

TRÊS ELEIÇÕES SEM FINANCIAMENTO EMPRESARIAL



NOVO MODELO, NOVOS PROBLEMAS

Guilherme France

Jurista e internacionalista

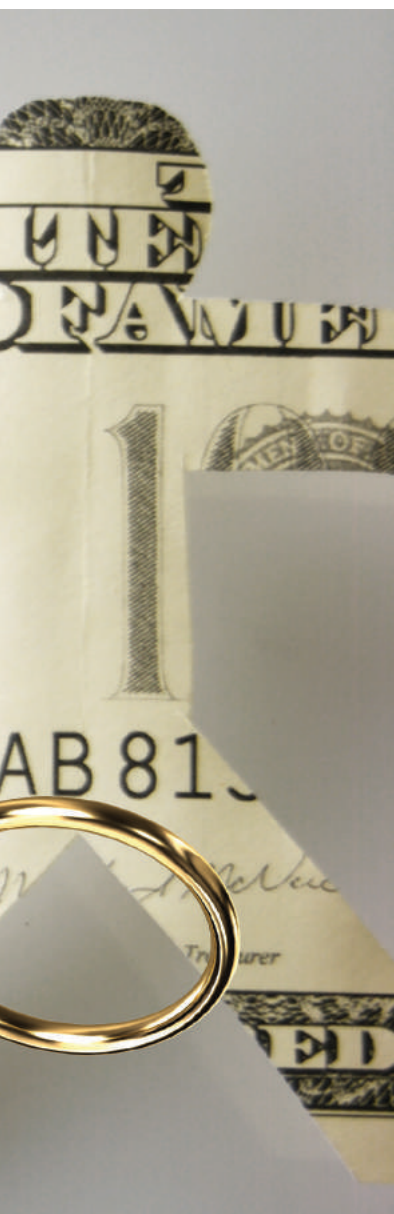
Michael Freitas Mohallem

Jurista

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu o que ficaria conhecido como um dos mais importantes julgamentos de sua história recente: a partir de então, partidos e candidatos estariam impedidos de arrecadar recursos para financiamento de campanhas eleitorais de empresas. Apenas pessoas físicas e recursos públicos poderiam ser destinados ao processo eleitoral em qualquer parte do país. A decisão contou com amplo apoio social e deixou grande expectativa sobre seus efeitos na qualidade da democracia brasileira. Até aquele momento, o sistema de financiamento eleitoral brasileiro era altamente concentrado nos recursos originados de pessoas jurídicas.

O entendimento predominante no julgamento do STF dava conta de que “a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano”.¹ Havia desconfiança sobre quais seriam as reais motivações de generosos doadores. Essa percepção era agravada com a constatação de que o sistema político havia normalizado a prática ilegal do “caixa dois”.

Porém, ainda que as doações empresariais fossem de fato investimentos velados em ampliação de acesso e influência política futura, cumpriam o papel de ampliar as possibilidades eleitorais ao irrigar partidos políticos. As preocupações se voltaram a saber quais outras fontes legais poderiam substituir a lacuna que se abria no financiamento eleitoral e também se essa proibição seria responsável pelo aumento do financiamento subterrâneo.²



A decisão, portanto, criava um desafio para o universo da política: ao retirar a maior parte dos recursos destinados às campanhas eleitorais, seria necessário reconstruir o sistema de financiamento eleitoral. O sistema era híbrido e previa a presença de recursos privados de pessoas físicas e de pessoas jurídicas e recursos públicos, até então apenas do fundo partidário. Com a proibição da participação de empresas, restava saber para qual direção seguiria a legislação eleitoral: a) criação de teto de gastos para reduzir brutalmente os valores investidos em campanhas eleitorais, b) incentivo para que pessoas físicas pudessem doar, inclusive por meio de plataformas de *crowdfunding* (ou vaquinhas online); e c) ampliação do volume de recursos públicos. Sempre houve muitos setores da sociedade que criticam o uso de recursos públicos em campanhas eleitorais, seja por entender que esse deveria ser um espaço eminentemente privado, seja por acreditar que recursos públicos deveriam ser destinados às muitas políticas públicas deficientes no Brasil. A despeito da crítica, a principal solução encontrada pelos parlamentares foi a de ampliar as fontes de recursos públicos para campanhas eleitorais.

