

RECEBIDO EM: 07/07/2020

APROVADO EM: 15/06/2021

A EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL DIMENSÕES JURÍDICA E POLÍTICA

***THE EVOLUTION OF ELECTORAL FINANCING IN
BRAZIL JURIDICAL AND POLITICAL DIMENSIONS***

Bruno César Lorencini

Pós-Doutor pela Universidade São Paulo. Doutor em Direito do Estado pela Universidade São Paulo. Doutor em Direito Administrativo, Financeiro e Processual pela Universidade de Salamanca (Espanha). Visiting Scholar na Columbia University. Professor na Universidade Mackenzie. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico na Universidade Alves Faria. Juiz Federal, em São Paulo.

Wagner Wilson Deiró Gundim

Pós-Doutorado em Direito e Novas Tecnologias pela Mediterranea International Centre for Human Rights Research, em parceria com a Università Mediterranea di Reggio Calabria - Itália. Doutor em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Anhembi Morumbi. Advogado sócio fundador do Gundim & Advogados Associados.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Recorte histórico da dimensão jurídico-positiva do financiamento político no Brasil. 2. A evolução político-normativa na regulação do financiamento político brasileiro. 2.1 Restrições ao volume financeiro das campanhas. 2.2 Alto grau de burocratização nos movimentos financeiros e prestação de contas. 2.3 Aumento dos mecanismos de *liability*. 2.4 Publicização das fontes. Conclusão. Referências

RESUMO: O presente artigo busca compreender o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil sob uma perspectiva evolutiva, considerando duas dimensões do fenômeno: a jurídico-positiva e a político-normativa. A primeira tem por consideração a reconstrução histórica do direito positivo brasileiro sobre a matéria, destacando quais os contextos fáticos e jurídicos envolvidos nas sucessivas reformas legislativas. A segunda analisa a evolução dos pressupostos científicos e políticos concernentes ao financiamento eleitoral, identificando-se quatro características marcantes na história brasileira sobre o tema: a restrição ao volume financeiro na campanha, o alto grau de burocratização nos movimentos financeiros e na prestação de contas, o aumento dos mecanismos de “*liability*” e a tendência à publicização das fontes de financiamento. Ao final, conclui-se pelo caráter marcadamente reativo da legislação eleitoral no campo das finanças das campanhas, o que explica sua volatilidade e dificulta a sistematização de seus institutos. As reformas legislativas mais recentes e as peculiares características do pleito de 2018 reforçam a necessidade, intentada neste artigo, de compreender o fenômeno do financiamento eleitoral sob uma perspectiva científica.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento Eleitoral. Eleições. Accountability. Burocratização. *Liability*.

ABSTRACT: This article aims to understand the financing of electoral campaigns in Brazil under an evolutionary perspective, considering two dimensions of the phenomenon: legal-positive and political-normative. The first is due to the historical reconstruction of Brazilian law on the subject, highlighting the phatic and legal contexts involved in progressive legislative reforms. The second analyzes the evolution of the scientific and political assumptions regarding electoral financing, identifying four essential characteristics in Brazilian history: the restriction of financial volume in the campaign, the high degree of bureaucratization in economic movements and accountability, the increase in *liability*

mechanisms and the tendency to increment public funding sources. In the end, we conclude that electoral legislation is highly reactive in the field of campaign finances, which explains its volatility and makes it difficult to systematize its institutes. The most recent legislative reforms and the peculiar characteristics of the 2018 election reinforce the need, aimed in this article, to understand the phenomenon of electoral financing from a scientific perspective.

KEYWORDS: Electoral Financing. Elections. Accountability. Bureucracy. Liability.

INTRODUÇÃO

A relação entre dinheiro e política é atemporal, pois poder político e poder econômico sempre caminharam juntos. As diferentes formatações de Estado ao longo da história regularmente demonstraram algum grau de conciliação entre forças políticas e econômicas, tanto nos modelos autocráticos quanto nas configurações democráticas. Neste último caso, contudo, tal relação ganha especial complexidade.

Enquanto na autocracia a simbiose entre governantes e seus financiadores é elemento muitas vezes explícito, a democracia pressupõe a independência do Governo em relação aos interesses dos grupos econômicos, pois, no plano ideal, a soberania reside na vontade popular. Tal premissa, contudo, contrasta com o senso comum de que as facções econômicas são protagonistas importantes na definição dos rumos do Governo.

A figura abstrata do *mercado* representa os grupos econômicos com capacidade para influenciar a política e é reconhecida como verdadeiro *poder invisível* na democracia. Ainda que o *mercado* seja uma entidade sem nome, sem rosto, sem endereço, não há como fugir à longínqua constatação de Duverger no sentido de que as democracias ocidentais são plutocracias, nas quais o poder real ora repousa no povo, por meio da eleição, ora no dinheiro, por meio dos grupos de pressão (1962, p. 116).

A *invisibilidade* da influência do poder econômico nos rumos políticos do Estado é, contudo, por vezes superada por força de escândalos que marcam a trajetória de praticamente todos os regimes democráticos. Desde o célebre episódio Watergate nos Estados Unidos da América, passando pelos casos da *Tangentopoli* italiana e da queda do mais longínquo Chanceler alemão, Helmut Kohl, até chegar aos produtos nacionais *Mensalão* e *Lava Jato*, o fato é que periodicamente a sociedade tem sua fé na soberania

popular abalada pela revelação de que as decisões que afetam sua vida são, muitas vezes, resolvidas em círculos fechados.

A sucessão de escândalos na seara do financiamento político e a reação da opinião pública trouxeram impactos no tratamento *jurídico-positivo* do tema nos ordenamentos estatais. Trata-se, inclusive, de característica marcante do microssistema jurídico concernente ao financiamento partidário-eleitoral¹ o fato de ser *responsivo* a demonstrações públicas de ineficiência do sistema (LORENCINI, 2014, p. 36), isto é, após cada escândalo revelado, pode-se ter como certa futura alteração legislativa no intuito de *corrigir* – embora às vezes *aprofundar* – os vícios e fraturas expostos.

