamente indeterminados como requisitos para determinadas punições. Cabe ao agente julgador competente analisar a existência ou não do referido termo para a possibilidade da punição. Ocorre que, ultrapassando as barreiras do estudo científico, já é de senso comum o fato de que, no Brasil hodierno, um político quase nunca é condenado, quase nunca é punido. O ideal de isonomia que deveria recobrir a Justiça, sendo uma de suas razões de existência, parece ser simplesmente ignorado quando se trata de políticos brasileiros. O descrédito da população nos políticos alcança níveis cada vez maiores. O povo já se conforma que não há nada a fazer para combater a recorrente impunidade dos crimes contra o processo eleitoral, contra a administração pública, contra as finanças públicas, contra a saúde, contra a educação e contra as demais garantias

constitucionais asseguradas à população e desrespeitadas continuamente pelos políticos. É grande a sensação de impunidade. “Impunidade gera criminalidade”, o jargão é antigo, e a sociedade brasileira se amargura por poder asseverar que é verdadeiro.

No que se refere à exigência da comprovação do abuso do poder econômico para a consecução dos efeitos legais, corrobora-se aqui o exposto por Hélio Silvio Ourém Campos e Gustavo Pontes (2010, p. 139-149):

Não obstante o louvável propósito de assegurar a lisura do certame e a paridade das armas no transcorrer da campanha, peca o referido dispositivo por exigir a comprovação do abuso do poder econômico para que ocorram os dois efeitos atrás referidos. Melhor seria que o cancelamento do registro ou a cassação do diploma fosse condicionado tão somente ao emprego de recursos não provenientes da conta específica, independentemente de resultar caracterizado ou não o abuso do poder econômico.

Poderia o legislador pôr fim à redação do referido artigo prevendo apenas o requisito objetivo da utilização de recursos não provenientes da conta eleitoral para o cancelamento da candidatura ou para a cassação do diploma. Porém não o fez. Previu mais um requisito: o abuso do poder econômico. Por se tratar de um termo juridicamente indeterminado, como já dito, e diante da atual realidade acima descrita, lamenta-se pelas dificuldades que incidirão na aplicação do referido artigo e na penalização de políticos corruptos.

Todavia, apesar das falhas normativas apontadas, o sistema legal que rege o financiamento eleitoral no Brasil não se limita a defeitos. A lei também tem virtudes e, cada vez mais, busca impossibilitar a corrupção. As ferramentas supramencionadas, como a criação de conta para cada candidato durante a campanha eleitoral e a obrigatoriedade de sua vinculação a todas as movimentações financeiras da campanha, aliada à necessidade de justificativa da origem e do destino do dinheiro doado, deveriam reduzir sobremaneira o índice de corrupção nesse processo.

O que ocorre, porém, é que a legislação, por si só, não se aplica na prática. Não tem força impositiva ou punitiva imanente. Nesse ponto, o diploma legal sofre do mesmo mal que a maioria do ordenamento jurídico brasileiro: a falta de fiscalização e conseqüente impunidade. Para

a eficácia na aplicação de toda norma de conduta, faz-se necessário um método de fiscalização e punição efetivo. Se, de fato, todos os candidatos fossem fiscalizados; os relatórios financeiros analisados com eficiência e dentro de um prazo razoável, o combate à corrupção seria mais eficiente e a aplicação de penas, mais recorrente.

3 Financiamento privado *versus* financiamento público

Como mencionado, mesmo durante períodos em que o financiamento privado de campanhas foi proibido pela lei, as doações ilícitas continuaram ocorrendo por falta de uma fiscalização eficaz. E mais, mesmo quando legalizadas as doações privadas, essas ainda continuaram ocorrendo de forma sub-reptícia, sem declarações à Justiça Eleitoral, sem comprovação da origem nem do destino.

