

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ISMAEL XIMENES MOURÃO PONTES

**FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL: ESTUDO HISTÓRICO, REGULAÇÃO
ATUAL E PERSPECTIVAS DE MUDANÇAS.**

FORTALEZA

2012

ISMAEL XIMENES MOURÃO PONTES

FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL: ESTUDO HISTÓRICO, REGULAÇÃO
ATUAL E PERSPECTIVAS DE MUDANÇAS.

Trabalho de Conclusão de Curso
submetido à Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Eleitoral.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Valfrido
Barbosa

FORTALEZA

2012

ISMAEL XIMENES MOURÃO PONTES

FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL: ESTUDO HISTÓRICO, REGULAÇÃO
ATUAL E PERSPECTIVAS DE MUDANÇAS.

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, em conformidade com os atos normativos do MEC e do Regulamento de Monografia Jurídica aprovado pelo Conselho Departamental da Faculdade de Direito da UFC. Área de concentração: Direito Eleitoral.

Aprovada em: ____/____/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Valfrido Barbosa (Orientador)
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof. Ms. Daniel Maia
Universidade Federal do Ceará - UFC

Renato Barbosa de Vasconcelos
Mestrando em Direito da Universidade Federal do Ceará - UFC

“É difícil que aquele, a quem o Estado foi vendido, não o venda por seu turno e não se indenize, à custa dos fracos, do dinheiro que os poderosos lhe extorquiram.”

Jean-Jacques Rousseau

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pelo dom da vida, por todos os momentos felizes vivenciados até hoje e por Ele ser a 'luz que me ilumina o caminho e que me ajuda a seguir'. Eu nada seria sem a fé que tenho nEle.

Agradeço aos meus pais, Anchieta e Dilma, pela maneira como me criaram, pelas excelentes oportunidades de estudo e pelos exemplos de carinho, honestidade e união. Posso dizer que sou membro de uma família digna e que muito me orgulha.

Agradeço à Alice, minha irmã, pela alegria e tranquilidade transmitidas.

À Kelly, minha namorada, por ser sempre compreensiva com meus estudos, e pela segurança que ela me passa.

Agradeço à Reriutaba, minha cidade maravilhosa, pelo ambiente inigualável, que me proporciona extrema paz de espírito, liberdade e felicidade.

À tia Dilce e tio Raimundão, tia Graça e tio Manuel, casais que me acolheram de forma espetacular em suas residências.

Ao meu primo Rodrigo, que tantas vezes não se importou que eu utilizasse seu espaço para fazer meus trabalhos. Obrigado pelo exemplo de solidariedade.

Aos meus professores e colegas, aqueles do jardim I até os do X semestre da Faculdade de Direito da UFC, que me ajudaram a superar inúmeros obstáculos, e colaboraram para a conquista deste sonho.

Ao Prof. Valfrido, por ter aceito tão prontamente a tarefa de me orientar neste trabalho monográfico, algo que realizou com maestria.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos demais membros da minha banca examinadora, Prof. Daniel Maia e o mestrando Renato, por terem acolhido o meu convite de maneira tão satisfatória.

RESUMO

A grande mídia brasileira nos apresenta constantemente casos de corrupção envolvendo o meio político nacional. Dentre as causas apontadas para o crescimento deste problema, o financiamento eleitoral sempre é citado pela maioria dos estudiosos sobre o assunto. Nesse diapasão, esta monografia visa debater o financiamento político no Brasil. Utilizando-se de uma investigação legal, doutrinária e jurisprudencial, tentar-se-á analisar as principais questões relacionadas à matéria. Sendo assim, avaliaremos de que modo o financiamento das atividades políticas é regulado atualmente em nosso país, procurando traçar pontos positivos e negativos da legislação. O aspecto histórico da questão também será estudado, desde o surgimento do financiamento político no mundo, passando por suas primeiras regulamentações, até chegarmos à legislação brasileira anterior à Constituição Federal de 1988 que tratou sobre o assunto. Dessa forma, será possível perceber o que está correto e o que ainda precisa ser melhorado, a fim de que tenhamos eleições verdadeiramente democráticas e com o menor nível de corrupção possível.

Palavras-chave: Financiamento político. Legislação brasileira. Democracia. Corrupção eleitoral.

RESUMÉN

Los grandes medios de comunicación brasileños constantemente nos presenta los casos de corrupción relacionados con el medio ambiente político nacional. Entre las causas sugeridas para el crecimiento de este problema, financiamiento de las campañas es a menudo citado por la mayoría de los estudiosos sobre el tema. En este sentido, esta monografía tiene como objetivo discutir el financiamiento de la política en Brasil. Mediante una investigación judicial, doctrina y la jurisprudencia, Se tratará de analizar las principales cuestiones relacionadas con el tema. Por lo tanto, vamos a evaluar la forma en que la financiación de las actividades políticas se rige actualmente en nuestro país, tratando de sacar los aspectos positivos y negativos de la legislación. El aspecto histórico de la cuestión también se estudiará, desde la aparición del financiamiento político en el mundo, experimentando sus primeras disposiciones, hasta llegar a la legislación brasileña antes de la Constitución de 1988 que trata sobre el tema. Por lo tanto, se puede ver lo que está bien y lo que aún es necesario mejorar, para que nosotros tengamos unas elecciones verdaderamente democráticas y el nivel más bajo posible de la corrupción.

Palavras-clave: Financiamiento político. Legislación brasileña. Democracia. Corrupción electoral.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 TÓPICOS SOBRE O INÍCIO DO FINANCIAMENTO POLÍTICO NO MUNDO	12
2.1 A Provável origem.....	12
2.2 O início da regulamentação	13
2.3 O Pioneirismo da América Latina.....	14
3 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO SOBRE FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL	16
3.1 República Velha.....	16
3.2 A era Vargas.....	16
3.3 Do fim do Estado Novo (1946) ao Golpe de 1964	17
3.4 Ditadura Militar.....	19
4 O FINANCIAMENTO POLÍTICO NA ATUAL ORDEM CONSTITUCIONAL.....	25
4.1 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	25
4.2 Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965).....	28
4.3 Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos).....	32
4.3.1 Da prestação de contas	34
4.3.2 Do Fundo Partidário.....	36
4.3.3 Propaganda Partidária Gratuita.....	40
4.4 Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).....	42
4.4.1 Da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais	43
4.4.2 Da prestação de contas	50
4.4.3 Financiamento político e propaganda eleitoral	53
4.5 Comentários finais sobre o sistema atual e suas expectativas de mudanças.....	54
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

A relação entre dinheiro e política é um tema controverso, que desperta paixões e mexe com interesses variados. Diante desse quadro, o mais apropriado seria que tivéssemos uma legislação imparcial, capaz de democratizar o acesso a cargos eletivos. Entretanto, parece-nos que tal desejo se afigura um tanto distante, uma vez que os dispositivos legais são feitos por aqueles que estão no poder, os quais tendem, naturalmente, a querer manter o quadro político favorável.

O financiamento político está presente na história da humanidade desde o surgimento da democracia. Por isso, seu início nos reporta à Grécia Antiga. Apesar do passado distante, contudo, sua regulamentação começou a ocorrer já na Idade Moderna, através de legislações inglesas.

O Brasil começou a tratar do tema em comento tardiamente, inclusive se levarmos em conta o histórico latinoamericano.

Atualmente, o financiamento político é um dos assuntos mais debatidos pela sociedade brasileira e por seus representantes. Os constantes casos de corrupção em nossa política sinalizam que alguma mudança deve ser feita, visando dar uma maior legitimidade às instituições republicanas e democráticas.

É notório que os resultados de muitos pleitos eleitorais são bastante influenciados pelo poder econômico. Estabelecendo uma relação de reciprocidade, observamos também que as doações feitas a partidos e candidatos se baseiam em uma projeção de resultados. Desse modo, os grandes doadores destinam seus recursos para aqueles que possuem mais chances de vitória, esperando uma retribuição futura.

Percebendo os clamores sociais, alguns representantes dos três poderes da União até que têm tentado debater e aprovar projetos que mudem a realidade brasileira no que diz respeito ao financiamento político. No entanto, até agora, nada de concreto foi realizado.

Este trabalho monográfico pretende responder a alguns questionamentos: como se deu o início do financiamento político e da sua regulamentação? De que

modo as legislações republicanas brasileiras trataram sobre o tema? Como o nosso atual ordenamento jurídico, inaugurado com a Constituição de 1988, aborda o assunto? Os projetos de lei, já propostos e/ou em tramitação no Congresso Nacional, serão eficazes para barrar a corrupção eleitoral e democratizar verdadeiramente o acesso ao poder em nosso país, ou também precisam passar por mudanças?

Objetivamos, com isso, realizar um estudo histórico sobre o financiamento político, com foco na legislação nacional, apontando suas virtudes e seus defeitos. Por fim, e sem ter a pretensão de esgotar o assunto, ousaremos propor algumas medidas que, a nosso ver, modificariam para melhor a política e as eleições no Brasil, sempre levando em conta o financiamento político.

No que diz respeito à metodologia, o estudo se fundamenta em nossa legislação eleitoral, na história de sua construção e nos conceitos doutrinários. Busca também inspiração no direito comparado e nos projetos de lei sobre o tema que já foram colocados à disposição da população brasileira. É de cunho descritivo e interpretativo, onde os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, tendo por base dados bibliográficos de autores, bem como artigos e teses retirados da rede mundial de computadores.

A pesquisa procura ser prática, voltada a intervir na realidade, e ao mesmo tempo teórica, uma vez que tem por finalidade aprofundar o conhecimento daqueles interessados no estudo do financiamento político.

No primeiro capítulo, faremos uma breve análise preliminar sobre o conceito e os modelos de financiamento político existentes. A partir de então, discorreremos sobre suas origens e sobre sua primeira regulamentação, destacando também o papel da América Latina na evolução do instituto.

O segundo capítulo apresenta um estudo sobre a regulamentação do financiamento político no Brasil, com total ênfase ao período republicano de nossa história, uma vez que só a partir daí surgiram os primeiros dispositivos que trataram sobre a matéria.

No terceiro capítulo, expõe-se a atual legislação que trata do financiamento político no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, passando pelo Código Eleitoral vigente e por algumas leis ordinárias importantes. Dentro desta análise, não deixaremos de apresentar, pontualmente, tópicos de nossa jurisprudência relacionados com o assunto.

Ao final, expõem-se as conclusões deste estudo, onde opinamos sobre as mudanças que consideramos necessárias e adequadas para termos um financiamento político compatível com nossa realidade, que possa democratizar o acesso ao poder, diminuindo consideravelmente a corrupção eleitoral.

2 TÓPICOS SOBRE O INÍCIO DO FINANCIAMENTO POLÍTICO NO MUNDO

O financiamento político compreende o financiamento ordinário das agremiações partidárias, considerando o seu cotidiano, bem como o financiamento das campanhas eleitorais. Por este último, “entendem-se os recursos materiais empregados pelos competidores em eleições populares (partidos e candidatos) para organizar a campanha e convencer os cidadãos a lhes conferirem o voto.”¹

Atualmente, conhecemos três modalidades de financiamento político: financiamento público, financiamento privado e financiamento misto.

De acordo com Adla Youssef Bourdoukan, em sua tese ‘O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada’: “A modalidade mais antiga de financiamento político é o privado, que consiste em arrecadar recursos entre pessoas físicas e jurídicas.” Aqui, os recursos podem ser também próprios, quando são advindos do próprio partido político, notadamente através das contribuições de seus filiados.

Por sua vez, o financiamento público é caracterizado pela transferência de recursos do Estado para as agremiações partidárias. Esta ajuda estatal pode ser direta, a exemplo do Fundo Partidário brasileiro, ou indireta, como o acesso gratuito ao rádio e à televisão, também previsto em nossa legislação. Convém ressaltar que hoje não se tem conhecimento de nenhuma nação no mundo que adote exclusivamente o financiamento público.

Por último, temos o financiamento misto, que como o próprio nome sugere, reúne características das duas modalidades expostas acima. É o caso do modelo adotado atualmente pelo Brasil, de acordo com o que veremos mais adiante.

2.1 A provável origem

O financiamento político está intimamente ligado ao surgimento da democracia e, por isso mesmo, nos reporta à Grécia antiga.