A TRANSFORMAÇÃO DO MODELO BRASILEIRO DE FINANCIAMENTO ELEITORAL

Mesmo antes de que fosse concluído o julgamento da ação sobre financiamento de campanhas no STF, congressistas reconheciam pelo direcionamento dos votos



O NOVO MODELO NÃO FOI CAPAZ DE SOLUCIONAR O PROBLEMA DO FINANCIAMENTO DESIGUAL DE CANDIDATAS MULHERES



já apresentados pelos ministros da Corte que o resultado provável seria de fato o fim da participação de empresas. Já no orçamento de 2015, antes mesmo da decisão da Corte, que sairia no segundo semestre daquele ano, o Fundo Partidário passou a prever um valor aproximadamente três vezes superior ao ano anterior: de R\$ 289 milhões passou a prever R\$ 867 milhões.³

O Fundo Partidário tem utilização que extrapola os gastos de campanhas eleitorais. A sua função principal é a de manter o funcionamento da estrutura e atividades partidárias de forma que nem sempre os partidos conseguem reservar somas significativas para os ciclos eleitorais. Portanto, o aumento do orçamento reservado ao Fundo Partidário não foi suficiente, na visão dos parlamentares e partidos, para dar conta das necessidades em campanhas eleitorais. A solução encontrada foi a de criar um novo fundo público, dessa vez destinado especificamente para gastos em períodos eleitorais.

Dessa forma, em 2017, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), que distribuiria recursos a cada dois anos, tendo destinado pouco mais de R\$ 2 bilhões aos partidos já nas eleições de 2018, conforme regras específicas de distribuição, constantes na Lei nº 13.487, de 2017. Com a instituição do fundo – e sua manutenção nas eleições de 2020 – consolida-se a transformação do sistema de financiamento eleitoral. Um sistema majoritariamente privado, com alta concentração em empresas, transformou-se, em apenas 3 anos, em um sistema majoritariamente público. Nesse intervalo de poucos anos, a participação de recursos públicos foi elevada de pouco menos de R\$ 300 milhões para pouco mais de R\$ 3 bilhões, quando somados os dois fundos públicos.

NOVO MODELO, NOVOS PROBLEMAS

O financiamento eleitoral público costuma ser lembrado pelo efeito de neutralização relativa da influência de interesses econômicos empresariais, pela abertura à maior igualdade entre candidatos com maior ou menor capacidade de arrecadação privada com empresas e, claro, pela possibilidade de maior controle público sobre a distribuição e gastos. O novo modelo brasileiro, porém, parece ter trazido consigo sérios problemas que merecem atenção e, possivelmente, reformas por parte do legislador.

Destacamos 4 dos principais problemas:

1. Excessiva concentração de poder nas direções partidárias

Os recursos públicos distribuídos aos partidos são gerenciados, naturalmente, pelo respectivo presidente ou tesoureiros, com decisões eventualmente compartilhadas para órgãos colegiados de governança partidária. A experiência ao longo das três eleições em que prevaleceu o novo modelo mostrou que a concentração de poder nos órgãos gestores dos partidos podem ter efeito concentrador na distribuição de recursos.

Levantamento feito pela *Folha de S. Paulo* em relação aos candidatos nas eleições de 2020 indicou que “a bilionária verba pública de campanha continuou canalizada para pouquíssimos concorrentes: 80% do valor declarado até a reta final da campanha estava nas mãos de apenas 2% dos quase 560 mil candidatos”.⁴ A distribuição assimétrica de recursos pode levar em conta estratégias eleitorais, o favorecimento compreensível de candidaturas mais viáveis, mas suscita a possibilidade de que candidatos menos alinhados às visões das lideranças partidárias de momento possam ser prejudicados. Ao longo de anos, essa concentração pode gerar enfraquecimento da dinâmica democrática interna dos partidos e o sufocamento de visões dissonantes, especialmente considerando o déficit democrático nos próprios processos eleitorais internos dos partidos.

2. Descumprimento das cotas de gênero e raça

O novo modelo de financiamento eleitoral majoritariamente público não foi capaz de solucionar o problema do financiamento desigual de candidatas mulheres. Além da previsão legal de que pelo menos 30% das candidaturas de cada partido sejam ocupadas por mulheres, decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do STF em 2018 passaram a exigir que partidos destinassem percentual de recursos públicos equivalente ao percentual de mulheres candidatas, nunca inferior a 30%.

Em 2020, outra regra – essa, fruto de decisão do STF – passou a prever que candidaturas de pessoas negras recebessem percentual de recurso igual ao percentual de candidaturas. Ambas as regras foram descumpridas por parte dos partidos políticos em 2020, e a regra relativa ao

gênero já vinha sendo descumprida reiteradamente em processos eleitorais anteriores.⁵

3. Desproporção entre recursos e representatividade

No contexto de vigência do modelo anterior, em que havia predominância de financiamento empresarial, partidos menores, mesmo sem representação eleita para a Câmara dos Deputados, continuavam a receber pequena parcela do fundo eleitoral, mas em geral tinham dificuldades de obter recursos significativos no universo privado. Com o aumento dos valores do fundo eleitoral e a criação do generoso FEFC, os pequenos partidos, muitos dos quais legendas conhecidas como “de aluguel”, passaram a receber nominalmente muito mais recursos públicos.