É cristalina a constatação de que o candidato que recebe doações de determinado ente ou determinada pessoa fica compelido a prestar-lhe favores futuros. Não há coincidências ao perceber que os maiores financiadores de campanhas eleitorais são aqueles entes ou empresas que têm recorrentes contratos com a administração pública. Ao receber a doação privada, fica o candidato comprometido com o doador, facilitando práticas ilícitas que beneficiem aquele que o financiou.

Parafraseando José Valente Neto (2003, p. 193-230):

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.

É diante dessa situação de corrupção desenfreada que nasce o discurso que legitima a aplicação do sistema de financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. Uma vez claramente demonstrados os malefícios que o financiamento privado causa aos cofres públicos, a sociedade clama por providências que impossibilitem a corrosão das nossas instituições políticas.

Estudando o mesmo fenômeno, acertadamente, escreveu Renato Janine Ribeiro (2006, p. 77-81):

Só cabe estudar o financiamento público das campanhas pensando na e contra a corrupção. Ele é defendido, sobretudo, pelas esquerdas, que, mais que isso, propugnam o financiamento público exclusivo das campanhas, proibindo-se o privado. Isso é lógico, porque as esquerdas, se não abrirem mão de seus ideais, dificilmente arrecadarão grandes fundos junto aos maiores financiadores, isto é, os ricos e as empresas privadas. Sem um financiamento amplamente público das candidaturas, essas tenderão a ser reféns dos grupos de interesse que as apoiem. O custo social pode ser maior do que a economia no gasto público resultante do financiamento privado. Grupos de interesse cobrarão, depois, com forte ágio, o que pagaram.

Ocorrendo a aprovação da reforma política no tocante ao financiamento público exclusivo, as doações advindas da iniciativa privada seriam proibidas pelo ordenamento jurídico, sendo, então, combatidas as consequências maléficas da prática do financiamento privado, que são tão lesivas ao patrimônio público.

As alterações propostas pela reforma política que está por vir caminham para o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais. Dentre os principais argumentos que legitimam a acolhida desse novo sistema no nosso ordenamento, está a limitação dos valores utilizados nas campanhas eleitorais.

Conforme já aplicado anteriormente em nosso ordenamento, os valores do financiamento público seriam determinados a partir da quantidade de eleitores inscritos, no ano anterior, no certame. Esse valor seria multiplicado por um índice em reais. No caso da presente reforma, a proposta é que esse índice seja de R\$7,00.

Segundo o sítio do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL. TSE, 2012), em dezembro de 2011, no Brasil, havia 136.535.043 de eleitores inscritos. Dessa forma, se já vigente, o financiamento público das campanhas eleitorais de 2012 seria no valor de R\$955.745.301 a serem adicionados ao Fundo Partidário. Ainda deve ser contabilizada a renúncia fiscal às emissoras pelo horário eleitoral "gratuito", que segundo reportagem da Veja (VEJA *On-line*, 2012) foi de R\$850 milhões em 2010. Na mesma

reportagem, a revista estima que, sendo aprovado o financiamento público, o valor por campanha deve ultrapassar a casa dos R\$3,6 bilhões, cifra que atingiu o custeio das últimas eleições em 2010.

O valor, mesmo que fictício, de quase R\$3,6 bilhões faz muita gente se assustar, pois bilhões de reais sairiam dos cofres públicos, das contas do Estado, dinheiro adquirido por meio de tributos, ou seja, dinheiro do povo. Eis aqui um dos principais argumentos utilizados contra o financiamento público de campanhas. É comum ouvir frases como: “O país não tem dinheiro para saúde, mas vai financiar a campanha dos políticos...”, “Dinheiro para pagar professor não tem, mas, para os políticos, vão sair três bilhões!”.

Todavia, é preciso entender que, de uma forma ou de outra (com financiamento público ou privado), as campanhas acontecem, o dinheiro é gasto e os valores tendem a aumentar. Ocorre que, quando o financiamento é privado, os políticos recebem valores da iniciativa privada – empresas, grupos de influência, categorias econômicas –, em troca de favores ilícitos, conforme já dito, como facilitação em licitações, caixa 2, supervalorização de contratos e consequentes benefícios fiscais e econômicos, isenções, entre outros.