São diversos os exemplos neste sentido. Após *Watergate*, houve uma sequência de reformas eleitorais nos Estados Unidos da América que, segundo Herbert E. Alexander, foram previstas para impedir a influência da riqueza e de interesses especiais na política, mas tiveram caráter tão restritivo que foi necessário que a Suprema Corte as revisse parcialmente em Janeiro de 1976, no precedente *Buckley v. Valeo* (ALEXANDER, p. 48). No Brasil, após o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Ação Penal 470 – vulgarmente conhecida como *Mensalão* –, a Lei 9.504/97, que regula as Eleições, sofreu as microrreformas estabelecidas nas Leis 11.300/06 e 13.165/15, que trataram de aspectos como limite de gastos e transparência na arrecadação de recursos. Mais recentemente, já sob o clima da *Operação Lava-Jato*, o legislador trouxe nova reforma na regulação do financiamento partidário e eleitoral, consubstanciada na Lei 13.488/17, cujos principais aspectos, como a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC.

A partir de tal cenário, a proposta deste estudo é analisar a história do financiamento político no Brasil, mas não sob método tipicamente historiográfico, cuja tarefa é reservada aos cientistas da área. A perspectiva aqui adotada será de cunho *crítico*, considerando o financiamento partidário-eleitoral como um problema colocado para a democracia brasileira desde seus primeiros dias e no decorrer de todos os seus altos e baixos. Assim sendo, mais do que reconstruir os eventos que culminaram no atual estado das coisas, a discussão será sobre avanços e retrocessos do financiamento político na jovem democracia brasileira.

1 A expressão financiamento político pode ser encarada como um gênero, do qual são espécies o financiamento partidário – concernente à arrecadação e dispêndio de recursos pelos partidos políticos tendo em vista suas atividades permanentes – e o financiamento eleitoral, relacionado a recursos arrecadados e gastos durante as campanhas eleitorais.

Entre as diferentes perspectivas que o tema suscita, ao menos duas merecem destaque e, sob o parâmetro do sistema político brasileiro, serão objeto deste estudo: a) *jurídico-positiva*, em que se considera a evolução legislativa do financiamento partidário-eleitoral, que, conforme já se mencionou, é acentuadamente responsável a traumas do sistema; e b) *político-normativa*, cujo enfoque são os parâmetros ideais de regulação do financiamento partidário-eleitoral, os quais, conforme se demonstrará, também guardam marcante volatilidade.

O tratamento independente dessas duas dimensões da história do financiamento político no Brasil não pode, de forma alguma, levar à falsa conclusão de que elas guardam autonomia entre si. As premissas normativas sobre a matéria, coletadas tanto no debate doutrinário quanto na prática nacional e internacional, continuam sendo o principal referencial para as tentativas de aprimoramento legislativo. Por outro lado, há situações em que a necessidade de regulação do financiamento político é tão premente, que o legislador adota puro método de tentativa e erro, cujos resultados, por vezes, acabam afetando as aludidas premissas normativas.

A Lei 13.488/17, por exemplo, com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), cria modelo de financiamento misto – já que não se esgotou a possibilidade do financiamento privado –, sem que seja possível enxergar justificativa teórico-normativa relevante. Se os resultados de sua adoção, empiricamente, serão positivos ou não, é uma resposta ainda a ser obtida; talvez, em alguns anos, seja possível concluir que o Fundo representou um avanço histórico, em que pese o forte ceticismo com que o meio acadêmico e a sociedade recebeu a medida.

1. RECORTE HISTÓRICO DA DIMENSÃO JURÍDICO-POSITIVA DO FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL

A legislação acerca do financiamento político, tanto na espécie partidária quanto na eleitoral, normalmente é situada como objeto do Direito Eleitoral que, em sentido lato, estuda os aspectos concernentes *ao processo eleitoral democrático*, conceito este *multifacetário*, mas que carrega, em sua essência, os elementos necessários ao exercício da representação política em uma democracia. Entre tais elementos, o *financeiro* é, sem dúvida, dos mais sensíveis, pois é a faceta que se inter-relaciona mais profundamente com o poder econômico. Assim sendo, o debate sobre o financiamento político a partir da reconstrução histórica brasileira demanda situar o surgimento do Direito Eleitoral no país.

Determinar tal início, contudo, é tema que já contém, por si só, alguma polêmica. Isto porque para alguns somente faz sentido falar em Direito Eleitoral sob a perspectiva democrática, ou seja, não haveria relevância científica em eventos eleitorais desenvolvidos no âmbito de autocracias ou, pior, no curso de períodos coloniais, como é o caso da criação da Câmara Municipal no município de São Vicente no litoral paulista e da eleição de seus membros em 22 de agosto de 1532.

Da mesma forma, o período imperial, entre 1822 e 1889, traz pouco interesse e contribuição aos estudos eleitorais, ante o centralismo do poder na figura do Imperador e a colateralidade das eleições realizadas para a Assembleia-Geral Legislativa e para os Conselhos Gerais das Províncias. Talvez o principal aspecto a mencionar em relação ao elemento financeiro diz respeito ao exercício da capacidade eleitoral ativa, ante a adoção do voto censitário². O critério da renda só viria a ser afastado após a promulgação da República, sendo que o Decreto nº 6, de 19 de dezembro de 1889 declarou como eleitores para as Câmaras Gerais, Provinciais e Municipais todos os cidadãos brasileiros, no gozo de seus direitos civis e políticos, que soubessem ler e escrever (NICOLAU, 2012).

No contexto da República Velha, em que pese o fim do voto censitário, a restrição ao universo votante – analfabetos e mulheres não compunham o eleitorado – e fenômenos como o *coronelismo* e o *voto de cabresto* também limitam a importância do Direito Eleitoral no período (NICOLAU, 2012). Sem dúvida, a simbiose entre os grandes proprietários rurais (*os coronéis*) – principais agentes econômicos do período – e o poder político estabelecido foi traço marcante das primeiras décadas republicanas.

O *Coronelismo* constitui, por certo, exemplo de financiamento político, não no contexto formal e positivo em que hoje é compreendido, isto é, como faceta financeira do processo eleitoral e da atividade partidária, mas como retrato rústico da relação íntima que havia entre o poder econômico e os governantes da época. Carvalho explica com simplicidade o funcionamento do Coronelismo³:

² Somente podiam votar na eleição dos deputados e senadores da Assembleia-Geral Legislativa e dos Membros dos Conselhos Gerais das Províncias eleitores que prenchessem o critério de renda de no mínimo 100.000 (cem mil) réis anuais – o que se denominava de votante de primeiro grau –, e de 200.000 (duzentos mil) réis anuais para ser eleitor (segundo grau) (NICOLAU, 2012).

³ Em trabalho aprofundado sobre o tema Victor Nunes Leal concebe o coronelismo “como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude

Era, assim, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e rivais; o coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da república em troca do reconhecimento deste seu domínio no Estado. Ele morre simbolicamente com a prisão dos grandes coronéis baianos em 1930; não existe depois disso (CARVALHO, 1997).