¹ SPECK, Bruno Wilhelm, pág. 153. O financiamento de campanhas eleitorais. Em **Reforma Política no Brasil** de Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (organizadores). Editora UFMG, 2006.

De fato, e conforme aduz Adla Youssef Bourdoukan:

Não se realizam campanhas eleitorais nem se mantêm partidos políticos entre eleições sem acesso a algum tipo de recursos – em dinheiro ou conversíveis em dinheiro, como trabalho, mídia gratuita ou permissão de uso de prédios públicos.

A grande maioria dos cientistas políticos e historiadores realmente afirmam que foi na Atenas de Péricles onde nasceu a democracia política, há cerca de vinte e cinco séculos. Neste contexto, podemos afirmar que Péricles também foi responsável pelo primeiro modelo de financiamento de atividades políticas, a partir do momento em que criou a *mistoforia*, que era uma espécie de indenização paga pelo Estado aos cidadãos atenienses que se dedicavam a atividades públicas, mais especificamente aos serviços da *ágora*, local do efetivo exercício da democracia em Atenas.

Dissertando sobre o tema, os autores Paulo Sérgio dos Santos Ribeiro, Carlos Augusto da Silva Souza e André Silva de Oliveira avaliam que:

Ao criar a mistoforia, Péricles tencionava, na verdade, aumentar sua popularidade para fazer frente à popularidade de Címon, líder democrático que era rico, diferentemente de Péricles que precisou, assim, lançar mão de um expediente que hoje seria certamente rotulado como populista.

O apoio estatal criado e oferecido por Péricles fez da *ágora* ateniense um espaço vibrante de debates sobre os negócios políticos.

2.2 O início da regulamentação

Apesar de ter surgido na Idade Antiga, o financiamento político só foi regulado pela primeira vez em 1883, na Inglaterra, através do *Corrupt and Illegal Practices (Prevention) Act*.

Segundo Adla Youssef Bourdoukan:

O *Corrupt and Illegal Practices (Prevention) Act* de 1883 tinha quatro elementos fundamentais. O primeiro deles, que se tornaria uma constante no modelo de financiamento político adotado no Reino Unido, foi a imposição de limites para os gastos com campanhas eleitorais. O Ato também proibia certos tipos de despesas, como por exemplo o pagamento de transporte e alimentação aos eleitores em dias de votação, e proibia gastos feitos por terceiros em nome de candidatos sem sua expressa autorização. O quarto elemento foi a criação de uma série de procedimentos para permitir a auditoria pública das contas de campanha.

O advento desta regulamentação serviu para que os custos das campanhas eleitorais inglesas fossem reduzidos, além de ter amenizado o problema da corrupção.

2.3 O pioneirismo da América Latina

A América Latina, região em que o Brasil está inserido, também se destacou mundialmente no que se refere ao tema em análise, pois o primeiro país a ter abraçado o financiamento público de campanhas está inserido nesta região global: trata-se do Uruguai, que adotou de forma pioneira esta espécie de financiamento em 1928.

Com efeito, a origem do financiamento público de campanhas é relativamente recente, sendo datada do início do século XX. Conforme dito acima, o Uruguai foi o primeiro país a adotá-lo, em 1928, mas sua disseminação e concretização se deram somente a partir da segunda metade do século passado, de modo que, no início do século XXI, a grande maioria dos países já o previa em suas legislações.

De acordo com os estudiosos, a corrupção verificada nas campanhas eleitorais foi o maior motivo para que os países passassem a adotar o financiamento público. Ademais, para os defensores de tal sistema, este modelo seria responsável por equilibrar o jogo eleitoral, fazendo com que todos os aspirantes ao poder pudessem lutar em igualdade de condições.

Ressalte-se, no entanto, que atualmente nenhuma democracia adota o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, sendo esta regra utilizada apenas como complemento dos modelos de financiamento privado existentes.

Por fim, é necessário salientar que, em que pese a grande importância e utilidade do tema, o financiamento político não é regulado em todos os países do mundo.

Sobre isso, Adla Youssef Bourdoukan nos informa que:

Um levantamento realizado pela ONG IDEA International a respeito dos sistemas regulatórios em 111 países classificados como democráticos pela Freedom House revelou que 64% (71 países) das democracias estudadas

contam com um sistema de regulamentação do financiamento de partidos políticos. Outros 11 países (9,91%) regulamentam as contas de candidatos, mas não as de partidos políticos. Dessa forma, 73,91% dos países estudados regulamentam o financiamento político.

No próximo capítulo será feito um levantamento histórico sobre a legislação do financiamento político no Brasil, abarcando todo nosso período republicano, desde o primeiro dispositivo legal a regulamentar o tema até a fase anterior ao atual ordenamento jurídico pátrio.

3 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO SOBRE FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL

Iniciamos o histórico sobre a legislação do financiamento político no Brasil a partir de sua fase republicana, tendo em vista que no período Imperial não houve regulamentações sobre o tema.

3.1 República Velha

A preocupação dos legisladores brasileiros com o financiamento político é relativamente recente, e cresce à medida que as técnicas de propaganda e *marketing* evoluem, levando ao aumento dos gastos de campanha.

Com efeito, durante a primeira fase da nossa República, denominada pelos historiadores como “República Velha”, não há registros de legislação sobre financiamento político, seja na Constituição Federal, seja na legislação ordinária, incluindo todas as leis eleitorais vigentes a época.

Nesse período da história brasileira, que se estendeu da Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, até a Revolução de 1930, as eleições representavam, na verdade, um acordo entre as grandes oligarquias nacionais. Os pleitos eleitorais não contavam com uma ampla participação da população, até mesmo porque o voto não era universal, não sendo estendido, por exemplo, às mulheres e aos analfabetos.

Para garantir o resultado da votação de acordo com o que programavam, os articuladores da política do café-com-leite utilizavam-se de diversas ferramentas, entre elas o coronelismo, o voto de cabresto e a política dos governadores. Todas essas artimanhas, resumindo, forçavam o eleitor a votar no candidato de preferência dos donos do poder.

3.2 A Era Vargas

Durante a “Era Vargas”, denominação do período em que Getúlio Vargas governou o Brasil de forma ininterrupta, de 1930 a 1945, também não há registros de legislação sobre o financiamento político.

Apesar disso, houve alguns avanços na estrutura das eleições durante a época. Exemplo disso é a criação da própria Justiça Eleitoral, através do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que é considerado nosso primeiro Código Eleitoral. Ademais, a Constituição de 1934 inovou ao estabelecer o voto secreto e o voto das mulheres.

Ainda durante o período, observamos a formação de partidos políticos de caráter nacional, diferentemente do que ocorria na República Velha, onde os partidos em geral representavam seu estado.

O Estado Novo, período ditatorial da Era Vargas, revelou-se centralizador e autoritário. Com isso, Getúlio suprimiu a liberdade partidária, fechou o Congresso Nacional, bem como passou a nomear os governadores de estado.

3.3 Do fim do Estado Novo (1946) ao Golpe de 1964

Com o fim da Era Vargas, surgem as primeiras regulamentações sobre o financiamento político. Tal fato se dá em virtude do crescimento, e do amadurecimento, da participação popular nas eleições, de modo que estas passaram a ter importância fundamental na disputa do poder político. Ao mesmo tempo, surgem novos meios de comunicação e novas técnicas de propaganda, que influenciariam o processo eleitoral como um todo.

Neste contexto, o Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946, estabeleceu em seu art. 26:

Art. 26. Será cancelado o registro de partido político mediante denuncia de qualquer eleitor, de delegado de partido ou representação do Procurador Geral ao Tribunal Superior.
a) quando se provar que recebe de procedência estrangeira orientação político-partidária, contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio.

O dispositivo acima mencionado inaugura, portanto, a regulamentação sobre o financiamento político no Brasil, ao proibir o recebimento, pelas agremiações partidárias, de dinheiro ou qualquer outro auxílio oriundo do exterior. Ressalte-se que esta vedação é uma constante na legislação brasileira, permanecendo até hoje, conforme previsão do art. 17, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

A Constituição Federal de 1946, promulgada de acordo com o regime democrático vigente no país, também trouxe sua contribuição para a regulação do financiamento político, ao prever, ainda que de modo genérico, em seu art. 119, VIII, a competência da Justiça Eleitoral para conhecer sobre reclamações relativas à contabilidade e à origem dos recursos dos partidos políticos.

Durante o momento histórico em estudo, no entanto, foi o código eleitoral de 1950 (lei 1.164, de 24 de julho de 1950) o responsável por trazer as maiores e mais eficazes transformações e regulamentações no que diz respeito ao financiamento político.

Neste sentido, essa compilação legislativa passou a estabelecer que os gastos das campanhas eleitorais deveriam obedecer a certos limites máximos. Entretanto, essa imposição não se mostrou eficaz, à medida que foram os próprios partidos políticos os responsáveis por impor esses limites a cada eleição, diferentemente de outros países, onde o teto para gasto em campanhas é o ponto central do financiamento político.

O código eleitoral de 1950 ainda ampliou as fontes de recursos vetadas pela legislação brasileira. Desse modo, além das provenientes de entidade ou governo estrangeiro, estavam proibidas de fazer doação aos partidos políticos as autoridades e órgãos públicos, bem como as sociedades de economia mista, as concessionárias e as permissionárias de serviço público. A fiscalização das contas partidárias seria feita pela Justiça Eleitoral, mas não havia previsão de penalidades.

Com a inauguração da primeira emissora de TV no Brasil, em 1950, o código eleitoral do mesmo ano também trouxe algumas regulamentações sobre a propaganda partidária nos veículos de comunicação (rádio² e TV). Atualmente, este tipo de propaganda é um dos pilares do financiamento público nas eleições.

De acordo com o código, as emissoras deveriam reservar duas horas diárias de sua programação para a propaganda partidária, que ocorreria durante os 90 dias anteriores à eleição. Além disso, deveriam contemplar todos os partidos,

² O rádio no Brasil foi inaugurado oficialmente em 1922. (FONTE: ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão)

através de um rigoroso critério de rotatividade. Na prática, as emissoras não obedeciam a este critério, beneficiando os partidos do governo. É necessário salientar ainda que essa propaganda eleitoral ainda não era gratuita, mas obedecia a uma tabela de preços, na qual todos os partidos pagavam de forma igualitária.

Somente em 1962, com a lei nº 4.115, é introduzida no Brasil a propaganda eleitoral gratuita para os partidos políticos. A partir de então, o horário gratuito nas emissoras continuou sendo de duas horas diárias, mas apenas durante os 60 dias anteriores até a antevéspera das eleições. Com a nova legislação, a distribuição dessas horas diárias passou a obedecer ao critério de proporcionalidade em relação à representação de cada partido na Câmara dos Deputados.

A importância da lei nº 4.115 é destacada por Adla Youssef Bourdoukan. Segundo a autora:

A lei 4115, que instituiu a gratuidade da propaganda eleitoral, de iniciativa do deputado udenista Adauto Cardoso, fez com que as emissoras não pudessem mais negar-se a transmitir a propaganda da oposição, pois a lei estabelecia rígidos critérios de divisão do tempo. Mas é possível afirmar que essa lei beneficiava tanto governo quanto a oposição udenista, uma vez que o critério adotado para divisão do tempo era o número de cadeiras na Câmara de Deputados que cada partido havia conquistado na eleição anterior. Dessa forma, PSD, UDN e PTB, os três maiores partidos daquele período, que juntos detiveram, em média, 78,25% das cadeiras na Câmara dos Deputados entre 1945 e 1962, garantiam folgado predomínio de seus candidatos sobre os demais no horário eleitoral gratuito.

3.4 Ditadura Militar

Diferentemente daquilo que se imagina inicialmente, o período ditatorial brasileiro foi marcado por uma grande quantidade de dispositivos que regulavam às eleições de um modo geral. Isto ocorreu em virtude de uma particularidade da nossa Ditadura Militar. É que ao contrário da experiência vivida em outros países latino-americanos que passaram por regimes ditatoriais, os nossos militares não aboliram completamente os pleitos eleitorais, apesar de os terem restringido significativamente, demonstrando ainda uma forte preocupação em controlar o poder do capital nas eleições.