O que se deve ressaltar é que, mesmo partindo, previamente, do dinheiro da iniciativa privada, é o poder público que vai custear esses valores por meio da corrupção, do desvio das verbas públicas, dos contratos fraudulentos com a administração pública, que farão com que o dinheiro que a empresa “doou” para o candidato volte para ela, agora, com altas “correções”. Como já disse David Fleischer (2000):

[...] esses “ganhos” ou “contribuições” podem vir antes ou depois da eleição do candidato, na forma de “adiantamento” para serviços a serem prestados após a eleição ou na forma de “cobranças” para tais serviços executados ao longo do mandato – ou ambos.

Vê-se, claramente, que, apesar de cobertas pela legalidade conferida pelo ordenamento jurídico, na maioria das vezes, as doações feitas pela iniciativa privada têm interesses obscuros, ilegais. Quando esse dinheiro volta para as empresas, deixa um verdadeiro rombo nas contas do Estado. Segundo Déborah Lima (2001, p. 19):

[...] o Brasil deixa de gerar renda no valor de R\$960 bilhões por ano devido aos desvios de dinheiro público e seus efeitos negativos para a produção. Na ponta do lápis, cada brasileiro deixa de incorporar em sua renda *per capita* uma quantia de R\$16,4 por dia, R\$6 mil por ano. Sem os recursos públicos descendo pelo ralo da corrupção, o Brasil poderia dobrar seu Produto Interno Bruto (PIB) num prazo de 15 a 20 anos.³

Diante de tais informações, é irrisória a recusa em aceitar o financiamento público por conta de sua repercussão financeira nos cofres públicos. Sendo aprovado esse modelo de financiamento público exclusivo, e com a devida fiscalização, o país poderia economizar mais de R\$900 bilhões, dinheiro que vai pelo ralo a cada construção pública, a cada estrada de rodagem restaurada, a cada lote de medicamentos comprado para hospitais, a cada caminhão de alimentos adquirido para merenda das escolas.

Esses R\$900 bilhões equivalem a quase metade de todo o orçamento público anual para 2012, votado pelo Senado no ano passado (BRASIL. Senado Federal, 2012). Até quando vamos continuar ignorando essas informações? Até quando teremos que suportar que corroam nossa economia dessa forma e ficar só assistindo, sem nada fazer? Não se trata de um erro de cálculos ou pequeno desvio de valores, o que já seria errado, trata-se de metade do orçamento anual para todo o país neste ano. Já passou da hora de fazermos algo enérgico contra isso.

Com a aprovação do financiamento público exclusivo, possibilitar-se-ia um maior controle dos gastos nas eleições, combatendo-se as “campanhas-espetáculos” que o Brasil está acostumado a presenciar. Limitar os valores das campanhas é reduzir custos do Estado, é combater a corrupção, é otimizar os investimentos do nosso orçamento no que realmente a população precisa.

Contra o argumento da limitação dos valores utilizados nas campanhas, existem pensadores temerosos de que esse limite não funcionará como deve, uma vez que quem o estabelece são os próprios interessados em utilizar os recursos. Cabendo aos políticos decidir os valores do financiamento, com pouco tempo, estaríamos custeando, com verbas públicas, os mesmo valores custeados hoje mediante corrupção.

³ Ressalte-se que essas informações foram divulgadas ainda em 2001. Apesar de a autora não citar a fonte dos dados referidos, acolhemos também os dados como referência.

O financiamento público de campanhas já está sendo adotado em alguns países, dentre eles a Espanha, que o adotou em 2007, na *Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG)*. Assim, as discussões pelas quais passamos agora para a aplicação desse sistema, a Espanha já enfrentou há alguns anos.