A Revolução de 1930 traz entre suas pautas o combate às fraudes na representação política e tem como resultado, já na era getulista, o ápice da história eleitoral do país até então, com a edição do Código Eleitoral de 1932. Entre as novidades trazidas pela legislação, estão a previsão do voto feminino⁴, a adoção do sistema proporcional nas eleições parlamentares e a criação da Justiça Eleitoral como órgão de organização e controle das eleições⁵. Embora não tenha dedicado atenção diretamente à questão do financiamento político, a previsão de um órgão de *accountability* – a Justiça Eleitoral –, aliada a incipientes regras de transparência e procedimento, trazem grande modernização ao processo eleitoral brasileiro.

Em que pese as boas novidades, a legislação teve vida curta, devido ao retrocesso autoritário promovido por Getúlio Vargas no Estado Novo, promovendo a extinção da recém-criada Justiça Eleitoral e adotando regime ditatorial. A redemocratização do país somente se positiva com a promulgação da Constituição de 1946, que retoma o movimento de modernização eleitoral interrompido na era getulista, restabelecendo, inclusive, as atividades da Justiça Eleitoral (GOMES, 2008).

da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo o ‘coronelismo’ é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil (LEAL, 2012, p. 43-44).

- 4 Sobre a temática da participação da mulher na política brasileira ver: LEITE; GUNDIM, 2019.
- 5 Além de tais inovações “foram criadas medidas para prevenir a possibilidade de fraudes durante a votação e na apuração. Foi instituído o gabinete indevassável, espaço particular para votar e as urnas eram lacradas logo após o encerramento da votação. Enfim, o voto no Brasil foi tornado universal, secreto, obrigatório, igual e direto, mas a proibição ao voto do analfabeto ainda perdurou durante a Era Vargas, o que afastava grande parte da população do processo eleitoral. Diante de todas essas alterações, viu-se uma grande evolução do sistema eleitoral brasileiro em caráter de representatividade, rotatividade, direito de votar, segurança e transparência das eleições, mas ocorreram também restrições impeditivas de aumento significativo da participação popular” (LAURENTIIS; BIANCHI, 2019, p. 150).

Neste ambiente de fortalecimento democrático e qualificação do sistema eleitoral, em 1950 é promulgado novo Código Eleitoral⁶ que, pela primeira vez, regulará, ainda que de forma tímida, o tema do financiamento partidário e eleitoral. Por exemplo, o artigo 12 do Código de 1950 previa competir ao Tribunal Superior Eleitoral conhecer as reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua *contabilidade* e à apuração da *origem dos seus recursos*. Referidos deveres estavam dispostos nos artigos 143 e 144 da legislação revogada, a seguir transcritos:

Art. 143. Os partidos políticos estabelecerão nos seus estatutos os preceitos:

I - que os obriguem e habilitem a fixar e apurar as quantias máximas que os seus candidatos podem, em cada caso, despender pessoalmente com a própria eleição;

II - que fixem os limites das contribuições e auxílios dos seus filiados;

III - que devam reger a sua contabilidade;

§ 1º Manterão os partidos rigorosa escrituração das suas receitas e despesas, precisando a origem daquelas e aplicação destas.

§ 2º Os livros de contabilidade do diretório nacional serão abertos, encerrados e, em todas as suas folhas, rubricados pelo presidente do Tribunal Superior. O presidente do Tribunal Regional e o juiz eleitoral exercerão a mesma atribuição quanto aos livros de contabilidade dos diretórios regionais da respectiva circunscrição e dos diretórios municipais da respectiva zona.

Art. 144. É vedado aos partidos políticos:

I - receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro de procedência estrangeira;

II - receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal;

III - receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público.

⁶ BRASIL, 1950.

Ainda de forma novidadeira, o Código de 1950 trouxe mecanismo de *liability* (sancionatório) relacionado a eventual infração no campo do financiamento político. Trata-se da previsão do artigo 175, item 20, que tipifica penalmente a conduta de oferecer, prometer, solicitar ou receber dinheiro, dádiva ou qualquer vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção. Trata-se da primeira norma que, expressamente, busca impedir a influência abusiva do poder econômico nas eleições.

A Constituição Federal de 1967, embora promulgada já no seio de regime político autoritário, elevou ao *status* máximo do ordenamento jurídico a preocupação com a influência indevida do poder econômico, fato que, em certa medida, chama a atenção, uma vez que em regimes políticos centralizados e fechados a relação entre financiados e financiadores não precisa ser tão bem disfarçada. De qualquer forma, o artigo 148 da Constituição Federal de 1967 alçou o abuso de poder econômico como hipótese de inelegibilidade a ser fixada via lei complementar e inaugurou, ao menos no campo jurídico-positivo, fase de maior controle do fluir financeiro de partidos políticos e campanhas, o que se confirma com a edição do Código Eleitoral de 1965⁷, ainda vigente em algumas partes.

Nos aspectos relacionados às finanças, o Código de 1965 promoveu a cisão no regramento normativo das espécies de financiamento político: o partidário e o eleitoral. O primeiro passou a ser regulado pela Lei dos Partidos Políticos da época, Lei nº. 5.682, de 21 de julho de 1971, que, inclusive, ampliou as restrições impostas pelo Código de 1950.⁸ Entre as novidades trazidas pela lei partidária, está a inauguração do financiamento político de natureza pública com a criação do Fundo Partidário (Título VIII da lei), composto de multas, doações privadas e de dotações orçamentárias (LORENCINI, 2014).

O financiamento tipicamente eleitoral continuou sendo regulado pelo próprio Código, que não tratou o tema com profundidade, mas manteve a premissa de combate ao abuso de poder econômico nas eleições, o qual prometia coibir e punir (art. 237). De forma mais específica, tipificou criminalmente a *compra de votos* (art. 299) e o fornecimento gratuito de alimento e transporte, com o fim de fraudar o exercício do voto (art. 302). Aprofundam-se, assim, os aspectos de *liability* relacionado ao financiamento

7 BRASIL, 1965.

8 Por exemplo, a Lei partidária inovou no tocante à vedação no recebimento de quaisquer contribuições, diretas ou indiretas, de empresa privada com fins lucrativos e entidades de classes ou sindicais.

eleitoral, sendo ainda precários, entretanto, os instrumentos de controle à disposição da Justiça Eleitoral (LORENCINI, 2014).