Embora seja uma distorção, espera-se que o problema seja em parte solucionado gradativamente com a implementação da “cláusula de desempenho” até 2030. O fundo eleitoral sujeita-se às regras de desempenho eleitoral, mas o FEFC não, de modo que partidos nanicos e sem representação ainda receberão verbas do fundo especial, a não ser que essa regra seja revista nos próximos anos.

4. Desestímulo para busca de captação privada

A disponibilidade excessiva de recursos públicos tem efeito de acomodação dos partidos em relação à sua reputação e captação com pessoas físicas. As doações individuais são oportunidades de “aprofundamento do elo cívico entre candidatos e indivíduos mediante doação. Ainda que pequena, [...] doações de pessoas físicas devem ser vistas como legítimas manifestações da opinião política e, portanto, bem-vindas”.⁶

A previsibilidade de captação volumosa de recursos públicos elimina parte da motivação de rigor na seletividade de integrantes e particularmente daqueles que disputarão eleições pela legenda. Há, no médio prazo, um efeito deletério nos partidos que, além do voto popular, não tem também o momento de captação privada de recursos como este de suas qualidades.

DOAÇÕES PRIVADAS: MENOS VOLUME E MENOS TRANSPARÊNCIA

A proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas não eliminou o papel das doações eleitorais privadas, mas as restringiu às pessoas físicas. Isso significou uma redução

substancial do peso das doações privadas no financiamento das campanhas, mas não eliminou os riscos de conflitos de interesse no financiamento eleitoral e a possibilidade de captura dos processos políticos decisórios por interesses privados.

A legislação eleitoral mantém apenas uma limitação proporcional para as doações de pessoas físicas: elas podem doar até 10% do seu rendimento bruto no ano anterior. Uma brecha que possibilitava o autofinanciamento eleitoral (doações dos próprios candidatos para suas campanhas) sem limites vigorou nas eleições de 2016 e 2018, mas foi fechada para as eleições 2020. Agora, mesmo os candidatos podem doar apenas 10% de seus rendimentos para suas campanhas.

Há, ainda, outra limitação implícita. Como as candidaturas não podem gastar mais que o total previsto para a disputa de cada cargo, conforme definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, presume-se também um teto para as arrecadações totais de cada candidato.

Nesse cenário, o total de recursos privados investidos nas eleições de 2020 chegou a R\$ 1,2 bilhões, menos da metade do total de recursos públicos utilizados para financiar as campanhas eleitorais. Desse montante, R\$ 830 milhões foram doações realizadas por pessoas físicas, e

R\$ 370 milhões doações feitas pelos próprios candidatos para suas campanhas.⁷

Na prática, a limitação proporcional ao rendimento significa que determinados indivíduos poderão contribuir de forma decisiva e possivelmente majoritária para o financiamento de determinadas campanhas. Isso é especialmente verdadeiro em pequenos municípios e disputas para cargos legislativos, onde o teto de gastos para as campanhas é relativamente baixo e uma contribuição substancial pode ser suficiente para desequilibrar uma disputa e tornar o vencedor um eterno devedor daquele doador.

Ao longo das últimas três eleições, notou-se que pessoas físicas – especialmente empresários, sócios e diretores de grandes empresas – se tornaram também o veículo para a realização de grandes doações que, anteriormente, seriam realizadas pelas pessoas jurídicas a que se vinculavam. Em se tratando de indivíduos com alto rendimento, a limitação imposta pela lei tem impacto reduzido sobre o alcance de suas doações. Em 2020, por exemplo, os maiores doadores contribuíram com mais de R\$ 3 milhões cada, distribuídos entre diversas candidaturas.

Um pressuposto das doações eleitorais realizadas por empresas é que, mais do que doações, se tratavam de investimentos. Para além do debate sobre a legitimidade

PESSOAS FÍSICAS SE TORNARAM TAMBÉM O VEÍCULO PARA A REALIZAÇÃO DE GRANDES DOAÇÕES

dessas doações, que foi travado e decidido pelo STF, sempre foi razoável esperar uma atuação dos candidatos, caso eleitos, em benefício direto de empresas que contribuíram para sua campanha ou dos setores econômicos em que estas atuam. As doações empresariais permitiam, ao menos, um certo nível de transparência – com relação às doações lícitas – sobre os interesses representados pelas doações. A chamada “bancada da bala” podia ser rastreada pela identificação dos candidatos que recebiam doações de empresas do setor armamentista, por exemplo. Esse tipo de rastreamento facilitava o trabalho de acompanhamento, da sociedade e da imprensa, sobre a atuação de parlamentares e governantes em relação a medidas que poderiam beneficiar seus doadores.