Em virtude disso, por exemplo, a lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, proibiu que empresas privadas com finalidade lucrativa fizessem doações a partidos

Também no ano de 1965, através da já mencionada lei nº 4.740, o regime militar criou o Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos, o conhecido Fundo Partidário. Através dele, o Estado financia de forma direta os partidos políticos, mediante a transferência de recursos. Trata-se, portanto, de uma forma de financiamento público, e que não se restringe aos períodos de campanha eleitoral.

As fontes do Fundo Partidário, bem como seu modo de aplicação e distribuição, na época em que fora criado, são bem relacionadas por Adla Youssef Bourdoukan:

Os recursos do fundo partidário poderiam vir de três fontes: de multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas, de recursos financeiros destinados por lei, em caráter permanente ou eventual e de doações particulares. Esses recursos poderiam ser aplicados pelos partidos das seguintes formas: na manutenção das sedes e serviços dos partidos, vetado o pagamento de pessoal, na propaganda doutrinária e política, no alistamento e eleição e na manutenção de um instituto partidário. A lei ainda determinava a distribuição dos recursos no interior dos partidos: 20% para os diretórios nacionais, 32% para os diretórios regionais, proporcionalmente ao número de deputados na Assembleia Legislativa de cada estado, e 48% aos diretórios municipais, 'proporcionalmente ao número de legendas federais que o Partido tenha obtido na eleição anterior em cada município ou em unidade administrativa a ele equiparada'. A distribuição dos recursos do fundo entre os partidos políticos seria feita da seguinte forma: 20% seriam entregues em partes iguais para todos os partidos e 80% seriam distribuídos proporcionalmente ao número de representantes eleitos pelo partido para a Câmara dos Deputados.

Foi também no ano de 1965 que o governo militar estabeleceu um horário gratuito para a propaganda partidária no rádio e na televisão. Tal mecanismo possibilitava aos partidos políticos a exposição de suas ideias fora do período eleitoral. No entanto, devido à falta de regulamentação, bem como a mudanças posteriores na legislação, o citado horário foi praticamente inutilizado durante o regime ditatorial, tendo sido restabelecido de modo efetivo apenas no ano de 1991.

Registre-se ainda que o Código Eleitoral de 1965, que ainda está em vigor, previu pela primeira vez, a noção de abuso de poder econômico. Sobre essa compilação legislativa, no entanto, falaremos no capítulo seguinte, uma vez que faz parte da atual regulamentação eleitoral brasileira.

Em outubro de 1965 foram realizadas eleições estaduais no Brasil. Neste pleito eleitoral, a oposição ao regime militar obteve bons resultados, principalmente em estados importantes como Guanabara e Minas Gerais.

Insatisfeitos com as sequelas eleitorais, os militares decidem endurecer ainda mais o regime, e em 27 de outubro de 1965, o presidente Castelo Branco baixou o Ato Institucional nº 2. Através deste instrumento, a democracia brasileira sofreu um duro golpe, uma vez que os donos do poder desativaram o pluripartidarismo, instituindo apenas dois partidos políticos: a ARENA (situacionista) e o MDB, o qual reunia a oposição mais 'controlável'. Ainda por meio do AI – 2, o Poder Judiciário começou a sofrer intervenção direta do Poder Executivo, e o Estado passou a excluir cada vez mais os direitos individuais dos cidadãos. A Constituição Federal de 1967, outorgada pela ditadura militar, incorporou muitas das regulamentações presentes nos Atos Institucionais, e escancarou o regime autoritário vivido no Brasil.

Em 1971, ainda com a vigência do bipartidarismo, foi introduzida no ordenamento jurídico nacional a lei nº 5.682, que regulou a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos. Em seu título VII, este diploma legal dispunha sobre as finanças e a contabilidade das agremiações partidárias.

Entre as novidades introduzidas pela lei, no que diz respeito ao financiamento político, estava a já mencionada vedação aos partidos políticos de receberem auxílios ou recursos de entidades de classe ou sindicais. Além disso, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, como ficou conhecida a lei nº 5.682, previu a fiscalização da Justiça Eleitoral sobre o movimento financeiro das agremiações partidárias, estabelecendo a responsabilização civil e criminal dos dirigentes de partidos e comitês, inclusive do tesoureiro, no caso de ocorrência de quaisquer irregularidades.

O título VIII da lei nº 5.682/71 traçou inúmeras regras acerca do fundo partidário. Basicamente, suas fontes, seu modo de aplicação e de distribuição não sofreram profundas alterações com relação ao determinado pela lei nº 4.740/65, já estudada.

Em 1974, o regime militar proibiu a propaganda eleitoral e partidária paga no rádio e na televisão. Esta vedação constava na lei nº 6.091, e permanece até os dias atuais.

Por sua vez, a lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976, conhecida como “Lei Falcão”, restringiu significativamente o conteúdo daquilo que os candidatos podiam mencionar na sua propaganda eleitoral. Tal limitação tinha como objetivo impedir que o horário gratuito fosse utilizado para criticar o regime militar. A redação do art. 250, § 1º, I do Código Eleitoral, por exemplo, modificada pela Lei Falcão, passou a estabelecer o seguinte:

... na propaganda, os partidos limitar-se-ão a mencionar a legenda, o currículo e o número do registro dos candidatos na Justiça Eleitoral, bem como a divulgar, pela televisão, suas fotografias, podendo, ainda, anunciar o horário local dos comícios.

No final da década de 1970, o Brasil já caminhava para o restabelecimento do regime democrático. A vitória do MDB nas eleições de 1978, bem como os protestos e passeatas da sociedade civil organizada, demonstravam que a população brasileira não se sentia satisfeita com o regime autoritário instalado em 1964. Diante deste quadro, os militares, através dos governos Geisel e Figueiredo, iniciam o processo de abertura política.

Um fato essencial, que mostrava a volta do regime democrático no Brasil, ocorreu em 1979, quando o bipartidarismo foi extinto, possibilitando a criação de novos partidos políticos.

Neste ínterim, Adla Youssef Bourdoukan ressalta que:

Juntamente com a possibilidade de criação de novos partidos ocorreu a primeira grande mudança na forma de distribuição do fundo partidário: a lei 6767/79 determinava que 90% dos recursos do fundo seriam distribuídos aos partidos proporcionalmente a sua representação na Câmara, e os restantes 10% seriam distribuídos aos demais partidos, concentrando assim os recursos entre os partidos mais bem-sucedidos na eleição anterior.

O critério de distribuição dos recursos do Fundo Partidário sofreu nova modificação em 1981, quando o art. 3º da lei nº 6.937 passou a determinar:

Art. 3º - Os recursos do Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos correspondentes ao saldo de 1979 e os efetivamente arrecadados em 1980, inclusive as importâncias resultantes do excesso de arrecadação, serão distribuídos pelo Tribunal Superior Eleitoral aos Diretórios Nacionais dos Partidos, observando o disposto no § 1º deste artigo.

§ 1º - Os recursos mencionados no caput deste artigo serão:

I - divididos em tantas cotas quantos forem os membros da Câmara dos Deputados;

II - distribuídos aos Partidos Políticos, após o seu registro definitivo, na

proporção de sua representação na referida Câmara. § 2º - Na distribuição dos recursos a que se refere este artigo não se aplicarão os incisos I e II do art. 97 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, salvo quanto à proporcionalidade da representação dos partidos na Câmara dos Deputados.

Dessa forma, os partidos só teriam direito aos recursos do Fundo Partidário se possuíssem representantes na Câmara dos Deputados. Atualmente, essa regra não mais prevalece, sendo prevista a entrega de uma quota para todos os partidos que tenham estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Com relação ao horário eleitoral gratuito no rádio e na TV, Adla Youssef Bourdoukan destaca:

Entre os anos de 1985 e 1997, uma nova lei com novos critérios de distribuição do tempo do horário gratuito no rádio e na TV era promulgada a cada eleição. Os critérios de distribuição do tempo destinado à propaganda partidária variaram bastante, envolvendo alguma combinação entre de distribuição proporcional à representação e distribuição de tempo igual entre os partidos.

De acordo com o que se observa pela análise do histórico sobre a legislação do financiamento político no Brasil, é claramente perceptível que há uma progressiva preocupação com a interferência que o poder econômico pode ter nos rumos políticos do país. Essa preocupação aumenta à medida que as eleições se tornam mais participativas.

As causas para este fenômeno são as mais diversas: pressão popular, desejo de perpetuação no poder por parte dos políticos, escândalos de corrupção, etc.

O desafio consiste em fazer com que a legislação possa coibir abusos, e ao mesmo tempo, mostre mais transparência ao eleitor, para que este possa tomar sua decisão baseado em informações verídicas.

No capítulo seguinte, analisaremos como o tema 'financiamento político' é tratado na atual ordem jurídica pátria, inaugurada com o advento da Constituição Federal de 1988. Para isso, iniciaremos a abordagem a partir do próprio texto constitucional, passando pelo Código Eleitoral vigente, pelas demais leis que tratam da matéria e pelas resoluções e jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

4 O FINANCIAMENTO POLÍTICO NA ATUAL ORDEM CONSTITUCIONAL

Conforme visto no capítulo anterior, desde a década de 1940, o Brasil procura regulamentar o financiamento político. Com este intuito, nossos legisladores e juristas já se utilizaram de decretos, resoluções, leis infraconstitucionais e de dispositivos da Carta Maior.

Depois de visualizarmos o histórico dessa legislação, podemos agora examinar de que modo o tema em análise é tratado pela atual Constituição e pelos demais dispositivos legais dela decorrentes e por ela recepcionados.

Em seu trabalho 'Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada', Daniel Zovatto constata: "A história e a experiência comparada mostram que a relação entre dinheiro e política foi, é e continuará sendo complexa, e que ela constitui uma questão fundamental para a qualidade e estabilidade da democracia." Neste sentido, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis, parafraseando Vera Maria Nunes Michels, aduz que:

Todas as regras concernentes ao financiamento da atividade política no Brasil, tanto no que se refere aos partidos políticos como às campanhas eleitorais têm por objetivo garantir a normalidade e a legitimidade das eleições, evitando-se que elas venham a ser maculadas por partidos ou candidatos que eventualmente cometam atos de abuso do poder econômico capazes de ferir a igualdade entre os candidatos e a real vontade do eleitorado ao decidir seu voto...

Em uma brevíssima síntese, podemos afirmar que o financiamento político no Brasil é do tipo misto, combinando financiamento privado com financiamento público, sendo este último representado principalmente pelos recursos do Fundo Partidário e pelas propagandas, eleitoral e partidária, gratuitas no rádio e na televisão.

Iniciemos, pois, a análise da atual legislação brasileira sobre financiamento político a partir dos dispositivos constitucionais que regulam a matéria.

4.1 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)

A atual Constituição brasileira versa, no capítulo IV do título II, sobre os direitos políticos, que no pensar de José Afonso da Silva, representam “um conjunto de normas que regula a atuação da soberania popular”.

Neste contexto, nossa Carta Magna procura coibir o abuso do poder econômico nas eleições, através da redação clara dos §§ 9º e 10 de seu art. 14, *in verbis*:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.
 § 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

De acordo com a lição de Fernando Muniz Santos, o abuso de poder econômico no âmbito do Direito Eleitoral é definido como “aquele decorrente de condutas comissivas ou omissivas, através das quais agentes econômicos utilizam fatores de produção (capital, trabalho, insumos ou conhecimento) de modo a distorcer o resultado do pleito eleitoral, com o objetivo de controlar tal resultado em proveito próprio, ascendendo ao poder ou nele perpetuando-se, por si próprio ou através de seus correligionários ou financiados.” Trata-se aqui do uso ilegal de recursos produtivos, que acontece em descompasso com as regras traçadas pela Lei nº 9504/97, a ser analisada posteriormente.

Segundo ressalta Djalma Pinto, o abuso de poder econômico pode ser direto ou indireto: “diz-se direto quando praticado pelo próprio candidato. Indireto, quando terceiros realizam o aliciamento com o objetivo de favorecer seu candidato que, mesmo tendo ciência do fato, não coíbe ou impede sua prática.”

Conforme observado, a legislação se utiliza da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo como remédio jurídico-processual para garantir que o resultado das eleições se aproxime o máximo possível da vontade real do povo.