A redemocratização do país na década de 1980, com seu ápice verificado na promulgação da Constituição Federal de 1988, inicia movimento de transição e consolidação democráticas vivenciado, com altos e baixos, até os dias atuais. As eleições ganham em complexidade e volume, com o enorme crescimento do eleitorado – inclusive por força da extensão do voto aos analfabetos – e a multiplicação desenfreada de agremiações partidárias. A atenção ao financiamento político e ao abuso de poder econômico – preocupação de natureza internacional já à época, ante os comentados escândalos político-eleitorais presenciados nas democracias ocidentais – ganha intensidade, sendo que a Constituição de 1988, além de manter a inelegibilidade por abuso de poder econômico, instrumentalizou-a com a ação de impugnação de mandato eletivo nos casos de abuso comprovado (art. 14, § 10).

A Constituição de 1988 preocupou-se, ainda, com o financiamento partidário, ao conferir *status* constitucional ao direito dos partidos aos recursos do Fundo Partidário (art. 17, § 3º), o qual ganhará relevância ao longo dos anos, especialmente em decorrência da curva ascendente em relação ao volume de recursos disponibilizados. O Fundo se destina à sustentação do funcionamento permanente dos partidos, servindo à manutenção do pluralismo partidário (LORENCINI, 2014).

O entusiasmo da redemocratização e das novas regras de disputa sofreria um golpe já com as primeiras eleições presidenciais, que resultaram na vitória de Fernando Collor de Mello. No centro do escândalo que envolveu o ex-Presidente da República estava a atuação de Paulo César Farias, seu tesoureiro de campanha nas eleições de 1989 e que, posteriormente, seria acusado da prática de crimes como formação de quadrilha e extorsão, atingindo diretamente a viabilidade do recém-empossado governo.

A partir daí, sucedem-se legislações buscando regulamentar o fluir financeiro nos partidos e nas campanhas. Primeiro exemplo foi a Lei n.º 8.713/93, voltada à regulamentação das eleições de 1994, e que trouxe título destinado à “arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais”. Nesta legislação, observa-se a adoção de técnicas como a criação de comitês financeiros, que assumem responsabilidade solidária por irregularidades (Arts. 34 e 35), de *contas bancárias específicas* para a movimentação financeira da campanha (Art. 36) e da *taxatividade de gastos eleitorais* (Art. 47). Tais técnicas serão mantidas nas reformas legislativas

seguintes e inauguram fase de maior burocratização na administração das campanhas, com consequências decisivas para a qualidade do processo eleitoral brasileiro, o que será objeto de análise no próximo item.

As leis 9096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e a 9504/97 (Lei das Eleições) compõem a atual legislação sobre financiamento político no Brasil e, conforme já antecipado, vêm sofrendo sucessivas reformas ao longo dos anos. Consolidando a evolução até então observada sobre o tema, referida legislação sistematizou o que se denomina *microssistema jurídico próprio* do financiamento partidário-eleitoral, composto por três princípios específicos fundamentais: (i) *limitação dos gastos eleitorais*; (ii) *restrição às fontes de financiamento* de partidos e campanhas eleitorais; (iii) *controle* na arrecadação e despesas de recursos eleitorais e partidários (LORENCINI, 2014). Os dois primeiros se relacionam diretamente com o processo eleitoral competitivo, tendo por principal função assegurar a igualdade de oportunidades na campanha. O último é elemento essencial de *accountability* e transparência nas eleições.

Nas sucessivas reformas que a legislação sofreu – entre as mais relevantes estão as leis 11.300/06, 13.165/15 e 13.488/17 –, os pilares do microssistema foram permeados de avanços e retrocessos que, dentro do escopo deste estudo, não serão analisados de forma pontual, mas sim na perspectiva da evolução *político-normativa* do tema, isto é, enfocando como os parâmetros ideais de regulação do financiamento partidário-eleitoral têm sido alterados ao longo do tempo, seja como resposta a necessidades de momento, seja pela modificação dos vetores preponderantes no desenho do modelo financeiro de partidos e campanhas. É o que se analisa no próximo item.

2. A EVOLUÇÃO POLÍTICO-NORMATIVA NA REGULAÇÃO DO FINANCIAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO

Aspectos culturais e históricos conferem peculiaridades ao direito positivo de cada Estado, especialmente em searas sensíveis com forte ligação com a vida política, como é o caso do financiamento partidário-eleitoral. Faz sentido, portanto, que no Brasil tenha se conferido crescente força a *elementos restritivos* na regulação do tema, por algumas razões.

Realmente, se há um traço marcante na evolução histórica da relação política no Brasil é, exatamente, o seu elevado caráter *clientelista*⁹.

9 O conceito de *clientelismo* não é uniforme na ciência política, recebendo, muitas vezes, conotações específicas conforme o fenômeno político analisado. No caso aqui empregado, confere-se ao tema sentido amplo e genérico, no intuito de abranger as mais variadas relações entre específicas figuras de poder e o Estado, como é o caso

Conceitualmente, emprega-se aqui a noção de clientelismo como toda aquela relação que envolva a apropriação de benefícios públicos por parte do setor privado – em regra pelos detentores do poder econômico –, em troca de sustentação política ao Governo constituído.

A história do Brasil independente é repleta de exemplos de relações clientelistas que, obviamente, sofreram mutações conforme as transições verificadas no regime político do país. No Período Imperial, em que pese as características próprias do modelo de governo central, as relações locais de poder – especialmente no âmbito das Províncias de maior força econômica –, já demonstravam algum grau de sustentação mútua entre os poderes político e econômico. Trata-se do nascimento do fenômeno que Victor Nunes Leal denominou *Coronelismo* e que marcaria a história brasileira entre a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX (LEAL, 2012).

A transição republicana serviu para ampliar as relações clientelistas, permitindo que, no contexto do que se convencionou chamar *República do Café com Leite*, as elites econômicas de São Paulo e Minas Gerais tivessem a decisão final sobre quem assumiria o Governo Central. Tal ordem somente seria quebrada com a Revolução de 1930 e o Estado Novo de Getúlio Vargas, de perfil ditatorial, que, após breve período de redemocratização entre 1945 e 1964, seria sucedido pelo Governo Militar, também de perfil autoritário e que somente declinaria em meados de 1980, inaugurando novo movimento democrático (NICOLAU, 2012).