No tocante a essa fixação dos valores do financiamento feita pelos próprios políticos, Antonio Argandoña já suscitava o problema, na Espanha, em 2001, antes mesmo da implantação na legislação espanhola:

Pero es más probable que la financiación sea excesiva (desde el punto de vista social), porque, en definitiva, la decisión sobre la cuantía de esos fondos corre a cargo de sus beneficiarios (partidos, candidatos, etc.), a través de los legisladores y gobernantes elegidos en los comicios. Y esto también puede ser ineficiente (ARGANDOÑA, 2001).⁴

Ocorre que, no projeto de reforma política que está em discussão no Brasil, há a previsão da PEC nº 42/2011, já referida aqui, que pretende conferir à população, mediante referendo, o poder de aceitação, ou não, de qualquer alteração feita na legislação eleitoral. Mediante um exercício hermenêutico sobre o presente dispositivo, a apreciação pela população, por meio de referendo, deve ser estendida, também, às alterações dos valores do financiamento das campanhas. Isso nos parece acertado.

Diante de tanta corrupção, somada à crescente indiferença que vem nutrindo o povo brasileiro com relação à política nacional, exigem-se medidas extremadas que chamem a atenção da população para a discussão política do rumo que deve tomar nosso país. Se o financiamento de campanhas representa um fardo tão pesado para os cofres públicos, devem, sim, ser conferidas à população as rédeas para referendar as alterações desse financiamento.

Como mencionado anteriormente, os custos de uma campanha eleitoral são hiperbólicos e tendem a crescer a cada pleito. O dinheiro que um candidato recebe como doações da iniciativa privada é utilizado, de maneira ostensiva, na campanha, em meios de comunicações e em material gráfico de campanha. Com isso, o candidato alcança um número

⁴ Tradução livre: "Mas é mais provável que o financiamento seja excessivo (desde o ponto de vista social), porque, em definitivo, a decisão sobre a quantia desses fundos corre a cargo de seus beneficiários (partidos, candidatos, etc.), por meio dos legisladores e governantes eleitos nas eleições. E isso também pode ser ineficiente".

maior de eleitores em comparação com outro que não recebe esses benefícios financeiros. Nasce aí grande disparidade entre os candidatos, ferindo a isonomia do certame, que será disputado sem equivalência de recursos.

Com o financiamento público exclusivo de campanhas, essa desigualdade seria reduzida, conferindo uma maior isonomia entre os recursos utilizados pelos candidatos. Na proposta da reforma política, a previsão é de que a distribuição dos recursos do financiamento público obedeça ao disposto no art. 41-A, da já citada Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995).

No referido artigo, a previsão é de que 5% do valor total deverão ser divididos igualmente entre todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no TSE. Já os outros 95% seriam divididos proporcionalmente entre os partidos, de acordo com os votos obtidos na última eleição à Câmara dos Deputados.

Tal dispositivo prevê um financiamento mínimo, por meio do qual todo partido registrado será beneficiado, garantindo-se o acesso ao certame de novos partidos políticos, bem como daqueles de menor projeção.

Entendemos, todavia, que a previsão de 5% do total destinado a serem divididos igualmente é uma porção tímida dos valores disponíveis para o financiamento. A previsão na Lei nº 5.682/1971, que antecedeu a vigente Lei dos Partidos Políticos, era mais acertada, por prever que 20% do montante do Fundo Partidário seriam divididos igualmente e os 80% restantes, proporcionalmente.

É certo que, quanto maior a fatia do financiamento a ser dividida igualmente, maior deverá ser a fiscalização dos partidos registrados no TSE, bem como do destino de cada centavo desses valores, a fim de se evitem fraudes, criação de "partidos-fantasmas" e consequentes desvios das verbas públicas.

De qualquer maneira, com 5% ou 20%, garantido está o acesso ao certame. Já a divisão de forma proporcional da porcentagem restante garante certa isonomia entre os partidos políticos que concorrerão, na medida em que cada partido receberá o financiamento de forma proporcional à quantidade de votos por ele recebida na última eleição à

Câmara dos Deputados. O partido que tiver mais votos tem direito a uma maior fatia do financiamento.