A proposta do texto constitucional, de tentar moralizar os pleitos eleitorais, com o afastamento do abuso do poder econômico, passa, obrigatoriamente, pela

regulação adequada do financiamento político, de modo a permitir que este seja utilizado racionalmente por candidatos e partidos.

Continuando a análise do tema na esfera da Constituição Federal, somos obrigados a mencionar o seu art. 17, único dispositivo do capítulo V do título II da CRFB/88, o qual estabelece normas gerais acerca dos partidos políticos.

Sobre esses entes, novamente invocamos a lição do mestre José Afonso da Silva. Segundo este autor: “O partido político é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo.”

O inciso II do mencionado art. 17 reproduz uma norma constante na legislação brasileira desde 1946, segundo a qual é vedado, aos partidos políticos, o recebimento de recursos financeiros oriundos de entidade ou governo estrangeiros. A proibição em comento apenas reforça um dos princípios constitucionais da organização partidária: o dever que as agremiações possuem de resguardar a soberania nacional.

O inciso III do mesmo artigo 17 da CRFB/88 estabelece outro preceito de observância obrigatória por todos os partidos políticos. Trata-se da prestação de contas à Justiça Eleitoral. Conforme veremos adiante, essa imposição constitucional é atendida pela Lei 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que dentre outras determinações, estabelece a obrigatoriedade de as agremiações partidárias manterem, em seus órgãos nacionais, regionais e municipais, escrituração contábil, de forma a cientificar a origem de suas receitas, bem como o destino de suas despesas.³

Como uma contrapartida ao dever de prestação de contas à Justiça Eleitoral, o § 3º do art. 17 da CRFB/88 assegura aos partidos políticos o direito ao recebimento de recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão. Tais prerrogativas também são abordadas pela Lei Orgânica dos Partidos

³ Art. 30. O partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas.

Políticos, e constituem a forma mais evidente da participação do Estado no financiamento eleitoral.

O financiamento dos partidos políticos pelo poder público também é observado através do art. 150, VI, 'c' da CRFB/88, que aduz:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
 VI - instituir impostos sobre:
 c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

O dispositivo em análise prevê um 'financiamento público indireto', na medida em que impõe ao Estado uma limitação ao poder de tributar, configurando uma garantia constitucional aos partidos políticos, enquanto contribuintes. Hugo de Brito Machado nos ensina que a vedação estabelecida nesta alínea c do inciso VI do art. 150 da CRFB/88 é, na verdade, uma imunidade, explicitando:

Imunidade é o obstáculo decorrente de regra da Constituição à incidência de regra jurídica de tributação. O que é imune não pode ser tributado. A imunidade impede que a lei defina como hipótese de incidência tributária aquilo que é imune.

Complementando a regra, o § 4º do art. 150 da CRFB/88 estreita um pouco a proibição ora estudada, afirmando que ela somente se aplica ao patrimônio, renda e serviços relacionados com as finalidades essenciais das entidades mencionadas.

Com a análise do § 4º do art. 150, concluímos o estudo do financiamento político no âmbito da Constituição Federal. Partimos agora para a apreciação dos dispositivos do atual Código Eleitoral que se relacionam com o tema.

4.2 Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – CE/65)

O atual Código Eleitoral brasileiro foi elaborado, por incrível que possa parecer, no início do período ditatorial vivido em nosso país. Exatamente por isso, suas disposições são tão remendadas e criticadas, de tal maneira que a quase totalidade dos estudiosos do Direito Eleitoral clamam por sua completa atualização.

Apesar das críticas de estar obsoleto, bem como de ter sido produto de um regime antidemocrático, o fato é que o Código Eleitoral de 1965 foi recepcionado pela CRFB/88 e, por isso, continua a regular e a organizar o exercício de direitos políticos, principalmente o de votar e ser votado.

Para cumprir seus objetivos, o CE/65 nos apresenta uma grande quantidade de normas, que abordam a Justiça Eleitoral e seus órgãos, o alistamento, qualificação, inscrição, cancelamento e exclusão de eleitores, o sistema eleitoral, as eleições em si, desde os atos preparatórios para a votação até a apuração, além de tratar sobre garantias, crimes e recursos eleitorais e sobre a propaganda partidária.

No que tange especificamente ao tema 'financiamento político', no entanto, o CE/65 não nos oferece grandes contribuições, uma vez que não versa sobre arrecadação e administração de recursos pelos partidos e pelas campanhas eleitorais, nem faz referência à prestação de contas.

Na verdade, um dos grandes méritos que o Código Eleitoral brasileiro apresentou sobre o tema ora estudado foi realmente o estabelecimento da noção de abuso, ou interferência, do poder econômico nas eleições, afirmando que tal prática seria coibida e punida⁴. Para tanto, previu crimes eleitorais, apenados com reclusão e multa, a exemplo do art. 299, *in verbis*:

Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:

Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

O tipo penal mencionado é conhecido como crime de corrupção eleitoral, de frequência assustadora nos pleitos políticos. Para sua configuração, requer a

⁴ Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

§ 2º Qualquer eleitor ou partido político poderá se dirigir ao Corregedor Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, e pedir abertura de investigação para apurar uso indevido do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, em benefício de candidato ou de partido político.

presença do dolo específico, qual seja, a finalidade de obter ou dar voto ou prometer abstenção⁵.

Ainda abordando os crimes eleitorais, e buscando pontos de contato com o financiamento político, torna-se interessante a menção de uma controvérsia doutrinária e jurisprudencial acerca do delito previsto no art. 350 do CE/65⁶. Trata-se do crime de falsidade ideológica para fins eleitorais.

A discussão que se trava é bem colocada por Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis:

Em se tratando de arrecadação e administração de recursos de campanha eleitoral ou de partido político, o manejo de recursos fora da contabilização oficial (ou seja, angariar doações e aplicá-las sem qualquer menção na prestação de contas parcial ou final) – manejo esse conhecido popularmente como *caixa dois* – pode ser caracterizado como falsidade ideológica?

Pela leitura do art. 350 do CE/65, observamos que o “caixa dois” pode harmonizar-se com a omissão de declaração que devia constar em documento, para fins eleitorais, pois aquele que pratica o “caixa dois” omite a arrecadação e o gasto realizado, lançando para a Justiça Eleitoral uma prestação de contas falsa. Esta nos parece a conclusão que mais se coaduna com os ideais de moralidade, tão desejados na política brasileira.

Joel Cândido, no entanto, não visualiza o enquadramento do “caixa dois” no crime previsto no art. 350 do CE/65, conforme trecho abaixo:

Para que crime se pudesse falar, nesse caso, teria que haver tipicidade, punindo a existência de contabilidade paralela, ou dupla (“caixa 2”), e não única. Teria que haver figura típica punindo ‘o gasto acima do valor máximo declarado no registro’ (LE, art. 18, *caput*), o que, hoje, ainda não é crime eleitoral tipificado em norma penal alguma, não passando a conduta de mera infração extrapenal: LE, art. 18, §2º.

⁵ Ac.-TSE, de 15.3.2007, no Ag no 6.014, e de 8.3.2007, no REspe no 25.388: “Esta Corte tem entendido que, para a configuração do crime descrito no art. 299 do CE, é necessário o dolo específico que exige o tipo penal, qual seja, a finalidade de obter ou dar voto ou prometer abstenção”.

⁶ Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais: Pena - reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular.

No âmbito jurisprudencial também existem controvérsias, havendo decisões que adotam a teoria da tipicidade do “caixa dois”, e outras em sentido contrário.

Com efeito, e conforme aduz Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis:

... em decisão monocrática expedida no Habeas Corpus n. 581 (julgado em 18.03.2008, DJ 03. 04.2008), o Ministro Cezar Peluso não afastou a tipicidade da falsidade ideológica, reconhecendo que a omissão de declarações na prestação de contas pode configurar o crime de falsidade ideológica.

A ementa do Habeas Corpus em questão, de fato, é clara ao afirmar que “a omissão e a inserção de informações falsas nos documentos de prestação de contas, dado o suposto montante de despesas não declaradas, configuram, em tese, o ilícito previsto no art. 350 do CE.”

Em contrapartida, no Recurso Especial (REspe) nº 36.050, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) manteve a decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, ao declarar a improcedência da denúncia por suposta prática do crime de falsidade ideológica, conforme se vê pela ementa transcrita abaixo:

Recurso criminal. Decisão que julgou denúncia improcedente. Alegada omissão de despesas em prestação de contas de campanha (artigo 350 do Código Eleitoral). Embora comprovada a falta de descrição dos gastos na demonstração financeira de campanha, não há como reconhecer, in casu, a finalidade eleitoral da conduta omissiva, já que as contas são apresentadas à Justiça Eleitoral após a realização do pleito. Necessidade de demonstração de potencialidade lesiva da conduta para fraudar a eleição. Provimento negado.

Parece-nos que a jurisprudência tem mesmo certa tendência a não reconhecer o “caixa dois” como hipótese de falsidade ideológica, uma vez que o número de decisões neste sentido é maior. A título exemplificativo, podemos citar os Recursos Especiais do TSE nº 26.610 e 35.518, que traduzem opinião semelhante à do fragmento transcrito acima.

Com estas considerações, encerramos a discussão a respeito dos dispositivos do atual Código Eleitoral que mais possuem afinidade com o financiamento político.

A partir de agora, iremos analisar as leis que apresentam a maior quantidade de normas sobre o tema objeto deste trabalho, iniciando pela chamada “Lei Orgânica dos Partidos Políticos”.

4.3 Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos - LOPP)

A lei que passaremos a analisar apresenta um título inteiro (Título III) sobre finanças e contabilidade dos partidos políticos. Neste fragmento legal, que é o que mais nos interessa neste trabalho, o legislador dispôs sobre a prestação de contas das agremiações partidárias e sobre o fundo partidário, temas importantíssimos no estudo do financiamento político.

No entanto, antes de iniciarmos a análise do Título III da LOPP, é necessário traçar algumas considerações sobre outros dispositivos desta lei que também nos interessam.

Neste contexto, a Lei dos Partidos Políticos determina que, para a agremiação ter direito a recursos do Fundo Partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à TV, deve registrar seu estatuto no TSE⁷. Dessa forma, o dispositivo atende à determinação constitucional prevista no art. 17, §3º, já analisada neste trabalho. Vale salientar ainda que, primeiramente, o partido político deve adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, para só então registrar seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

Sabemos que as agremiações partidárias gozam de autonomia para definir sua organização e estrutura interna, bem como seu funcionamento. Entretanto, e uma vez que recebem dinheiro público, a LOPP impõe aos partidos que seus estatutos contenham certas normas. Entre esses preceitos de observância obrigatória, está o de versar sobre finanças e contabilidade, e sobre critérios de

⁷ Art. 7º (...)

§ 2º Só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.

distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre seus órgãos municipais, estaduais e nacional⁸.

As normas sobre finanças e contabilidade devem dispor ainda sobre o limite das contribuições dos filiados e definir outras fontes de receita do partido, além daquelas determinadas por lei.

A LOPP, no art. 28, enumera algumas condutas vetadas pelos partidos políticos, sob pena de cancelamento do registro civil e do estatuto partidário. Dentre as práticas proibidas, estão duas que merecem destaque nesta obra: a de receber recursos de procedência estrangeira e a de não prestar contas à Justiça Eleitoral, na forma da lei⁹.

Sobre a segunda proibição, vale ressaltar que a não prestação de contas pelos órgãos partidários regionais e/ou municipais não implica no cancelamento do registro e do estatuto do partido, de acordo com o § 6º do mesmo art. 28 da LOPP, acrescentado pela Lei nº 12.034 de 2009. Antes disso, porém, o TSE já havia decidido no mesmo sentido, conforme Resolução (Res.) nº 20.679/2000.

Com relação à proibição de recebimento de recursos financeiros advindos do exterior, trata-se de regra que complementa o art. 17, II da CRFB/88, resguardando a soberania nacional.

Ainda discorrendo sobre fontes de recursos vetadas, o art. 31 da Lei em comento amplia consideravelmente este rol, estabelecendo que os partidos políticos não podem auferir contribuição procedente de autoridade ou órgãos públicos, de autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, bem como de sociedades de economia mista e fundações que recebam recursos de órgãos governamentais, e de entidade de classe ou sindical.