Embora a transição democrática tenha restabelecido o elemento eleitoral, os mencionados escândalos no financiamento partidário-eleitoral e na apropriação de benefícios públicos revelam a persistência do clientelismo na política nacional no período pós-1988, fato que, obviamente, trouxe e continua trazendo significativos impactos nos pressupostos normativos que regem o tema da política no Brasil e, especialmente, seu financiamento.

Tais pressupostos, como é evidente, modificaram-se ao longo dos anos, uma vez que, conforme destacado anteriormente, a temática é sensível e *reativa* ao cenário fático vigente. É possível realçar, contudo, a presença de quatro parâmetros normativos que, em alguma medida, caracterizam o modelo de financiamento político no Brasil e, com o passar tempo, parecem ter sua presença intensificada nas reformas legislativas realizadas.

do coronelismo, do mandonismo, do patrimonialismo, todas elas parte da história política brasileira. De todo modo, o conceito de clientelismo pode ser encontrado em farta bibliografia especialmente no campo da ciência política, como em: 1) BAHIA, 2003; 2) FARIA, 2000; e 3) FILHO, 1994.

São eles: a) Restrição ao volume financeiro na campanha; b) Alto grau de burocratização nos movimentos financeiros e prestação de contas; c) Aumento dos mecanismos de “liability”; d) Tendência à publicização das fontes de financiamento. Analisa-se, a seguir, cada um desses parâmetros.

2.1. Restrições ao volume financeiro das campanhas

É comum que a primeira reação a escândalos envolvendo o financiamento político, especialmente no âmbito das campanhas eleitorais, seja a defesa de restrições ao volume de recursos disponível a partidos e candidatos, associadas à adoção de limitações aos meios de propaganda e a outras técnicas de divulgação das campanhas. Parte-se da ideia de que o alto custo das campanhas constitui causa eficiente dos desvios ocorridos no campo do financiamento político. Os dados parecem confirmar tal presunção.

A evolução dos gastos de campanha para todos os cargos da esfera federal e estadual, tanto no legislativo quanto no executivo, demonstra expressivo incremento do *valor gasto por voto*, conforme demonstra pesquisa do Centro de Política e Economia do Setor Público – FGV (ABELINO; BIDERMAN; FISCH, 2017). Na eleição majoritária para Presidente da República, cargo no qual a variação do custo por voto, entre as eleições de 2002 e 2014 (quatro pleitos), foi de 661,52% para cima, os balanços de receitas e despesas das chapas que disputaram o segundo turno apontaram assombrosos montantes de cerca de R\$ 350 milhões para a chapa vencedora e R\$ 222 milhões para a segunda colocada (TSE, 2018).

O interessante, contudo, é que embora as reformas legislativas tenham buscado *restringir* os custos da campanha, os resultados alcançados foram contrários. A Lei Eleitoral (9.504/97), em seus artigos 17 e 18, mostra bem como o movimento do legislador foi no sentido de reduzir o volume financeiro nas eleições, inclusive pelo estabelecimento do mecanismo do *teto de gastos*.

Em sua redação original, a lei n. 9.504/97 não trazia um limite de gastos pré-estabelecido ao início da campanha. Seguia-se, assim, o parâmetro de que teto de tal natureza confrontaria com o princípio da liberdade de expressão dos concorrentes e, também, ao próprio direito de arena¹⁰, o que estava consonante, por exemplo, com as premissas fixadas na Suprema Corte americana no célebre caso *Buckley x Valeo*, que reconheceu

¹⁰ Entende-se por *direito de arena* a garantia de um espaço de confrontação de ideias nas campanhas eleitorais (LORENCINI, 2014).

como inconstitucional a limitação de gastos imposta pela *Federal Election Campaign Act* de 1971¹¹.

A primeira tentativa de impor uma limitação ao volume de gastos das campanhas foi com a Lei n. 11.300/06, que inseriu o artigo 17A, com a seguinte redação:

Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.

Observa-se que o dispositivo reservou à iniciativa legislativa a fixação do teto de gastos para cada eleição. Inexistindo a lei, cada partido político teria a liberdade de estabelecer seus próprios limites de gastos, o que, na prática, significou a inexistência de qualquer teto.

Constata-se, assim, que embora a evolução histórico-normativa da legislação tenha sido pautada no objetivo de restringir os recursos das campanhas, não houve sucesso na empreitada, seja em função da realidade estabelecida nas eleições do país, cada vez mais centrada em aspectos midiáticos, seja por falhas atribuíveis à própria regulação.

Diante deste quadro, e constatando que a sistemática estabelecida no artigo 17-A era ilógica, o legislador realiza verdadeira guinada com a Lei 13.165/2015¹², que, ao trazer nova redação ao artigo 18 da Lei 9.504/97, afirma que os “limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, com base nos parâmetros definidos em lei”.

Atribuir ao órgão de *accountability* eleitoral, integrante de Poder não eleito, a capacidade normativa de estabelecer o limite de gastos de campanha representa, sem dúvida, passo deveras restritivo na fixação das regras do

11 Ver: LEVIT, 1993.

12 Aqui é importante observar que a questão dos custos das campanhas eleitorais e sua relação com os limites de gastos sofreu profundas modificações pela nova lei, considerando que até a entrada em vigor da Lei n.º 13.165/2015 o limite de gastos de campanha era definido pelos próprios partidos políticos, com posterior informação à Justiça Eleitoral. Após a nova lei, contudo, os limites passaram a ser definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o qual definiria os valores a partir de diretrizes estatuídas na legislação (SOARES, 2019).

jogo eleitoral. Natural, portanto, que a Lei 13.488/2017 tenha trazido, em menos de dois anos, nova alteração do artigo 18 da Lei 9.504/97, prevendo que os “limites de gastos de campanha serão definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral”. Ou seja, restabelece-se no legislador a prerrogativa de implementar o teto de gastos. Desta feita, contudo, para superar o problema da *inércia* do legislativo em produzir a lei do teto de gastos para cada eleição, a própria Lei 13.488/2017 já trouxe os limites a serem observados para as eleições de 2018.

No caso das eleições para Presidente da República em 2018, nos termos do artigo 5º da referida lei, o volume máximo de recursos autorizado para cada candidato foi de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais), o que, comparativamente aos números alcançados pela chapa vencedora em 2014, representa uma diminuição de simplesmente 80% (oitenta por cento) no total de recursos disponíveis.