A divisão proporcional desses valores destinados ao financiamento garante um tratamento isonômico entre os partidos políticos. Isonomia, no sentido aristotélico, de “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade”. Se não fosse dessa forma, ao invés de justo, o dispositivo causaria injustiças. Isso porque, para garantir a equiparação das forças, aquele partido que recebeu mais votos na eleição anterior necessitará de maior financiamento que aquele que recebeu menos votos, tendo em vista o alcance do eleitorado daquele ser maior do que o desse.

Seria injusto que a divisão dos recursos não respeitasse o caráter da proporcionalidade dos votos, pois culminaria na possibilidade de partidos de pequena projeção receberem o mesmo financiamento de partidos de grande projeção e, com isso, a campanha do maior partido estaria prejudicada, enquanto que a campanha do menor receberia verbas em excesso.

No entanto, há de se ressaltar que deveria haver previsão legal de um teto na porcentagem para cada partido, para que, assim, fosse combatida a perpetuação dos mesmos partidos no cenário político, possibilitando a mudança de gestores da coisa pública e a *deselitização* da política nacional.

4 Considerações finais

Deve-se observar, portanto, que, apesar de não ter a devida repercussão na mídia, nem a merecida atenção da população, o sistema de financiamento público de campanhas está em discussão no Brasil e muito próximo de ser aprovado pelo nosso Congresso Nacional. Trata-se de importante reforma legislativa que proporcionará verdadeiras mudanças no cenário político nacional.

Obviamente, o sistema apresenta vantagens e desvantagens, como qualquer outro. Coube a nós, durante o presente trabalho, ressaltar os principais pontos controversos a fim de possibilitar uma madura discussão sobre o assunto. Diante do exposto, podemos indicar os

seguintes pontos como positivos e negativos da aplicação desse sistema no Brasil:

a) Proibição do financiamento privado e consequente combate à corrupção

Conforme expusemos, com o recebimento de doações da iniciativa privada, os políticos firmam compromissos com empresas, grupos econômicos ou indivíduos. Em virtude desses acordos obscuros, o candidato eleito pratica atos ilícitos por exigências da iniciativa privada, mediante cobrança pelos valores que foram doados. Assim, os valores utilizados no financiamento regressam aos doadores com muitos acréscimos, tudo à custa dos cofres públicos.

Dessa forma, apesar de a legislação prever o contrário, o país já vive um sistema de financiamento de campanhas em que tudo é custeado com as verbas públicas, só que de forma ilícita, sub-reptícia. Ademais, o prejuízo decorrente da corrupção é bem maior do que os valores realmente utilizados para o financiamento da campanha.

b) Isonomia dos candidatos e equivalência das armas

Com a aprovação do financiamento público exclusivo, o Estado assegurará que, entre os candidatos que concorrerão, haverá uma maior isonomia. Isso porque, enquanto hoje determinado candidato tem altos investimentos da iniciativa privada, outro pode não ter o mesmo poderio econômico para concorrer de forma igualitária.

Já é certo que, no Brasil, dinheiro é poder. Via de regra, o candidato que gasta mais, também recebe mais votos, seja pela compra de votos, seja pelo maior alcance de eleitores em sua campanha publicitária.

Com o financiamento público exclusivo, haverá uma proibição do recebimento de valores que não sejam os advindos do próprio Estado, destinados a esse fim. E com as ferramentas de divisão dos valores do financiamento, assegurar-se-á que todo candidato receba valores proporcionalmente à força de seu partido, garantindo, assim, maior isonomia entre partidos e candidatos.

c) Garantia de mudança do cenário político

Já com a determinação de um mínimo legal da porcentagem do financiamento a ser dividido igualmente entre todos os partidos devidamente inscritos no TSE, haverá uma garantia de que pequenos partidos, ou aqueles recém-criados, mesmo sem recursos financeiros próprios, tenham acesso ao certame.