O cenário atual, no entanto, é mais nebuloso. Identificar quando um grande doador tem laços concretos com determinada empresa ou setor econômico depende de uma investigação sobre quadros societários, beneficiários finais e vínculos empregatícios, cruzando estes dados com as bases de doadores do TSE.

Um exemplo desse tipo de exercício foi a pesquisa a qual mostrou que Bruno Covas (PSDB), prefeito de São Paulo, se beneficiou de doações, totalizando quase R\$ 1 milhão, realizadas por indivíduos relacionados (sócios, proprietários) a empresas do setor imobiliário, as quais têm interesse direto nas decisões a cargo da prefeitura, inclusive a revisão do Plano Diretor da cidade.⁸ De forma semelhante, uma pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, sobre as eleições municipais de 2016 no Rio de Janeiro, mostrou que a maioria das grandes doações privadas foram realizadas por pessoas com vínculos a empresas do setor imobiliário e de construção civil na cidade.⁹

A dimensão que o financiamento público assumiu nas eleições de 2018 e 2020 ainda limita a necessidade de que candidatos busquem grandes doadores, de forma geral. Entre os prefeitos eleitos em cidades com mais de 200 mil habitantes, apenas metade teve mais de 10% de sua campanha financiada por empresários. Ainda assim, alguns casos chamam atenção. Sebastião Melo (MDB), eleito em Porto Alegre, teve 75% das doações privadas que recebeu com origem em empresários do setor imobiliário. Luiz Fernando Machado (PSDB), eleito em Jundiá, recebeu 99% do total arrecadado de empresários.¹⁰

A preocupação que emerge é, portanto, sobre o exercício de forças de influência no processo político em relação às quais se sabe pouco ou nada. O sacrifício da transparência em relação aos interesses representados pelas doações privadas representa um grave risco de aumento de conflitos de interesse e tráfico de influência em um cenário de aparente legalidade, no qual uns poucos grandes doadores privados ainda prevalecem sobre os pequenos doadores. Essa situação poderá se agravar caso o financiamento público seja reduzido e aumente a pressão para que candidatos busquem grandes doadores individuais.

De fato, um modelo ideal de financiamento político parcial ou totalmente privado depende da pulverização das doações entre um grande número de eleitores. Nesse caso, o candidato não depende de alguns poucos eleitores ou de algumas empresas para financiar sua candidatura e, assim, pode exercer seu mandato, ao menos em tese, com maior independência, se eleito. Sinaliza também um maior envolvimento político dos eleitores com o processo político-eleitoral. Afinal, para além de selecionar seus candidatos, os eleitores estão demonstrando um comprometimento adicional ao investir parte de seus recursos em uma candidatura ou em um partido que os representa. Esse nível de



UM MODELO IDEAL

AINDA SE ENCONTRA DISTANTE DA REALIDADE NO BRASIL

compromisso, imagina-se, não se esgota com a eleição, levando a um maior acompanhamento por parte dos cidadãos em relação aos representantes eleitos e a uma maior participação social nos processos decisórios.

Acontece, todavia, que esse modelo ideal ainda se encontra distante da realidade no Brasil.

Apesar dos esforços recentes para simplificar o processo de doação eleitoral, especialmente por meio das chamadas “vaquinhas eleitorais” ou *crowdfunding*, ainda são relativamente poucos os brasileiros que contribuem financeiramente com candidaturas e partidos políticos. Estes esforços – consumados na Lei nº 13.488, de 2017 –, vale dizer, já representavam uma (outra) resposta do Congresso Nacional à decisão do STF de restringir as fontes privadas de financiamento político.