A limitação dos gastos de campanha, a consolidação legislativa da proibição de doações por pessoas jurídicas e a diminuição do período eleitoral¹³ representaram um bloco de medidas voltado ao objetivo evidente de *diminuir os custos das campanhas*, o que pareceu ir ao encontro do interesse da sociedade, ainda sob os efeitos da *Operação Lava Jato*.

As boas vindas às restrições impostas pelas Leis 13.165/15 e 13.488/17 devem, contudo, ser ponderadas em relação a dois aspectos. Primeiro, questiona-se: a guinada não foi excessiva? Isto é, a restrição não foi deveras drástica, escasseando a disponibilidade de recursos para realizar campanha eleitoral que atinja número relevante de eleitores? Segundo, indaga-se: será que o foco apenas no aspecto quantitativo não é um equívoco, devendo-se buscar o aprimoramento qualitativo do fluir de recursos nas campanhas?

Sobre o primeiro ponto, no momento em que redigido este artigo, ainda se aguardam dados consolidados sobre a campanha eleitoral de 2018. Nas informações disponibilizadas até o momento, o candidato derrotado no segundo turno, Fernando Haddad (PT), gastou o total de R\$ 34.400.867,00, e o vencedor, Jair Bolsonaro, o total de R\$ 1.721.537,00 (AGÊNCIA BRASIL, 2018). Os dois montantes revelam patamares bem inferiores ao máximo permitido, sendo que o resultado do candidato

¹³ A lei 13.165/2015 determinou o prazo final de registro de candidaturas em 15 de agosto do ano eleitoral, reduzindo o período oficial de campanha a pouco menos de dois meses. In verbis: “Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.”

vencedor é, sob o ponto de vista financeiro, marcante pelo volume irrisório arrecadado, quando se tem sob perspectiva as campanhas presidenciais anteriores. Tal cenário autorizaria a conclusão de que fixação do limite nominal em 70 (setenta) milhões não foi excessivamente restritiva, uma vez que as campanhas sequer alcançaram a metade da arrecadação autorizada.

Tal conclusão, contudo, é preliminar, e ainda depende da análise de fatores que tornaram a campanha eleitoral de 2018 única em relação às anteriores. O crescimento de importância das mídias sociais, em relação proporcional à diminuição da relevância dos tradicionais mecanismos de campanha, como a propaganda em rádio e televisão, e os impactos no campo financeiro de tais alterações ainda são fenômenos a serem bem compreendidos pela ciência política, fugindo aos limites deste estudo.

Quanto à segunda indagação formulada, cabe dizer que por *restrição qualificativa* entende-se toda aquela voltada a identificar *ingressos* (fontes) e *saídas* (despesas) que devem ser vedadas no financiamento político-eleitoral. Quanto aos ingressos, hodiernamente, após o reconhecimento da inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal de contribuições de campanha efetivadas por pessoas jurídicas (ADI 4650), consolidada no plano legislativo pela Lei n. 13.488/17, restou no ordenamento brasileiro a possibilidade de doações privadas, combinada com recursos públicos diretos (fundo especial de financiamento de campanha - FEFC) e indiretos (horário eleitoral gratuito em rádio e televisão e fundo partidário). Quanto às saídas, o artigo 26 da Lei n. 9504/97 se encarrega de listar as espécies de gastos autorizados nas campanhas, em rol considerado taxativo pela doutrina e pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Deve-se questionar, contudo, até que ponto não há espaço para aprimorar qualitativamente o modelo de financiamento no modelo brasileiro. Primeiro, identificando novas fontes que sejam condizentes com pressupostos democráticos, como o incremento da participação dos eleitores nas campanhas. Neste sentido, a Lei n. 13.488/17 agiu bem ao aprimorar a regulamentação do mecanismo de *crowdfunding*, que permite a arrecadação de contribuições de pequena monta por plataformas *online*. Segundo, autorizando maior *liberdade* a partidos e candidatos nos dispêndios eleitorais, optando-se pela realização de controle finalístico – ou seja, exigindo-se a correlação do gasto com a campanha eleitoral –, ao invés de se exigir o enquadramento de cada despesa no rol do artigo 26 da Lei n. 9504/97.

De fato, o *engessamento* das campanhas, decorrentes do excesso de restrições e burocracias, deve ser uma preocupação do legislador, uma vez que o *direito de arena* é valor essencial da democracia. No entanto, as reformas recentes, como bem exemplificam as de 2015 e 2017, adotaram a linha comum de aumentar controles e restrições, o que está, obviamente, relacionado ao fato de se tratarem de reações legislativas a graves escândalos de corrupção. Seria fundamental, contudo, adotar cautelas para que o combate à corrupção não seja um *fim em si mesmo*, isto é, que, em nome da assepsia do processo eleitoral, extraia-se dele todas as suas essências democráticas.

2.2. Alto grau de burocratização nos movimentos financeiros e prestação de contas

O final do tópico anterior antecipou a premissa que aqui será aprofundada, qual seja a de que a tendência evolutiva da legislação de financiamento político é de aumentar a burocracia relacionada à movimentação financeira da campanha e, também, os mecanismos de controle. A análise da Lei n. 9504/97 revela como, paulatinamente, o legislador incrementou obrigações para partidos políticos e candidatos na arrecadação e dispêndio dos recursos eleitorais, bem como tem conferido poderes ao órgão fiscalizador, a Justiça Eleitoral, para controlar e punir os desvios cometidos.

Obrigações como a necessidade de criação de conta bancária específica para registrar o movimento financeiro da campanha (art. 22), a inscrição dos candidatos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ (art. 22-A), a divulgação das contas de campanha na internet (art. 28, §4º), entre outras, foram medidas recentemente adotadas na legislação eleitoral no intuito de aprimorar o controle do fluir financeiro nas campanhas eleitorais.

O aumento das exigências burocráticas para candidatos e partidos políticos costuma ser fundado no aprimoramento da *accountability*¹⁴. Realmente, trata-se de requisito de qualidade do processo eleitoral a adoção de mecanismos horizontais¹⁵ e verticais¹⁶ de *accountability* (O'DONNEL,

¹⁴ Não há tradução ideal para o termo *accountability*. Associá-lo à ideia de *prestação de contas* é insuficiente para exprimir a relevância de tal conceito na estruturação do regime de responsabilidade do poder político.