⁸ Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei;

VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido;

⁹ Art. 28. O Tribunal Superior Eleitoral, após trânsito em julgado de decisão, determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado:

I - ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira; III - não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral;

Importante mencionar que a vedação à contribuição de autoridade ou órgãos públicos, não alcança os agentes políticos e os servidores públicos filiados a partidos, investidos em cargos, funções, mandatos e comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais (Res. TSE nº 21.841/2004).

4.3.1 Da prestação de contas

O art. 30 da LOPP começa determinando que todos os órgãos dos partidos políticos devem manter escrituração contábil, para proporcionar o conhecimento da procedência de suas receitas e da destinação de seus gastos.

O envio do balanço contábil do partido político para a Justiça Eleitoral deve ocorrer até o dia 30 de abril do ano seguinte ao exercício financeiro. A partir do momento em que receber a documentação, a Justiça Eleitoral determinará sua publicação na imprensa oficial ou na sede do Cartório Eleitoral (onde não houver imprensa oficial). Esta regra só é excepcionada nos anos em que se realizarem eleições, onde o partido deve enviar mensalmente seus balancetes à Justiça Eleitoral, desde os quatro meses anteriores até os dois meses posteriores ao pleito. Todas essas disposições estão contidas no art. 32 da LOPP.

Em qualquer caso, seja no envio anual ou mensal, os balanços devem conter os seguintes itens: discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário, origem e valor das contribuições e doações, despesas de caráter eleitoral, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha e discriminação detalhada das receitas e despesas (art. 33).

Como não poderia deixar de ser, compete à Justiça Eleitoral exercer a fiscalização sobre a escrituração contábil e sobre a prestação de contas do partido, bem como sobre as despesas da campanha eleitoral. Com o fim de realizar apropriadamente esta tarefa, à Justiça Eleitoral é facultada a requisição de técnicos do Tribunal de Contas da União ou dos Estados. Saliente-se ainda que, para atestar de modo adequado a real movimentação financeira dos partidos, devem ser

observadas, pela Justiça Eleitoral, as normas a seguir expostas: obrigatoriedade de constituição de comitês e designação de dirigentes partidários específicos, para movimentar recursos financeiros nas campanhas eleitorais; caracterização da responsabilidade dos dirigentes do partido e comitês, inclusive do tesoureiro, que responderão, civil e criminalmente, por quaisquer irregularidades; escrituração contábil, com documentação que comprove a entrada e saída de dinheiro ou de bens recebidos e aplicados; obrigatoriedade de ser conservada pelo partido a documentação comprobatória de suas prestações de contas, por prazo não inferior a cinco anos; obrigatoriedade de prestação de contas, pelo partido político, seus comitês e candidatos, no encerramento da campanha eleitoral, com o recolhimento imediato à tesouraria do partido dos saldos financeiros eventualmente apurados (art. 34).

Após a publicação dos balancetes financeiros, os partidos podem examinar, por quinze dias, a prestação de contas uns dos outros, aberto o prazo de cinco dias para impugná-las¹⁰. Frise-se que tal faculdade aplica-se à prestação de contas dos partidos, e não à prestação de contas da campanha eleitoral, a qual é regulada pela lei nº 9.504/97.

De acordo com a portaria conjunta do TSE e da Secretaria da Receita Federal nº 74/2006, qualquer cidadão pode apresentar denúncia à Receita Federal do Brasil sobre uso indevido de recursos, financeiros ou não, em campanha eleitoral ou nas atividades dos partidos políticos.

Constatada, pelo TSE ou pelos Tribunais Regionais Eleitorais, alguma irregularidade, os incisos do art. 36 da LOPP nos fornecem as sanções a que o partido ficará sujeito, *in verbis*:

- I - no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do fundo partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;
- II - no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no fundo partidário por um ano;

¹⁰ Art. 35 (...)

Parágrafo único. O partido pode examinar, na Justiça Eleitoral, as prestações de contas mensais ou anuais dos demais partidos, quinze dias após a publicação dos balanços financeiros, aberto o prazo de cinco dias para impugná-las, podendo, ainda, relatar fatos, indicar provas e pedir abertura de investigação para apurar qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, os partidos e seus filiados estejam sujeitos.

III - no caso de recebimento de doações cujo valor ultrapasse os limites previstos no art. 39, § 4º, fica suspensa por dois anos a participação no fundo partidário e será aplicada ao partido multa correspondente ao valor que exceder aos limites fixados.

Convém lembrar que o inciso III acima exposto perdeu o sentido, tendo em vista a revogação do § 4º do art. 39.

Por sua vez, a não prestação de contas, ou sua desaprovação total ou parcial, implica à esfera partidária responsável pela irregularidade a suspensão de novas quotas do Fundo Partidário¹¹. Até 2009, o período de suspensão das quotas era uma incógnita. Contudo, a lei nº 12.034/2009 acrescentou o § 3º ao art. 37 da LOPP, dispondo que a sanção deve ser aplicada, de forma proporcional e razoável, pelo período de um a doze meses.

O problema é que o § 3º antes mencionado apenas se referiu à sanção por desaprovação total ou parcial da prestação de contas. Logo, com relação à não prestação de contas, que se afigura ainda mais grave, a lei continua omissa.

Para encerrar este tópico, nos resta informar sobre outra novidade trazida pela lei nº 12.034/2009. Trata-se do prazo prescricional de cinco anos para o julgamento da prestação de contas, após sua apresentação pelo partido. Passado este período, a sanção de suspensão das quotas do Fundo Partidário não pode mais ser aplicada.

4.3.2 Do Fundo Partidário

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou simplesmente Fundo Partidário, consiste na maior expressão do financiamento político com recursos públicos no Brasil. Para se ter uma ideia de sua importância, o valor orçamentário previsto para ser distribuído aos partidos durante o ano de 2012, pelo Fundo Partidário, é de R\$ 286,2 milhões¹².

¹¹ Art. 37. A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implica a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei.

§ 2º A sanção a que se refere o caput será aplicada exclusivamente à esfera partidária responsável pela irregularidade.

¹² Disponível em: <http://www.tre-ac.jus.br/noticias-tre-ac/2012/Fevereiro/tse-divulga-valores-do-fundo-partidario-para-2012>

Os recursos deste fundo são destinados, de início, a “fazer frente aos gastos decorrentes da movimentação cotidiana da agremiação”¹³, mas ninguém nega que também são utilizados, e até mais largamente, para o financiamento de campanhas eleitorais.

Os incisos do art. 38 da LOPP enumeram as fontes que irão compor o Fundo Partidário, *in verbis*:

- I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
- II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
- III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
- IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Não restam dúvidas que a fonte mais relevante para os partidos políticos é a prevista no inciso IV. Conforme explica Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis:

... ao se analisar a quantia repassada pelo TSE aos partidos em 2008, vê-se que não se trata de valores insignificantes, pelo contrário: o Tesouro Nacional repassou ao TSE em referência à hipótese do inciso IV o valor de R\$ 135.614.982,00, enquanto que os partidos se utilizaram de R\$ 34.398.112,77 advindos das multas recolhidas pela Justiça Eleitoral.

Tanto os duodécimos a cargo do Tesouro Nacional quanto as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e outras penalidades deverão ser depositados em conta especial do Banco do Brasil à disposição do TSE (§§ 1º e 2º do art. 40 da LOPP).

Os incisos II e III, por outro lado, nos apresentam fontes praticamente inutilizadas. O inciso II menciona recursos destinados por lei, mas não há outra lei prevendo demais recursos. O inciso III fala sobre doações de pessoas físicas ou jurídicas, mas estas geralmente não doam ao Fundo Partidário, uma vez que podem colaborar diretamente com o partido de sua preferência.

¹³ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4ª Ed. 2009. Editora Del Rey. Pág. 263.

A possibilidade de contribuição direta das pessoas físicas e jurídicas aos partidos, por sinal, está prevista no art. 39 da LOPP, que ainda faculta a doação para os órgãos de direção nacional, estadual ou municipal da agremiação partidária.

Qualquer que seja o órgão partidário a receber as doações, deverá remeter à Justiça Eleitoral, juntamente com o balanço contábil, o demonstrativo do recebimento da quantia, bem como sua respectiva destinação. A lei nº 12.034/2009 acrescentou o § 5º ao art. 39 da LOPP, abrindo a possibilidade, somente em ano eleitoral, de os partidos distribuírem os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas pelas diversas eleições em que participam.

Voltando ao estudo específico do Fundo Partidário, o art. 41-A da LOPP, acrescido pela lei nº 11.459/2007, dispõe sobre o seu modo de distribuição entre os partidos políticos. Neste tocante, o legislador impôs que 5% do total do Fundo deverá ser rateado, em partes iguais, a todos os partidos registrados no TSE. Os 95% restantes serão distribuídos às agremiações partidárias, levando-se em conta a proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

A lei nº 11.459/2007, que, conforme dito, acrescentou o art. 41-A à LOPP, foi, na verdade, uma resposta rápida dos grandes partidos à Resolução nº 22.506 do TSE. Tal dispositivo aumentava para 42% o total do Fundo Partidário que seria distribuído entre todos os partidos com estatutos registrados na corte máxima da Justiça Eleitoral, o que prejudicaria claramente as maiores agremiações. A réplica dos maiores partidos foi tão rápida que, enquanto a Resolução do TSE foi publicada em 06 de fevereiro de 2007, no dia seguinte os líderes das agremiações lesadas se reuniram e aprovaram o projeto de lei em 27 de fevereiro de 2007, numa clara demonstração que o processo legislativo no Congresso Nacional só é célere quando a questão fere os interesses financeiros das maiores bancadas.

O art. 44 da LOPP nos informa como devem ser aplicados os recursos do Fundo Partidário dentro de cada agremiação política. Assim:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:
I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado neste último caso o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do total recebido;
II - na propaganda doutrinária e política;
III - no alistamento e campanhas eleitorais;

IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.
 V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

Vale ressaltar, com relação ao inciso I, que o entendimento do TSE é no sentido de não incluir o pagamento de juros e multas entre as despesas autorizadas por este dispositivo¹⁴. Contudo, permite-se a inclusão dos gastos efetuados com a propaganda intrapartidária¹⁵. Ademais, o § 4º do mesmo art. 44 da LOPP é expresso ao afirmar que não se incluem na contagem do percentual do inciso I os encargos e tributos de qualquer natureza.

O § 5º do artigo em comento ainda determina o cumprimento obrigatório do disposto no inciso V, sob pena de, no ano subsequente, o partido ter que acrescer 2,5% do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de promoção da participação política feminina. A exigência do § 5º, que foi acrescido pela lei nº 12.034/2009, está em harmonia com a previsão contida na Lei das Eleições (art. 10, § 3º¹⁶) e com o inciso IV do art. 45 da LOPP¹⁷, que têm a finalidade de promover e difundir a participação das mulheres na política.

O caput do art. 40 estabelece que ficará consignada ao TSE, no anexo do Poder Judiciário, a previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário. Adite-se ainda que, em caso de cancelamento ou caducidade do órgão de direção nacional do partido, a quota que caberia a este voltará ao Fundo de Assistência (art. 42).

Cabe salientar que os recursos do Fundo Partidário estão sujeitos, a qualquer tempo, à investigação pela Justiça Eleitoral, que inclusive pode controlar o cumprimento da aplicação desses recursos, nos moldes dos incisos do art. 44.

¹⁴ Ac.-TSE, de 30.3.2010, na Pet nº 1.831.

¹⁵ Res.-TSE nº 23.086/2009.

¹⁶ § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

¹⁷ Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento).

A LOPP também menciona que a aplicação dos recursos do Fundo não está sujeita às regras da lei nº 8.666/1993 (lei das licitações). Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis, discorrendo sobre o tema, aduz: “Apesar de os recursos serem públicos, os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado (art. 1º da LPP), com autonomia para determinar suas regras de organização e funcionamento (art. 3º da LPP).”

Encerramos assim as informações pertinentes ao Fundo Partidário. No próximo tópico discutiremos sobre outra forma de financiamento político com recursos públicos prevista na LOPP: o acesso gratuito ao rádio e à TV.