O modelo de financiamento coletivo não demonstrou sinais de ter recebido maior adesão nas eleições de 2020, quando comparado às eleições de 2018. De acordo com números parciais, caiu o total arrecadado – R\$ 10,3 milhões contra R\$ 19,2 milhões – apesar de um número maior de candidatos nas eleições municipais. O financiamento coletivo não foi fonte significativa de recursos para nenhum dos prefeitos eleitos nas capitais brasileiras e, com algumas exceções, como a campanha de Guilherme Boulos (PSOL) em São Paulo, não foi utilizado tampouco como instrumento de engajamento político.¹¹

Razões para esse baixo envolvimento podem ser encontradas tanto entre eleitores quanto entre candidatos. De



TORNOU-SE COMUM A PRÁTICA DE SE REGISTRAR CANDIDATURAS LARANJAS, PRINCIPALMENTE DE MULHERES

um lado, eleitores sofrem com uma descrença generalizada no sistema político-representativo brasileiro, e a baixa adesão a campanhas de financiamento político é só mais uma das evidências disso. Há, ainda, um baixo nível de identificação de eleitores com os partidos políticos, excessivamente numerosos e com pouca identidade ideológica.

Por outro lado, candidatos seguem dependentes dos recursos públicos e há pouco incentivo para que busquem fontes alternativas – e lícitas – de doações. Apesar de um crescimento na adesão ao modelo de financiamento coletivo, apenas 0,6% dos candidatos em 2020 fizeram uso dessa ferramenta. Isso representa pouco mais de 3 mil candidatos às Câmaras de Vereadores e às Prefeituras no país.¹²

NOVAS (E ANTIGAS) IRREGULARIDADES, MAS MENOS INVESTIGAÇÕES E PUNIÇÕES

Além das formas lícitas, pública e privada, de financiamento eleitoral, é inevitável levar em consideração como recursos ilícitos seguem irrigando campanhas políticas por todo o país. A proibição de doações empresariais não associada a uma efetiva redução dos custos das campanhas eleitorais, especialmente pela manutenção do sistema político-eleitoral, criou um vácuo que foi apenas parcialmente preenchido pelas novas fontes de financiamento públicas e privadas. Há poucas dúvidas que recursos não registrados, com frequência de origem ilícita, ainda desempenham um papel importante no financiamento de campanhas.

Investigações desencadeadas pela Operação Lava

Jato e outras investigações demonstraram que uma das principais destinações dos recursos desviados por agentes públicos e privados eram as campanhas eleitorais, seja via doações oficiais, seja via “caixa dois”. Foi identificada até uma nova modalidade: o chamado “caixa três”, quando são apresentadas, à Justiça Eleitoral, informações indicando doações repassadas por empresas ou pessoas interpostas, disfarçando a real origem dos recursos. Ainda que a modalidade de doações oficiais tenha sido interrompida, as duas outras formas ilícitas de doação não deixaram de ser praticadas.¹³

Mesmo os recursos públicos, que têm origem lícita, estão sujeitos ao cometimento de irregularidades antes de chegarem aos seus destinos. Como se mencionou, tornou-se comum a prática de se registrar candidaturas laranjas, principalmente de mulheres, para quem deve ser destinado ao menos 30% dos recursos distribuídos aos partidos e aos candidatos.¹⁴ Essas candidaturas recebem, formalmente, os recursos que, no entanto, são utilizados em benefício de outros candidatos. Aquilo que deveria constituir política afirmativa em prol da igualdade de gênero acaba sendo subvertida para beneficiar uns poucos homens, usualmente caciques com controle sobre a máquina partidária.

Às novas manifestações de irregularidades no financiamento eleitoral se somam as antigas. Surpreendeu poucas pessoas a descoberta recente de que parte dos recursos originados na “rachadinha” organizada pelo então deputado estadual Flávio Bolsonaro e seu chefe de gabinete Fabrício Queiroz foram utilizados para custear gastos de campanha.

Trata-se de prática comum em casas legislativas e órgãos públicos por todo o Brasil, seja pelo desvio de parte dos salários de funcionários para custear as campanhas, seja pela contratação de funcionários fantasmas, seja pelo desvio de função de servidores públicos para trabalhar nas campanhas. Com frequência, ocorre uma combinação dessas “modalidades”.

Um avanço na capacidade de cruzamento de bancos de dados e análise de grandes quantidades de informações contrasta com a estrutura e com as regras processuais para investigar e punir irregularidades identificadas. Esta é uma lacuna que se ampliou em tempos recentes, pelas razões que serão detalhadas abaixo, gerando o seguinte quadro: aumentam os indícios de irregularidades, enquanto as demonstrações de punições efetivas para candidatos e partidos políticos são cada vez mais raras. É a receita perfeita para aumentar ainda mais a descrença e a desconfiança dos eleitores em relação ao sistema eleitoral brasileiro.