¹⁵ Por mecanismo horizontal, o autor se refere às atitudes de instituição coletivas ou poder autônomos, os quais são capazes de julgar o trabalho realizado pelo eleito como impróprio, ou seja, é um mecanismo interno do próprio sistema para regular as atitudes de seus membros. (O'DONNEL, 1997, p. 61-62)

¹⁶ Por mecanismo vertical, o autor se refere às atitudes dos eleitores para com os políticos anteriormente eleitos, ao que tange premiar (reeleger) ou punir (não se reeleger) o candidato, tendo por mérito do julgamento as ações praticadas por ele, em exercício de seu mandato (Idem, p.61)

1997, p. 61), pois são os instrumentos que asseguram que as eleições ocorram da forma mais asséptica possível às virulências do abuso de poder político e econômico e, claro, da corrupção.

Há, contudo, linha tênue entre o que pode ser considerado como medida de efetiva e elogiável *accountability* e o que consiste em perigosa incursão no excesso burocrático. O critério distintivo parece ser *teleológico*, isto é, a obrigação imposta ao candidato e/ou ao partido político deve alcançar as finalidades de *qualificar a informação e/ou impedir os desvios* no processo eleitoral.

A qualificação da informação é medida da mais alta relevância para a democracia. É exatamente por intermédio da informação qualificada, dentro do regime de *multiplicidade de fontes*, que se instala efetiva *arena eleitoral*. A criação do espaço -público de debate de propostas, que deveria ser o principal suplemento do jogo eleitoral, somente é possível por intermédio da criação de mecanismos que tragam conteúdo informativo verdadeiro e relevante para o conhecimento do eleitorado. É a informação qualificada que permitirá o principal mecanismo de *accountability* vertical na democracia, que é a votação.

Quanto ao impedimento de desvios, os mecanismos de *accountability* horizontal, isto é, órgãos oficiais de controle externo do processo eleitoral, permitem o ambiente asséptico na disputa eleitoral e, portanto, a igualdade de oportunidades entre os concorrentes. Reside neste princípio, o da igualdade na disputa, o valor fundamental para que as eleições sejam consideradas efetivamente democráticas. Caso ele não esteja presente, não é possível afirmar a existência dos dois elementos basilares do regime democrático, conforme doutrina de Robert Dahl, que são a *contestação* e a *participação* (DAHL, 1971).

Sob tais critérios, pode-se considerar, por um lado, como efetiva *accountability* a obrigação para partidos e candidatos que, em sua finalidade, concretize os objetivos de qualificar a informação eleitoral ou impedir a prática de desvios no processo. Por outro lado, será *burocracia excessiva* a exigência que não seja capaz de assegurar referidos objetivos, apenas trazendo complexidade e custos para os concorrentes no pleito. Cabe analisar dois dispositivos da legislação eleitoral que exemplificam cada uma das hipóteses.

Inicialmente, considere-se o artigo 28, §4º da Lei 9504/97, com redação implementada pela Lei n. 13.165/15:

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante as campanhas eleitorais, a divulgar em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim na rede mundial de computadores (internet):

I - os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral, em até 72 (setenta e duas) horas de seu recebimento;

II - no dia 15 de setembro, relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados.

Referido dispositivo obrigou partidos, coligações e candidato a conferir ampla publicidade na rede mundial de computadores à movimentação financeira da campanha. Obviamente, o difundido acesso à *internet* nos dias atuais, aliado à dinamicidade da informação – até 72 (setenta e duas) horas após a arrecadação no caso do inciso I – permitem o controle efetivo do fluir de recursos por qualquer interessado, especialmente pela mídia, que expandirá e qualificará a informação. Sem dúvida, a norma em questão é clara medida de *accountability* do processo eleitoral brasileiro.

O mesmo não ocorre em relação à norma do artigo 30 da Lei n. 9.504/97, com a seguinte redação:

Art. 30. A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas de campanha, decidindo:

I - pela aprovação, quando estiverem regulares;

II - pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade;

III - pela desaprovação, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade;

IV - pela não prestação, quando não apresentadas as contas após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral, na qual constará a obrigação expressa de prestar as suas contas, no prazo de setenta e duas horas.

(...)

O dispositivo estabelece procedimento para a *homologação das contas de campanha* pelo órgão de controle eleitoral. O objetivo do legislador foi

estabelecer amplo mecanismo de fiscalização da movimentação financeira de partidos e candidatos, criando estrutura que, pela dimensão da tarefa imposta, será sempre enorme e, ao mesmo tempo, insuficiente. O crescente orçamento da Justiça Eleitoral¹⁷, com número cada vez maior de servidores, parece ser insuficiente para enfrentar a hercúlea tarefa de verificar a regularidade das contas de 35 partidos e 26,181 mil candidatos que concorreram no pleito de 2018¹⁸.

Além do *incremento orçamentário*, a dimensão da fiscalização estabelecida pelo legislador faz com que a *verificação da regularidade* se limite a mero *expediente formal*, e não controle substantivo. De fato, o que a Justiça Eleitoral é capaz de fazer, e com ampla dificuldade – uma vez que boa parte das contas são homologadas em data próxima ao término do período prescricional de cinco anos –, é a verificação *contábil* da movimentação financeira, analisando a regularidade documental apresentada por partidos e candidatos.

Trata-se de algo muito diferente de apuração da *veracidade das informações* que alimentam tal contabilidade. As queixas mais comuns presentes nas campanhas brasileiras, como *gráficas fantasmas*, caixa-dois e maquiagem contábil não são identificadas a partir do procedimento homologatório da Justiça Eleitoral. Imagine-se, por exemplo, caso em que as contas de campanha apontam elevados gastos com uma gráfica fantasma. Como regra, referida gráfica emitirá uma nota de serviços e, inclusive, recolherá os tributos correspondentes, conferindo aparência de regularidade contábil, tributária e *eleitoral*, uma vez que se trata de despesa autorizada pelo artigo 26 da Lei 9504/97. A realidade, contudo, é que os serviços *não foram prestados* e a gráfica foi utilizada como mecanismo para *lavagem de recurso eleitoral*, autorizando, por exemplo, que os recursos sejam desviados para finalidades estranhas ao processo eleitoral.

A pouca efetividade do artigo 30 da Lei 9.504/97 se torna ainda mais flagrante quando se observa a construção da atual jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral que a aprovação das contas não impede a posterior fiscalização e apuração de desvios. Em outras palavras, o procedimento de aprovação das contas não passa de um “carimbo”, associado a enorme gastos e exigências burocráticas, mas sem efeitos concretos na qualificação do processo eleitoral.

¹⁷ O orçamento da Justiça Eleitoral, conforme relatório Justiça em Números no ano de 2018, alcançou o montante de 5.488.685.876 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ, 2018).