4.3.3 Propaganda partidária gratuita

O título IV da Lei dos Partidos Políticos possui como tema “Do acesso gratuito ao rádio e à televisão”. Contudo, o mencionado título, que compreende os arts. 45 a 49, trata exclusivamente sobre a propaganda partidária gratuita.

Um breve esclarecimento torna-se necessário para a correta compreensão do tema. De fato, e conforme explica Carlos Eduardo de Oliveira Lula: “quando a propaganda é utilizada com fins políticos, ela é chamada de ‘propaganda política’, gênero do qual a propaganda eleitoral, a partidária e a intrapartidária são espécies.”

Continuando a explanação, o mesmo autor adverte que a propaganda partidária “consiste na divulgação dos planos e programas dos partidos políticos, visando angariar adeptos à sigla, e não votos a um ou outro candidato, de modo que não ocorre no segundo semestre de ano eleitoral.”

A propaganda política que visa à obtenção de votos é a propaganda eleitoral, que ocorre somente em anos eleitorais, a partir do dia 06 de julho. Este tipo de propaganda também goza de gratuidade no rádio e na TV, mas não é regulada pela LOPP, e sim pela Lei das Eleições, razão pela qual será analisada no próximo tópico.

Por último, temos a propaganda intrapartidária, que de acordo com o ensinamento de Roberto Moreira de Almeida:

é realizada no âmbito interno da agremiação partidária, quinze dias antes à realização das convenções partidárias, com o afã de convencer os delegados do partido a sair escolhido como pré-candidato e concorrer a determinado cargo eletivo em uma eleição concreta.

Por ora, analisaremos a propaganda partidária, somente naquilo em que ela se relaciona com o financiamento político.

Partindo desse pressuposto, a LOPP, no art. 45, § 6º, proíbe a veiculação de propaganda paga, restringindo a propaganda partidária, no rádio e na TV, aos horários gratuitos disciplinados na lei. Frise-se, por oportuno, que este dispositivo abrange os programas destinados à doutrinação e à educação política produzidos por fundação criada por partido político (Res. TSE nº 21.705/2004).

O art. 46 da LOPP, enfatizando o tema, obriga as emissoras de rádio e TV a realizarem transmissões gratuitas em âmbito nacional e estadual. Estas transmissões serão em bloco, bem como em inserções de trinta segundos e um minuto (§ 1º). No caso de ocorrer falha técnica da emissora, marca-se uma nova data para a transmissão que não houver sido realizada (Acórdão - TSE nº 370/2002 e nº 236/2003). Nesta hipótese, a empresa de telecomunicação não terá direito à compensação fiscal (Acórdão - TSE nº 690/2004).

A regra, portanto, é que a compensação fiscal seja devida às emissoras de rádio e televisão, pela cedência do horário gratuito previsto na LOPP, conforme determina o § único do art. 52.

A forma como essa compensação será efetuada está prevista no art. 99 da lei nº 9.504/97 e no decreto nº 5.331/2005.

De forma bastante simples e didática, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis nos explica:

Para efeitos do cálculo do imposto e do direito de compensação, as emissoras devem excluir do seu lucro líquido, para efeito de cálculo do lucro real, todos os rendimentos que deixou de auferir por conta da veiculação da propaganda partidário-eleitoral.

E baseado no decreto nº 5.331/2005, continua:

O art. 1º, caput, do Decreto n. 5.331/05 determina que no cálculo que a emissora dever (*sic*) fazer para obter o valor a ser compensado em seu pagamento do Imposto de Renda, deve-se fazer a seguinte conta: valor do

preço do espaço comercializável multiplicado pelo tempo que a emissora utilizaria em sua programação destinado à publicidade comercial. O resultado desta primeira conta multiplicado por oito décimos é o valor.

Por fim, e apoiando-se na lição de Roque Antonio Carrazza, o autor arremata:

Carrazza ressalta que o preço do espaço comercializável deverá ser o valor mais alto que a emissora cobra para os anunciantes comerciais, vigorando assim o que se chama de tabela cheia, não se considerando, portanto, descontos eventualmente dados aos seus clientes nem as porcentagens pagas às agências de publicidade.

Não havendo mais nenhum dispositivo a ser tratado na lei nº 9.096/95, no que diz respeito ao financiamento político, passaremos a debater a chamada “lei das eleições”.

4.4 Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições - LE)

Analisando o tema ‘financiamento político’ sob o prisma da lei das eleições, percebemos que os principais dispositivos a serem estudados devem ser aqueles compreendidos entre o art. 17 e o art. 32, embora outras passagens também tratem sobre o tema.

A fim de que possamos ter uma ideia genérica sobre o sistema de financiamento previsto na lei objeto de nosso estudo neste tópico, transcrevo um comentário de Carlos Eduardo de Oliveira Lula, que afirma:

De todo modo, o sistema previsto pela lei nº 9.504/97 (arts. 17 a 32) e, recentemente alterado pela lei nº 11.300/2006, ainda pode-se dizer melhor do que aqueles que o precederam, uma vez praticamente só com a lei das eleições nasce a exigência da existência de comitês financeiros no modo que hoje estruturado, o limite das doações e a previsão sobre a destinação das ‘sobras’ de campanha.

Antes de adentrarmos no estudo de todos os artigos e incisos que nos interessam neste trabalho, convém fazer uma última ressalva: é que a lei das eleições versa sobre o financiamento das campanhas eleitorais especificamente, diferente da lei dos partidos políticos, que aborda o financiamento partidário de um modo geral, considerando o cotidiano das agremiações políticas brasileiras.

Feitas as considerações iniciais, passemos então a debater os dispositivos da lei das eleições que possuem pontos de contato com o financiamento político.

4.4.1 Da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais

O artigo 17 da LE nos apresenta o denominado ‘princípio da responsabilidade solidária entre candidatos e partidos políticos’¹⁸, ao estabelecer que estes ou aqueles serão responsáveis pelas despesas da campanha eleitoral.

De acordo com o entendimento de Carlos Eduardo de Oliveira Lula: “a melhor interpretação para a partícula ‘ou’ decorre da possibilidade de as despesas de campanha serem realizadas pelo partido, por meio de seus comitês, ou pelos candidatos, separadamente ou em conjunto.”

O art. 17-A da LE, acrescido pela lei nº 11.300/2006, previu a fixação de um limite de gastos para as campanhas eleitorais. De acordo com o dispositivo, a lei que estabeleça o teto para as despesas deverá ser editada até 10 de junho de cada ano eleitoral, sob pena de cada partido poder fixar o seu limite de gastos, comunicando o mesmo aos respectivos Tribunais Eleitorais no ato do pedido de registro de seus candidatos¹⁹.

Vale ressaltar que, desde 2006, ano da inserção dos arts. 17-A e 18 na LE, nenhuma lei foi editada fixando o limite de despesas para as campanhas, razão pela qual os partidos e coligações continuam estabelecendo seus próprios tetos.

No caso de coligações, frise-se, cada partido que a integra poderá fixar limites diferentes para os gastos de campanha (art. 18, § 1º da LE).

A pena para quem gastar além dos valores declarados na data do pedido de registro de candidatura é o pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a

¹⁸ A definição é de Marcos Ramayana, citado por Carlos de Oliveira Lula, pág. 522.

¹⁹ Art. 18. No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17-A desta Lei.

quantia em excesso (art. 18, § 2º da LE). Carlos Eduardo de Oliveira Lula, considerando branda a penalidade prevista na lei, ainda aduz:

Isso não impede, contudo, que o responsável seja responsabilizado por abuso do poder econômico, que deve ser combatido por meio de ação de investigação judicial eleitoral (AIJE), nos termos do art. 22 da lei de inelegibilidades, numa interpretação que homenageia a sistematicidade do ordenamento jurídico eleitoral.

O entendimento do autor, mencionado acima, foi ratificado pelo TSE, conforme art. 2º, § 4º da Resolução nº 22.715/2008²⁰.

Apesar das punições previstas, nem é preciso dizer que os dispositivos retro mencionados não surtem muito efeito para o controle eficaz das despesas das campanhas eleitorais, uma vez que, como vimos, os partidos podem estabelecer livremente o teto de seus gastos, dada a omissão legislativa.

A lei das eleições assegurou, conforme dito acima, a existência de comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais. A importância desses órgãos, contudo, não se resume à simples função de arrecadar e aplicar recursos. Ao contrário, o comitê financeiro também dá orientações aos candidatos, distribui recibos eleitorais e, como veremos mais adiante, é de suma importância na prestação de contas das campanhas.

O art. 19 da LE nos fala sobre a constituição dos comitês financeiros, informando que os partidos devem constituí-los no prazo de até dez dias úteis, contados da escolha de seus candidatos em convenção. Após a constituição, os partidos têm até cinco dias para registrar seus comitês financeiros, no mesmo órgão da Justiça Eleitoral competente para fazer o registro de candidatos (art. 19, § 3º). Note-se, no entanto, que esta última obrigação foi praticamente tornada sem efeito pela resolução do TSE nº 23.294/2010, a qual menciona expressamente que o descumprimento da norma ora estudada não enseja qualquer sanção.

²⁰ § 4º. O gasto de recursos além dos valores declarados nos termos deste artigo sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de 5 a 10 vezes a quantia em excesso, a qual deverá ser recolhida no prazo de 5 dias úteis, contados da intimação; podendo o responsável responder, ainda, por abuso do poder econômico, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 (Lei nº 9.504/97, art. 18, § 2º).

A LE ainda estabelece que os partidos devem constituir comitês para cada uma das eleições em que apresentem candidatos próprios, e faculta a criação de apenas um órgão financeiro para as eleições da mesma circunscrição (art. 19, § 1º). Exemplificando o dispositivo, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis dispõe:

Na eleição estadual, pode então a legenda fazer da seguinte forma: (i) comitê financeiro único (englobando as eleições para governador, senador, deputado federal e deputado estadual); ou (ii) abrir um comitê para cada eleição, desde que tenha candidato (ou seja, comitês diferentes para a eleição ao Governo Estadual, ao Senado, à Câmara dos Deputados e às Assembléias Legislativas).

O que a lei não dispensa é a existência de um comitê nacional na eleição presidencial, facultando ainda, na mesma eleição, a criação de comitês nos Estados e no Distrito Federal (art. 19, § 2º). Entretanto, novamente o TSE esvazia um pouco a regra ora tratada, ao dispor, no Acórdão de 1º.9.2010, na Petição nº 2.606, que o partido pode justificar a falta do comitê financeiro nacional na eleição presidencial mediante comprovação de impossibilidade técnica, material e legal.

Os recursos repassados pelo comitê financeiro, incluindo a cota do Fundo Partidário, recursos próprios e doações, serão utilizados pelo candidato a cargo eletivo, que fará a administração financeira de sua campanha, ou designará outra pessoa que possa fazê-la. Nesta hipótese, o candidato será solidariamente responsável com a pessoa indicada por ele, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas (arts. 20 e 21). Especificamente no campo penal, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis adverte que “deve-se demonstrar a responsabilidade por meio probatório de que o administrador também teve responsabilidade na eventual irregularidade.”

De acordo com o que vimos, um dos principais papéis dos comitês financeiros é a arrecadação de recursos para a campanha eleitoral. Há que se falar, todavia, que esta função só poderá ser exercida depois da abertura de uma conta bancária específica para registrar o movimento financeiro da campanha, e ainda, após a inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ (art. 22-A, § 2º).

Com relação à conta bancária, esta de fato é obrigatória para qualquer comitê ou candidato escolhido em convenção, mesmo que não haja movimentação

financeira,²¹ devendo o banco acatar o pedido de sua abertura em até três dias, sendo vetado à instituição financeira condicionar a abertura da conta a depósito mínimo e à cobrança de taxas ou outras despesas de manutenção. O candidato a prefeito e a vereador em cidades onde não haja agência bancária, bem como o candidato a vereador em municípios com menos de vinte mil eleitores, estão desobrigados de efetuar a abertura de conta. Em todos os outros casos, o uso de recursos financeiros, para pagamento de gastos eleitorais, que não provenham da conta específica, implica na desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato, e em caso de comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro de candidatura, ou cassado o diploma, se já outorgado (art. 22).