Um exemplo dessa capacidade de cruzamento de bancos de dados é o levantamento recente do TSE que demonstrou a presença de indícios de irregularidades em doações que somavam mais de R\$ 588 milhões nas eleições de 2020. Esses indícios se manifestam pela presença, no quadro societário de fornecedores de campanhas, de pessoas físicas beneficiárias do Bolsa Família e do auxílio emergencial; pela presença, nesses mesmos quadros, de pessoas filiadas a partidos políticos; e por doadores inscritos em programas sociais do governo ou sem emprego formal, o que são indicativos de falta de capacidade financeira para realizar doações eleitorais.¹⁵

Na direta contramão da evidência sobre os impressionantes níveis de irregularidades no financiamento eleitoral, têm se seguido diversos retrocessos no combate ao financiamento ilícito de campanhas, inclusive “caixa dois”. Estes retrocessos têm origem tanto no Poder Judiciário quanto no Congresso Nacional e na Presidência da República.

Em março de 2019, o Supremo Tribunal Federal decidiu que seria competência da Justiça Eleitoral processar e julgar os crimes comuns, como corrupção e peculato, que apresentassem conexão com crimes eleitorais, incluindo “caixa dois”. À parte da divergência doutrinária sobre as regras processuais de conexão, o que merece destaque são as justificativas pragmáticas, apresentadas à época do

julgamento, para a manutenção da competência da Justiça Federal para estes casos e os impactos dessa decisão.

De um lado, apontou-se que a Justiça Eleitoral tem estrutura material e humana limitada, capaz apenas de lidar com crimes mais simples, de menor potencial ofensivo. De fato, a Justiça Eleitoral não conta sequer com quadro próprio de juízes. Em complementação, notou-se que os crimes comuns usualmente associados a crimes eleitorais – corrupção ativa e passiva, peculato, lavagem de dinheiro etc. – são complexos, demandando uma estrutura correspondente e, de preferência, especializada.¹⁶ Fracassaram esforços subsequentes para fortalecer a estrutura da Justiça Eleitoral, incluindo uma tentativa de se permitir que juízes federais assumissem varas eleitorais, tradicionalmente ocupadas por juízes estaduais.

Sobre os impactos dessa decisão, um levantamento recente mostrou que, entre os mais de 75 casos que foram remetidos para varas eleitorais, nenhum deles havia resultado em uma condenação. Entre os procedimentos que têm, na sua maioria, origem na Operação Lava Jato, foram identificados apenas três denúncias aceitas e 10 arquivamentos.¹⁷ A lentidão no processamento desses casos – resultado tanto das limitações materiais e humanas quanto das outras atribuições da Justiça Eleitoral, notadamente a organização das próprias eleições – soma-se às regras de prescrição e ao generoso sistema recursal brasileiro, criando um cenário perfeito para impunidade. É inegável que a progressiva redução da probabilidade de punição por crimes eleitorais serve de incentivo para a manutenção e quiçá a expansão das práticas de financiamento ilícito de campanhas.

Há que se lembrar que, apesar de reiteradas reivindicações por parte da sociedade civil organizada, o Congresso Nacional ainda não criminalizou propriamente o chamado “caixa dois”. Chances não faltaram: a tipificação do “caixa dois” estava entre as propostas tanto do conjunto de “10 Medidas contra a Corrupção” quanto do pacote Anticrime, apresentado pelo então Ministro da Justiça, Sérgio Moro. Em ambos os casos, a proposta acabou não aprovada pelo Congresso. Isso significa que as práticas relacionadas à coleta de recursos não declarados para gastos em campanha são passíveis de punição apenas como falsidade ideológica eleitoral, crime previsto no Código Eleitoral de 1965.

Na ausência de reformas legislativas positivas, a mais recente minirreforma eleitoral, realizada por meio da Lei nº 13.877 de 2019, concretizou uma série de novas regras que prejudicaram os esforços para tornar o processo de financiamento político mais íntegro e transparente.¹⁸

Introduziu, por exemplo, uma válvula de escape para evitar que gastos com serviços de advocacia e contabilidade fossem considerados para efeitos do teto. Na prática, esse movimento aumentou o total que pode ser gasto por campanhas ao mesmo tempo em que reduziu a transparência das contas eleitorais. A Lei nº 13.877 determinou ainda que eventuais pagamentos realizados diretamente por pessoas físicas, por esses serviços, não seriam considerados doação de bens e serviços estimáveis em dinheiro e, portanto, não estariam sujeitos ao limite de 10% do rendimento bruto. Considerando a dificuldade de se estimar os custos desse tipo de serviço intelectual, essa brecha gera riscos de desvios

Além disso, a referida lei excluiu a possibilidade de que as contas bancárias de partidos políticos estivessem sujeitas aos controles adicionais que as regras de combate à lavagem de dinheiro impõem para pessoas politicamente expostas (PEPs). Estes controles são essenciais para garantir que contas e operações financeiras sujeitas a riscos adicionais, derivados da posição de poder ocupada pelos seus controladores ou beneficiários, sejam submetidas a mecanismos de monitoramento correspondentes.