Obviamente, os valores recebidos por um partido sem projeção nacional e um partido que ocupa mesas inteiras no Congresso não poderão ser iguais. Para isso, haverá o instituto que assegurará a isonomia entre os partidos de acordo com sua expressão eleitoral, conforme item anterior.

Em que pese a crítica que fazemos ao mínimo legal estipulado em lei, qual seja 5%, é certo que, embora tímida, essa parcela já assegurará o acesso de todos os partidos ao pleito, bem como a garantia de possibilidade de mudança do cenário político nacional.

d) Aumentos dos custos públicos

Como visto, um dos principais argumentos contra o financiamento público das campanhas é o conseqüente aumento das despesas públicas. O investimento na casa dos bilhões de reais para cada campanha realmente faz refletir se o Estado está disposto a destinar tanto dinheiro apenas para a campanha eleitoral.

Ocorre que, como vimos, o prejuízo que o financiamento privado causa ao Estado é bem maior do que o custo que as campanhas teriam se fossem financiadas pelas contas públicas.

e) Limitação das verbas determinadas pelos próprios políticos

Eis uma verdade realmente preocupante: os responsáveis pela determinação dos valores utilizados nas campanhas eleitorais serão exatamente os beneficiados por esses valores. Contra isso não há muito que possa ser feito.

Conforme dito anteriormente, dependendo de uma interpretação da proposta de reforma que pretende submeter a referendo as alterações da legislação eleitoral, também poderia ser estendida à população a aceitação, ou não, da alteração dos valores a serem utilizados no financiamento eleitoral.

Todavia, ainda que os políticos tivessem “carta branca” para determinar o valor que entendessem oportuno para o financiamento eleitoral, dificilmente seria possível alcançar os valores que se estima que o financiamento privado cause de prejuízo aos cofres públicos.

Diante de tudo que foi exposto, conclui-se que a proposta de um financiamento público exclusivo para as campanhas eleitorais é, sim, um louvável benefício para a população e para a República. A ideia de limitação dos valores utilizados nas campanhas e combate enérgico à corrupção é realmente animadora.

Todavia, faz-se necessário esclarecer que o financiamento público apenas atingirá os efeitos esperados se forem observados alguns aspectos correlacionados a ele.

Um desses aspectos é a necessidade da opção pela exclusividade do financiamento por parte do Estado. A aprovação de um sistema de financiamento misto entre público e privado trará efeitos tão ou até mais danosos do que o próprio financiamento privado. Isso ocorre porque, permitindo-se o financiamento privado em concorrência com o público, os candidatos, mesmo recebendo verbas públicas para o financiamento de suas campanhas, continuarão a receber as propinas da iniciativa privada e, conseqüentemente, a corrupção ocorrerá da mesma forma, com o agravante de que pagaremos duas vezes por essa conta: o próprio financiamento público e o reembolso aos doadores pela via da corrupção.

Outro aspecto relaciona-se com os instrumentos de fiscalização, pois nada do que foi demonstrado como positivo do sistema de financiamento público exclusivo surtirá efeito se não pudermos dispor de um eficiente instrumento de fiscalização.

Sem fiscalização, o financiamento privado continuará a ocorrer, a despeito do financiamento público exclusivo. Sem fiscalização, surgirá um “partido-fantasma” a cada dia, a fim de receber as verbas do financiamento público. Sem fiscalização, todos os valores destinados ao financiamento de campanhas serão desviados para outras finalidades.

O Brasil tem um ordenamento jurídico razoavelmente adequado. No entanto, a criminalidade do “colarinho branco” cresce cada dia mais. Estamos diante de um sistema fiscalizatório completamente ineficaz. A

essa ineficácia dos meios de fiscalização é que se devem a impunidade e a consequente falta de pudor dos políticos em se apropriar da *res pública*.