O número de registro de CNPJ dos candidatos e comitês financeiros, por sua vez, deve ser fornecido pela Justiça Eleitoral em até três dias úteis, contados do recebimento do pedido de registro da candidatura, em conformidade com o estabelecido no § 1º do art. 22-A da LE.

Ainda analisando os comitês financeiros, “a Resolução TSE n. 22.715/08, em seu art. 6º, prevê que eles devem ser constituídos ao menos por duas pessoas, que serão o presidente e o tesoureiro. Porém, é faculdade do partido determinar o número de membros do comitê e quem serão os indicados.”²² Ademais, segundo a mesma resolução, não pode haver comitê financeiro de coligação partidária.

Uma vez tratada a questão dos comitês financeiros, debateremos agora sobre uma de suas principais funções: a arrecadação de recursos para a campanha eleitoral.

De acordo com o que vimos em tópico antecedente, os recursos do Fundo Partidário, na prática, são utilizados para cobrir gastos de campanhas eleitorais. No entanto, existe a previsão de outras fontes, específicas, que têm o mesmo objetivo. Exemplo disso é a regra presente no art. 23 da LE, que autoriza a doação de dinheiro, ou de bens estimáveis em dinheiro, por pessoas físicas para campanhas eleitorais.

²¹ Ac.-TSE, de 21.3.2006, no REspe nº 25.306: obrigatória abertura da conta bancária mesmo que não haja movimentação financeira.

²² DOS REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel. **Financiamento da política no Brasil.**

A doação ora tratada deve ser feita em conta bancária específica, aberta para movimentação financeira da campanha, e somente por meio de cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos, depósitos em espécie ou mecanismo disponível em sítio eletrônico do candidato, partido ou coligação, permitido, nesta hipótese, o uso de cartão de crédito, devendo ainda conter mecanismos que identifiquem o doador. Em toda doação, seja a candidato ou a partido específico, deverá ser emitido recibo, em formulário impresso ou eletrônico. O TSE já decidiu, inclusive, que a ausência desses recibos eleitorais constitui irregularidade insanável²³.

Note-se, contudo, que a lei nº 12.034/2009 acresceu o § 6º ao art. 23 da LE, dispondo que, no caso de doações pela internet, ocorrendo fraude ou erro por culpa do doador, sem o conhecimento de candidatos, partidos ou coligações, estes não serão responsabilizados, nem suas contas rejeitadas.

O art. 23 da LE ainda estabelece o limite para doações e contribuições de pessoas físicas, que é de dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. Com relação a recursos próprios do candidato, o valor máximo que pode ser utilizado é o estabelecido pelo seu partido. Se forem doadas quantias acima desses limites fixados, o infrator sujeita-se ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. Ressalte-se, no entanto, que no caso de doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, o limite estabelecido é fixo: R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

As pessoas jurídicas também podem fazer doações para campanhas eleitorais, ficando estas limitadas a dois por cento do faturamento bruto da empresa no ano anterior à eleição, sob pena de pagamento da mesma multa estabelecida para as pessoas físicas que doam acima do permitido. Além disso, a pessoa jurídica que exceder o limite imposto para doações fica também sujeita à proibição de participar de licitações e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, assegurada a ampla defesa.

²³ Ac.-TSE nº 6.265/2005 e Ac.-TSE, de 18.4.2006, no Ag nº 6.504 e, de 31.10.2006, no REspe nº 26.125.

Todas as doações previstas na LE, seja de pessoa física ou jurídica, somente são permitidas a partir da data da regularização dos comitês financeiros até o dia das eleições. “Excepcionalmente pode ser permitida a arrecadação de recursos após esse prazo, exclusivamente para quitação de despesas já contraídas e não pagas até aquela data...”²⁴

Além das doações ora tratadas, que são comprovadas mediante recibos eleitorais, qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR (Unidade Fiscal de Referência). Essas contribuições não estão sujeitas à contabilização, desde que não reembolsadas (art. 27 da LE). Analisando o artigo em comento, Carlos Eduardo de Oliveira Lula aduz:

Importante se salientar que a extinção da unidade fiscal de referência (UFIR) não afasta a possibilidade de se aplicar o artigo, tendo como referência o último valor da UFIR, que foi de R\$ 1,0641. Assim, o eleitor pode realizar um gasto de R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos) em favor de seu candidato, sem que tal valor seja contabilizado, o que contraria totalmente o espírito do sistema e o deixa sujeito a toda sorte de fraude.

Para termos uma melhor compreensão sobre os dispositivos acima analisados, especialmente sobre este último, é necessário definirmos o que seria gastos eleitorais. Deste trabalho, porém, a lei das eleições nos poupou, quando definiu em seu art. 26:

Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei:

- I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho;
- II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;
- III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;
- IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;
- V - correspondência e despesas postais;
- VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;
- VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;
- VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;
- IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;
- X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os

²⁴ LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. **Direito Eleitoral**. 2008. Imperium Editora. Pág. 527.

destinados à propaganda gratuita;
 XI - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais; Revogado
 XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;
 XIII - Revogado
 XIV - aluguel de bens particulares para veiculação, por qualquer meio, de propaganda eleitoral;
 XV - custos com a criação e inclusão de sítios na Internet;
 XVI - multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral.
 XVII - produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral.

A lei das eleições, seguindo uma tradição da legislação eleitoral brasileira, também definiu um rol de entidades que não podem fazer doações para nenhuma campanha eleitoral. Neste sentido, o art. 24 dispôs:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- I - entidade ou governo estrangeiro;
- II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- III - concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- V - entidade de utilidade pública;
- VI - entidade de classe ou sindical;
- VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.
- VIII - entidades beneficentes e religiosas;
- IX - entidades esportivas;
- X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
- XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

É bom notar que a relação acima exposta tem caráter taxativo.

Analisando o dispositivo, percebe-se que há três razões essenciais para que a pessoa jurídica seja proibida de doar para campanhas eleitorais: a relação com entidades estrangeiras, o que resguarda a soberania nacional; o fato de receber dinheiro público ou ter afinidade com o Poder Público e o fato de não ter como objetivo primordial a relação com a política.

Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis nos adverte que “as doações vedadas são as realizadas tanto em dinheiro como em estimável em dinheiro, inclusive por meio de qualquer tipo de publicidade. Permite-se, porém, que os partidos ou os candidatos celebrem contratos de prestação de serviços com estas pessoas jurídicas.”

Importante notar a ressalva feita pelo § único do art. 24, introduzido pela lei nº 12.034/2009, e que afirma que as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, e nem estejam sendo beneficiados com recursos públicos, podem realizar doações.

Visando evitar promoção pessoal de candidato às vésperas da eleição, a LE também proibiu a doação em dinheiro, bem como em troféus, prêmios e ajudas de qualquer natureza, feitas por candidato a pessoas físicas ou jurídicas, desde o registro da candidatura até a eleição.

Além de os candidatos beneficiados responderem por abuso do poder econômico, o art. 25 da LE também impõe sanção ao partido político que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos na campanha eleitoral: trata-se da suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, que deverá ser aplicada pelo período de um a doze meses, de forma proporcional e razoável, não podendo tal sanção ser admitida após cinco anos da apresentação da prestação de contas. Dispositivo semelhante é encontrado no art. 37, § 3º da Lei nº 9.096/1995, relativo à prestação de contas de partido político.

4.4.2 Da prestação de contas

Cumprir advertir, inicialmente, que a prestação de contas que ora se fala é relativa às campanhas eleitorais, diferente daquela prevista na LOPP, já analisada.

A importância da prestação de contas nas campanhas eleitorais é bem elucidada por José Jairo Gomes: “É direito impostergável dos integrantes da comunhão política saber quem financiou a campanha de seus mandatários e de que maneira esse financiamento se deu. Nesta seara, impõe-se a transparência absoluta!”

Considerando o período de campanha eleitoral, portanto, os candidatos, partidos e coligações estão obrigados a divulgar, através da internet, nos dias 06 de agosto e 06 de setembro, um relatório discriminando os recursos recebidos e os valores gastos na campanha até então. Estas prestações de contas são parciais, em oposição à prestação de contas final, que é feita pelos comitês financeiros (para os candidatos às eleições majoritárias e candidatos às eleições proporcionais que

optarem por prestar contas por seu intermédio), até o trigésimo dia posterior à realização das eleições ou, havendo segundo turno, até o trigésimo dia posterior à sua realização. Nesta prestação de contas final, a lei eleitoral exige a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados.

Os candidatos às eleições proporcionais que optem pela prestação de contas diretamente à Justiça Eleitoral, sem intermédio de comitê financeiro, também devem obedecer aos mesmos prazos transcritos acima.

Em todo caso, a não observância dos prazos para encaminhamento da prestação de contas impede a diplomação dos eleitos, enquanto perdurar (art. 29, § 2º da LE).

A lei nº 12.034/2009 acrescentou os §§ 3º e 4º ao art. 29 da LE, estabelecendo que eventuais débitos de campanha não quitados até a data da apresentação da prestação de contas poderão ser assumidos pelo partido político, através de decisão do seu órgão nacional. Neste caso, o órgão partidário da respectiva circunscrição eleitoral responde solidariamente com o candidato por todas as dívidas. Feito isso, a existência de débitos não será considerada como causa para a rejeição de contas, conforme, inclusive, já decidiu o TSE²⁵.

O posicionamento da Justiça Eleitoral sobre a prestação de contas vai depender da apresentação e da regularidade desta. Assim, o órgão jurisdicional eleitoral pode decidir pela aprovação, quando as contas estiverem regulares; pela aprovação com ressalvas, na hipótese de ser verificada alguma falha que não lhes comprometam a regularidade, como, por exemplo, erros formais e materiais corrigidos, ou irrelevantes, de modo a não comprometer o resultado; pela desaprovação, quando houver falhas que as tornem irregulares; ou pela não prestação, quando as contas não forem apresentadas no prazo de setenta e duas horas, contado da notificação emitida pela Justiça Eleitoral. Para efetuar exames mais precisos sobre as prestações de contas, a Justiça Eleitoral pode requisitar, pelo

²⁵ Ac.-TSE, de 8.2.2011, na Pet nº 2.596: “A existência de dívida de campanha não obsta a aprovação das contas do candidato ou do comitê financeiro, caso seja assumida a obrigação pelo partido, que deverá indicar na sua prestação de contas anual as rubricas referentes às despesas de campanha não quitadas.”

tempo que for necessário, técnicos do Tribunal de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, onde houver.

Frise-se que, se o Poder Judiciário verificar algum indício de irregularidade na prestação de contas, poderá determinar diligências para o saneamento das falhas, bem como requisitar, do candidato ou comitê, informações adicionais que julgar necessárias.

Da decisão que julgar as contas prestadas pelos candidatos e comitês caberá recurso, no prazo de três dias, ao órgão superior da Justiça Eleitoral. O referido prazo, que é sempre contado da publicação no Diário Oficial, também vale para os casos de cabimento de recurso especial ao TSE. Torna-se imperioso lembrar que a previsão recursal ora admitida não exclui a possibilidade do pedido de reconsideração, nem da impetração de mandado de segurança, desde que cabível tais hipóteses.

A Justiça Eleitoral também tem prazo a cumprir, pelo menos no que diz respeito à decisão que julgou as contas dos candidatos eleitos, que deve ser publicada em sessão até oito dias antes da diplomação (art. 30, § 1º da LE). A decisão que não ocorrer dentro do prazo previsto não implica na aprovação tácita das contas do candidato²⁶.

A lei nº 11.300/2006 inseriu o art. 30-A na lei das eleições. O dispositivo prevê a chamada “Representação por captação ou gastos ilícitos de recursos”, a ser proposta por qualquer partido político ou coligação, no prazo de quinze dias da diplomação, e que pode provocar, caso se comprove a captação ou os gastos ilícitos, a cassação do diploma do candidato, se já houver sido outorgado, ou o impedimento de sua diplomação.

O objetivo maior da mencionada ação é promover uma investigação judicial que vise apurar condutas em desacordo com a lei das eleições, relativas à arrecadação e gastos de recursos na campanha eleitoral.