Outras restrições foram impostas à Justiça Eleitoral, como descreveram diversas organizações da sociedade civil que pediram, sem sucesso, que o presidente Bolsonaro vetasse diversos dispositivos da Lei nº 13.877: “O primeiro impede a Justiça Eleitoral de solicitar aos partidos documentos públicos ou emitidos por entidade bancária; o segundo a obriga a notificar a instância superior para aplicar penalidade a diretório municipal ou estadual; e o terceiro lhe transfere a responsabilidade pela gestão dos dados de filiados, como se o Poder Judiciário devesse funcionar como instância auxiliar dos partidos políticos.”¹⁹

A reforma de 2019 não representa ponto fora da curva na evolução da legislação eleitoral brasileira. Pelo contrário, é apenas mais uma na longa série de alterações legais e

minirreformas que aumentaram a opacidade das contas dos partidos políticos, limitaram os instrumentos de investigação e apuração de irregularidades e abrandaram possíveis (e cada vez mais improváveis) punições aplicáveis a partidos e candidatos.

CONCLUSÃO

A proibição de doações empresariais para campanhas eleitorais representou uma transformação decisiva no sistema político-eleitoral brasileiro. Obrigou partidos políticos e congressistas a encontrarem alternativas públicas e privadas para financiar suas campanhas. Se, de um lado, a ampliação dos recursos públicos destinados a partidos e candidatos gerou novas questões e dilemas sobre a distribuição interna e uso destes recursos, de outro, esforços de ampliar a captação por meio de pequenos doadores ainda não geraram os resultados esperados. O papel de grandes doadores individuais também renovou a relevância de antigas questões sobre transparência e conflitos de interesse.

Se havia uma expectativa de que a decisão do STF, na esteira das investigações da Lava Jato, fosse resolver o problema da corrupção eleitoral no Brasil, os últimos três ciclos eleitorais serviram para demonstrar que o desafio é muito mais profundo. As novas formas de financiamento já se demonstraram vulneráveis a uma ampla gama de fraudes e desvios. As antigas formas de financiamento ilícito – o “caixa dois” – se demonstraram, por sua vez, resilientes e adaptáveis às novas circunstâncias. Como pano de fundo, ficam duas questões-chave em relação às quais o Brasil tem regredido nos últimos anos: (i) a capacidade de fiscalização e punição da Justiça Eleitoral; e (ii) a transparência e a integridade dos partidos políticos. Sem reformas amplas nessas duas searas, qualquer modelo de financiamento eleitoral permanecerá vulnerável à corrupção. •

Guilherme France é advogado e consultor em transparência, integridade e anticorrupção
guilhermefrance@hotmail.com

Michael Freitas Mohallem é pesquisador do Centro de Justiça e Sociedade (CJUS) da FGV Direito Rio e do Programa de Transparência Pública da FGV
michael.mohallem@fgv.br