Faz-se necessário aperfeiçoar, paulatinamente, nossos órgãos de fiscalização, bem como assegurar autonomia aos órgãos de julgamento. A corrupção deve se tornar cada dia mais difícil e punível. A política no Brasil tem que deixar de ser um “negócio de lucro” para ser o que realmente deveria: o método de eleição dos representantes do povo, compromissados com a gestão pública e com o desenvolvimento da nação.

Com o sistema do jeito que se encontra, nenhum diploma normativo será capaz de combater a corrupção. O dinheiro público continuará sendo desviado, consumido pelos corruptos que habitam o cenário político nacional. Famílias continuarão abaixo da linha da pobreza. Os hospitais seguirão com suas filas de atendimento. A educação manter-se-á precária. A criminalidade continuará batendo à porta de cada cidadão brasileiro.

Embora seja positiva, a lei que instituir o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais não vai exterminar todos os problemas que enfrentamos.

Com o crescente descrédito do povo na instituição do Poder Legislativo, não podemos esperar que ele, sozinho, solucione os problemas da nação e nos proteja dos corruptos arraigados nele próprio.

A mudança do nosso país deve partir de cada um de nós.

“O que me preocupa não é o grito dos maus. É o silêncio dos bons.”

Martin Luther King

Referências

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 41, n. 161, p. 59-66, jan./mar. 2004.

ARGADOÑA, Antonio. *La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas*. Espanha, 2001. *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, n. 6.

CAGGIANO, Monica Herman S. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, ano 10, n. 41, p. 215-240, out./dez. 2002.

FLEISCHER, David. *Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais*. In: SPECK, B. et al. Os custos da corrupção. Cadernos Adenauer, São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, n. 10, p. 79-103, 2000.

GOMES, Suzana de Camargo; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. Do financiamento das campanhas eleitorais. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Ano 14. abril-junho. 2006, n. 55. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p. 128-141.

LIMA, Déborah. *Corrupção: ameaça à economia e ao desenvolvimento social*. Jornal O Povo. Seção Política, Fortaleza, CE, 21 maio 2001, p. 19. Apud VALENTE NETO, op. cit.

PONTES, Gustavo; CAMPOS, Hélio Silvio Ourém. *Política, sonegação e financiamento de campanhas*. In: COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado; AGRA, Walber de Moura. Direito Eleitoral e democracia: desafios e perspectivas. Brasília: Nova Letra, 2010. p. 139-149.

REIS, Palhares Moreira. *Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais*. In: Direito Eleitoral e democracia - desafios e perspectivas. / Marcus Vinícius Furtado Coêlho; Walber de Moura Agra (coordenadores). - Brasília: OAB, Conselho Federal, 2010, p. 139-149.

RIBEIRO, Renato Janine. *Financiamento de campanha (público versus privado)*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG, 2006. p. 77-81.

TRINDADE, Fernando. Financiamento eleitoral e pluralismo político. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 41, n. 161, p. 47-57, jan./mar. 2004.

VALENTE NETO, José. O voto facultativo e o financiamento público da campanha eleitoral no Brasil: corrupção, cidadania e democracia em debate. *Themis – Revista da Esmec – Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará*, v. 3, n. 2, p. 193-230, 2003.

Sítios virtuais

BRASIL. Senado Federal. *Proposta orçamentária para 2012*. Disponível em:

<http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/03.%20LOA-Elab/03.1.%202012/03.1.1.%20Projeto%20de%20Lei/400-Notas%20T%C3%A9cnicas%20e%20Estudos/410-PLOA%202012%20-%20Informativo%20Conjunto.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2012, 21h37.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/quantitativo-do-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso em: 1º mar. 2012, 20h07.

VEJA *On-line*. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/o-custo-bilionario-do-financiamento-publico>>. Acesso em: 1º mar. 2012, 21h03.

TRANSPARÊNCIA Brasil. Disponível em: <<http://www.excelencias.org.br/@casa.php?cs=1>>. Acesso em: 21 jan. 2012, 18h01.