Em que pese o art. 30-A admitir a propositura da representação apenas para os partidos e coligações, a grande maioria da doutrina pátria estende a

²⁶ Ac.-TSE, de 6.6.2006, no Ag nº 4.523.

legitimidade ativa aos candidatos e ao Ministério Público. Sobre este último, aliás, já há decisões judiciais²⁷ admitindo sua legitimidade para aforar a representação ora tratada.

Quanto ao procedimento, deve-se aplicar, no que couber, as normas previstas para a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE).

Outra questão a ser tratada diz respeito à sobra de recursos financeiros, ou seja, quando a arrecadação da campanha ultrapassa seus gastos. Esta situação precisa ser declarada na prestação de contas e, após o julgamento de todos os recursos, a sobra deve ser transferida ao órgão partidário da circunscrição do pleito ou à coligação, para que divida entre os partidos que a compõem.

A lei das eleições ainda instituiu a obrigação de candidatos ou partidos conservarem a documentação relativa a suas contas até cento e oitenta dias após a diplomação. Na hipótese de ainda existir julgamento pendente com relação a essas contas, a documentação deve ser conservada até a decisão final.

4.4.3 Financiamento político e propaganda eleitoral

Este tópico irá discorrer sobre propaganda eleitoral, restringindo-se, entretanto, à análise dos dispositivos que se relacionam com o financiamento político.

Não perdendo de vista esse foco, cumpre-nos mencionar, de início, que a propaganda eleitoral, difundida no segundo semestre do ano da eleição, impede a veiculação da propaganda partidária gratuita, bem como de qualquer propaganda política paga no rádio e na televisão, a qual é proibida em todos os períodos.

Falando especificamente da propaganda eleitoral no rádio e na TV, observamos que esta se restringe ao horário gratuito definido na própria lei das eleições. O período assinalado para sua veiculação é dos quarenta e cinco dias anteriores até a antevéspera das eleições. Havendo segundo turno, a lei das eleições informa o novo período de transmissão: a partir de quarenta e oito horas da

²⁷ Acórdão 4.860 Maceió – AL-21/11/2006. Relator: André Luís Maia Tobias Granja. TRE-AL e Ac.-TSE, de 12.2.2009, no RO nº 1.596.

proclamação dos resultados do primeiro turno até a antevéspera das eleições. Durante estes períodos, as emissoras de rádio e televisão ainda reservarão trinta minutos diários para a propaganda eleitoral por meio de inserções de até sessenta segundos. A compensação financeira devida às emissoras pela divulgação da propaganda gratuita já foi tratada em tópico antecedente.

A propaganda eleitoral também pode ser veiculada em bens particulares, dependendo apenas do consentimento do proprietário ou possuidor. Deve ser totalmente gratuita, sendo também vedado o pagamento em troca de espaço para essa finalidade.

Bem diferente é a regulamentação sobre a propaganda eleitoral na imprensa escrita. Aqui é permitida, até a antevéspera das eleições, a divulgação paga de até dez anúncios de propaganda eleitoral, por veículo, em datas diversas, para cada candidato, devendo constar no anúncio o valor pago pela inserção.

Já na internet, a propaganda eleitoral paga é vedada. Da mesma forma, também é vedada, ainda que gratuitamente, a propaganda eleitoral em sítios virtuais de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos, bem como em sites oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de todos os entes federativos.

4.5 Comentários finais sobre o sistema atual e suas expectativas de mudanças

Na parte relativa às disposições transitórias, a lei das eleições estabeleceu, em seu art. 79, que o financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos seria disciplinado em lei específica.

Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis esclarece que “a vontade do legislador federal ao editar a Lei n. 9.504/97 era a de tornar o sistema normativo de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil de caráter exclusivamente público...”

Desde a data da publicação da lei das eleições, de fato, algumas propostas foram debatidas e criadas, seja pelo Congresso Nacional, pelo TSE e até

mesmo pelo Ministério da Justiça, visando aprimorar o nosso sistema de financiamento político. Em quase todos esses projetos, os estudiosos apontam para a adoção do financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais.

O projeto de lei do senado nº 268 de 2011, que atualmente é o que mais se aproxima de ser votado pelo Poder Legislativo, aguardando inclusão em ordem do dia, não difere da regra acima exposta. A explicação da ementa do projeto determina que nos anos em que se realizarem eleições, sejam consignadas ao Tribunal Superior Eleitoral dotações orçamentárias correspondentes ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior, multiplicado por R\$ 7,00, em valor de janeiro de 2011. Dispõe ainda que os recursos orçamentários referidos sejam aplicados exclusivamente pelos partidos políticos e respectivos candidatos nas campanhas eleitorais. Além disso, veda aos partidos e aos candidatos o recebimento de doações de pessoas físicas e jurídicas destinadas às campanhas eleitorais, sob pena de indeferimento ou cassação do respectivo registro ou diploma, sem prejuízo das demais penalidades previstas em lei.

Conforme é observado, muitos acreditam que o financiamento exclusivamente público seria a solução para muitas das mazelas presentes em nosso sistema eleitoral. No entanto, há vozes contrárias, alegando, entre outras coisas, que o gasto do dinheiro público para financiar campanhas seria desnecessário, sendo melhor que tais recursos fossem aplicados em serviços básicos para a população, como educação, saúde e saneamento, ainda mais ao considerarmos a realidade social do nosso país.

Ademais, é bom esclarecer que o Brasil não possui um histórico de boa fiscalização. Desta forma, quem garantiria, em caso de adoção do financiamento exclusivamente público, que os recursos privados seriam totalmente extintos do sistema eleitoral?

Vale lembrar também que, atualmente, não se tem notícia de nenhum país do mundo que adote o sistema de financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais.

Por outro lado, analisando o grande número de casos de corrupção envolvendo o processo eleitoral brasileiro, especificamente considerando os recursos alocados nas campanhas, parece evidente que as regras sobre o financiamento político precisam ser revistas.

Atualmente, a influência do capital econômico nas eleições brasileiras é notória. As grandes empresas transformaram a doação de recursos para as campanhas em um fundo de investimento. Assim, doam para determinados candidatos e partidos em troca de um interesse futuro, que quase sempre vem relacionado a contratos fraudulentos, num flagrante desrespeito ao Princípio administrativo do Interesse Público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Remata-se do presente trabalho que as nações, de um modo geral, demoraram para estabelecer uma regulação sobre o financiamento político. Basta observarmos, para tanto, que a democracia ateniense já instituía um modelo de financiamento das atividades políticas praticadas na *Ágora*. Entretanto, apenas no século XIX a Inglaterra nos trouxe os primeiros dispositivos que regularam a matéria.

Percebe-se ainda que a regulamentação do tema cresce à medida que as eleições tornam-se mais participativas. Isto é notado, de maneira clara, através do estudo do histórico brasileiro. Nosso país começou a regulamentar o financiamento político apenas na década de 40 do século passado, justamente no período em que os direitos políticos começaram a se estender para toda a população, independentemente de gênero ou classe social.

O sistema brasileiro atual prevê o financiamento misto, de modo que recursos públicos e privados podem colaborar com coligações, partidos e candidatos a cargos eletivos.

Em que pese as virtudes do nosso atual sistema, o qual é bem melhor do que aqueles que o antecederam, ele apresenta alguns pontos que necessitam de modificações, uma vez que a corrupção política alastra-se em nosso país, parecendo estar sem controle.

De fato, muitas reformas têm sido tentadas. A maioria aponta para a adoção do financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais. No entanto, acreditamos que alterações pontuais na atual legislação podem surtir melhores efeitos, sem a necessidade de uma mudança tão brusca, que nos faria experimentar um sistema sem precedentes no mundo.

O primeiro passo seria a adoção de um valor máximo absoluto para contribuições em campanhas eleitorais. Da forma como se apresenta hoje, a legislação permite que empresas e pessoas físicas com maior potencial financeiro desequilibrem o jogo político, ao estabelecer um limite baseado na porcentagem da renda e do lucro auferido. Melhor seria se a lei instituísse um valor fixo e racional, considerando a realidade socioeconômica do Brasil.

Também se afigura importante a adoção, pela legislação, de um limite para gastos em campanhas eleitorais. Conforme visto, hoje esses limites são traçados pelas próprias agremiações partidárias, o que permite que os partidos mais ricos gozem de maiores vantagens nos pleitos eleitorais. Na prática, é como se não houvesse qualquer limitação, pois os partidos podem declarar valores muito altos, que eles sabem que não chegarão a gastar.

Outra mudança necessária seria a possibilidade de as entidades de classe ou sindicais fazerem doações para campanhas. Não se compreende o motivo pelo qual a lei eleitoral permitiu a doação de grandes empresas e, ao mesmo tempo, proibiu a doação de recursos advindos de sindicato ou entidades de classe. Tais pessoas jurídicas representam o interesse de trabalhadores, e até mesmo de empregadores, e devem ter a oportunidade, mediante deliberação de seus associados, de promoverem doações para partidos e candidatos de seu agrado.

Todas essas medidas só farão sentido se forem acompanhadas de outras duas fundamentais: o melhoramento da fiscalização por parte da Justiça Eleitoral e a efetiva e rápida punição aos infratores, de modo a fazer com que estes não cheguem sequer a assumir o cargo eletivo para o qual concorreram.

Ressalte-se que a relação entre dinheiro e política é bastante espinhosa, e necessita ser regulamentada com a máxima imparcialidade possível, visando coibir todo tipo de corrupção eleitoral e proporcionar pleitos verdadeiramente democráticos, assegurando a todos os partidos e candidatos oportunidades iguais de chegar ao poder.

Por fim, é necessário advertir que o presente trabalho não tem (e nem poderia ter) a intenção de exaurir o tema ora debatido. Pelo contrário, e salientando que o assunto ainda tem vários outros enfoques não abordados neste texto, espero apenas ter contribuído para que outras pessoas despertem e, vendo a importância do financiamento político, possam estudá-lo com dedicação e afinco.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 de março de 2012.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 de março de 2012.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 de março de 2012.

BRASIL. **Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02 de abril de 2012.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 07 de abril de 2012.

BRASIL. **Decreto n. 21.076, de 24 de Fevereiro de 1932.** Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 26 de março de 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.258, de 14 de Maio de 1946.** Dispõe sobre o alistamento, os partidos políticos e dá outras providências. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 27 de março de 2012.

BRASIL. **Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950.** Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 27 de março de 2012.

BRASIL. **Lei n. 4.740, de 15 de Julho de 1965.** Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 28 de março de 2012.

BRASIL. **Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971.** Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 de março de 2012.

BRASIL. **Lei nº 6.937, de 31 de Agosto de 1981.** Dispõe sobre isenção da multa prevista no art. 8º da Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, estabelece critérios para distribuição dos recursos do fundo partidário referentes aos exercícios de 1979 e 1980, e dá outras providências. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 29 de março de 2012.

BACKES, Ana Luiza. **Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001.

BARBOSA, Francisco Valfrido. **Direito, Política e Valores.** Fortaleza – CE: Impreco Editorial, 2011.

BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada**. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito penal eleitoral & processo penal eleitoral**. Bauru: EDIPRO, 2006.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

DOS REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel. **Financiamento da política no Brasil**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ELEITORAL, Tribunal Superior. **Código Eleitoral Anotado e legislação complementar**. 10ª ed. Brasília, 2012.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4ª ed. Belo Horizonte: DelRey, 2010.

LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. **Direito Eleitoral**. Leme – SP: Imperium, 2008.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RIBEIRO, Paulo Sérgio dos Santos; SOUZA, Carlos Augusto da Silva; OLIVEIRA, André Silva de. **Monopólio da representação política e financiamento de campanhas eleitorais no Brasil**. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/sncp/bkp/resumos/2010/inst_pol/2010_ip_002.pdf>. Acesso em: 23 de março de 2012.

SANTOS, Fernando Muniz. **Abuso de poder econômico eleitoral: por uma definição complexiva desse instituto**. In: O abuso nas eleições. Coordenação: Antenor Demeterco Neto. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2008.

SPECK, Bruno Wilhelm. **O financiamento de campanhas eleitorais**. In: Reforma Política no Brasil. AVRITZER Leonardo; ANASTASIA Fátima (Org.). Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. Opin. Pública, Campinas, v. 11, n. 2, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 02 de abril de 2012.