NOTAS DE RODAPÉ

1. STF, ADI nº 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julg. 17/09/2015, DJe 24/02/2016, p. 4.
2. É a teoria do “efeito hidráulico” do financiamento eleitoral, segundo a qual “dinheiro é como água, não adianta tampar, porque de alguma maneira ele encontrará os caminhos”. O Estado de São Paulo. **O paradoxo do financiamento de campanhas no Brasil**. São Paulo, 6 out. 2015. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/o-paradoxo-do-financiamento-de-campanhas-no-brasil/>>. Acesso em 10 dez. 2020.
3. AGÊNCIA BRASIL. **Orçamento triplica Fundo Partidário em 2015**. Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-03/fundo-partidario-tem-verba-triplicada-em-2015-conforme-orcamento-geral-da>>. Acesso em 10 dez. 2020.
4. FOLHA DE S. PAULO. **Verba pública de campanha se concentra na mão de apenas 2% dos candidatos**. São Paulo, 14 nov. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/11/verba-publica-de-campanha-se-concentra-na-mao-de-apenas-2-dos-candidatos.shtml>>. Acesso em 10 dez. 2020.
5. FOLHA DE S. PAULO. **Partidos descumprem regra de repasse de verba eleitoral para negros e mulheres**. São Paulo, 1 nov. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/11/partidos-descumprem-regra-de-repasse-de-verba-de-campanha-para-negros-e-mulheres.shtml>>. Acesso em 10 dez. 2020.
6. MOHALLEM, Michael Freitas; COSTA, Gustavo Salles da. Crowdfunding e o futuro do financiamento eleitoral no Brasil. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 10, n. 2, p. 153-175, maio/ago. 2015
7. FOLHA DE S. PAULO. **Dinheiro privado nas eleições supera R\$ 1 bilhão, puxado por senador e fundadores da Localiza e Cosan**. São Paulo, 23 nov. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/11/dinheiro-privado-nas-eleicoes-supera-r-1-bilhao-puxado-por-senador-e-fundadores-de-localiza-e-cosan.shtml>>. Acesso em 8 dez. 2020.
8. FOLHA DE S. PAULO. **Mercado imobiliário patrocina Covas às vésperas de SP rever regras do setor**. São Paulo, 8 nov. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/11/mercado-imobiliario-patrocina-covas-as-vesperas-de-sp-rever-regras-do-setor.shtml>>. Acesso em 9 dez. 2020.
9. FGV DAPP. **As doações de campanha aos candidatos a prefeito do Rio sob nova legislação eleitoral**. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/as-doacoes-de-campanha-aos-candidatos-prefeito-do-rio-sob-nova-legislacao-eleitoral/>>. Acesso em 8 dez. 2020.
10. O GLOBO. **Metade dos prefeitos eleitos teve doações de empresários**. Rio de Janeiro, 4 dez. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2020/metade-dos-prefeitos-eleitos-teve-doacao-de-empresarios-24780116>>. Acesso em 10 dez. 2020.
11. O ESTADO DE S. PAULO. **‘Vaquinha eleitoral’ não decola e cai quase que pela metade em 2020**. São Paulo, 19 nov. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,vaquinha-eleitoral-nao-decola-e-cai-quase-pela-metade-nas-eleicoes-de-2020,70003517747>>. Acesso em 9 dez. 2020.
12. PODER360. **Vaquinha virtual dispara 1.151% nas eleições, mas nº de adeptos ainda é baixo**. São Paulo, 28 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/eleicoes/vaquinha-virtual-dispara-1-151-nas-eleicoes-mas-no-de-adeptos-ainda-e-baixo/>>. Acesso em 8 dez. 2020.
13. FOLHA DE S. PAULO. **Candidatos pediram caixa 2 na eleição de 2016, diz delator da Odebrecht**. São Paulo, 18 abr. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1876516-candidatos-pediram-caixa-2-na-eleicao-de-2016-diz-delator-da-odebrecht.shtml>>. Acesso em 8 dez. 2020; UOL. **Suspeitas de irregularidades atingem 41,8% dos doadores nas eleições 2016**. Brasília, 19 dez. 2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2016/noticias/2016/12/19/suspeitas-de-irregularidade-atingem-418-dos-doadores-nas-eleicoes-2016.htm>>. Acesso em 8 dez. 2020.
14. UOL. **Potenciais “laranjas” receberam R\$ 62 milhões nas eleições de 2018**. Brasília, 9 mar. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/03/09/potenciais-laranjas-receberam-r-62-milhoes-nas-eleicoes-de-2018.htm>>. Acesso em 11 dez. 2020.
15. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Indícios de irregularidades em doações nas Eleições 2020 já somam mais de R\$ 588 milhões**. Brasília, 24 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/indicios-de-irregularidades-em-doacoes-nas-eleicoes-2020-ja-somam-mais-de-r-588-milhoes>>. Acesso em 11 dez. 2020.
16. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Raquel Dodge defende competência da Justiça Federal para julgar crimes comuns conexos com eleitorais**. Brasília, 25 fev. 2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/raquel-dodge-defende-competencia-da-justica-federal-para-julgar-crimes-comuns-conexos-com-eleitorais>>. Acesso em 10 dez. 2020.
17. O ESTADO DE S. PAULO. **Lava Jato perde celeridade na esfera eleitoral**. São Paulo, 3 ago. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lava-jato-perde-celeridade-na-esfera-eleitoral,70003384818>>. Acesso em 10 dez. 2020.
18. TRANSPARÊNCIA BRASIL. **O saldo da transparência na reforma partidário-eleitoral**. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/blog/o-saldo-da-transparencia-na-reforma-partidario-eleitoral/>>. Acesso em 8 dez. 2020.
19. TRANSPARÊNCIA PARTIDÁRIA ET. AL. **Por vetos ao PL da Improbidade Partidária organizações enviam carta aberta ao presidente da República**. Brasília, 25 set. 2019. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/blog/cartaabertavetospl/>>. Acesso em 11 dez. 2020.