¹⁸ A consulta pública aos documentos comprobatórios das Prestações de Contas das Eleições de 2018 podem ser consultadas em: TSE, 2018.

Os efeitos do excesso de burocracia são conhecidos, sendo ainda mais gravosos quando situadas em área essencial, como é o caso do financiamento das eleições. Entre os principais, é possível mencionar o aumento dos *custos de entrada e manutenção* no jogo político-eleitoral, uma vez que o atendimento de complexas e numerosas obrigações burocráticas exige infraestrutura correspondente ao tamanho das exigências, o que nem sempre será fácil para novos e/ou pequenos partidos políticos. Tal aspecto dificulta muito o ingresso de novos *players*, consolidando o *status quo*, com graves consequências para a renovação político-eleitoral.

Outro fator comumente associado ao excesso burocrático é o incremento de espaço para práticas de corrupção. A multiplicação de processos burocráticos na relação entre particular e Estado amplia proporcionalmente as oportunidades e os agentes de práticas corruptivas. Trata-se de lógica aritmética: quanto maior o número de obrigações, agentes e instituições envolvidos na relação entre privado e público – seara na qual se desenvolve, em regra, a prática corruptiva –, maior será o campo de oportunidades para desvios. A *venda de facilidade*, prática ilícita tradicionalmente conhecida em alguns espaços do serviço público brasileiro, está diretamente relacionada ao excesso burocrático.

Conclui-se, portanto, que a evolução histórico-normativa do financiamento político não foi capaz de aprimorar, apenas, o aspecto da *accountability* no processo eleitoral, integrando, por vezes, exigências estritamente burocráticas, com os efeitos perniciosos acima mencionados. O caminho para aprimorar tal quadro é separar o joio do trigo, analisando cada exigência quanto à finalidade almejada e os resultados possivelmente alcançado para, após, excluir do ordenamento aquelas que em nada contribuem para a qualificação da informação e/ou restrição a desvios no âmbito do processo eleitoral.

2.3. Aumento dos mecanismos de liability

Outra consequência identificada ao longo da evolução legislativa do financiamento eleitoral foi o incremento de mecanismos sancionatórios aos desvios praticados. Trata-se da denominada *liability*, que é a faceta da responsabilidade política relacionada à *sujeição a sanções* por força da prática de desvios no processo eleitoral (LORENCINI, 2018). O recrudescimento das sanções, tanto quantitativa quanto qualitativamente, é facilmente observável na evolução da legislação eleitoral. Trata-se, uma vez mais, de consequência associada ao caráter reativo das reformas legislativas neste campo.

Diferentemente, contudo, dos itens anteriores – restrição ao volume financeiro e aumento de exigências burocráticas –, em que a evolução histórico-normativa foi linear, isto é, o crescimento seguiu padrão ascendente, sem retrocessos, no caso dos mecanismos de *liability* a evolução não observou padrão único, sendo caracterizada por altos e baixos.

O artigo 25 da Lei 9.504/97¹⁹ é bom exemplo neste sentido. Ele estabelece a sanção de *perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário* no ano seguinte às eleições para o partido que descumprir as normas atinentes à arrecadação e aplicação dos recursos de campanha. Trata-se de sanção de imensa gravidade para os partidos políticos, ante a relevância orçamentária do Fundo Partidário.

A ausência de critérios de dosimetria na redação original do dispositivo trouxe dificuldades em sua aplicação pela Justiça Eleitoral²⁰, uma vez que, por vezes, mostrava-se desproporcional decretar a perda de todo o Fundo Partidário diante da gravidade da irregularidade constatada. Observava-se, assim, a tendência jurisprudencial de não aplicar a sanção, o que levava a outra consequência maléfica para o sistema normativo, que era a *ineficácia* do dispositivo.

A Lei n. 12.034/09 buscou resolver a questão, relativizando o rigor da sanção imposta no artigo 25 em sua redação original, conferindo à Justiça Eleitoral a possibilidade de realizar a dosimetria da pena. Promoveu-se a inclusão do parágrafo único do dispositivo²¹, que estabelece a necessidade de se observar a *proporcionalidade e razoabilidade* da sanção, tornando possível, além da decretação da suspensão, a efetivação do desconto apenas do valor irregular, inclusive de forma parcelada.

A característica de avanços e recuos no campo da *liability* se justifica em razão da dificuldade em se encontrar a métrica adequada para a punição no campo eleitoral. A restrição a direitos que afetam a participação política, como é o caso do acesso ao fundo partidário, sempre têm por efeito colateral

19 Art. 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

20 Ver as n.º 21.418/2003 e n.º 21.573/2003, ambas de lavra do Tribunal Superior Eleitoral.

21 Art. 25. (...) Parágrafo único. A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas do candidato, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, na importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (cinco) anos de sua apresentação.

a diminuição da competitividade das eleições, efeito claramente indesejado em termos de qualidade democrática.

Soma-se a tal aspecto a circunstância de que os *players* afetados pela legislação da *liability* são os mesmos envolvidos na sua produção. A responsividade de tais *players* à opinião pública, por um lado, e a necessidade de *sobrevivência* política dos mesmos, por outro, estabelecem dois contrapesos às alterações legislativas no campo sancionatório, justificando o movimento pendular referido.

Em que pese tal característica, não há como negar que a evolução histórico-normativa no campo do financiamento eleitoral foi marcadamente voltada a recrudescer os mecanismos de sanção, não apenas sob o aspecto quantitativo, mas também qualitativo. Neste último, sem dúvida, reside o maior desafio para o legislador, não apenas no Brasil.

Sanções como *cassação de diploma*, *declaração de inelegibilidade* e *suspensão dos direitos políticos*, utilizadas no âmbito da responsabilidade política para hipóteses como abuso de poder econômico, possuem grave impacto democrático e, por fornecerem pouco espaço para dosimetria, muitas vezes trazem o vício da desproporcionalidade. A melhoria qualitativa das sanções político-eleitorais é um desafio ainda presente para o legislador.

2.4. Publicização das fontes

O debate acerca das vantagens e desvantagens acerca dos modelos público e privado de financiamento eleitoral é vasto na doutrina especializada. Embora não seja o caso de se aprofundar todos aspectos comparativos, importante identificar os principais elementos de cada modelo.

No financiamento denominado *exclusivamente privado*, as fontes de recurso das candidaturas provêm de contribuições de pessoas físicas ou jurídicas – inclusive dos próprios candidatos e/ou partidos políticos –, sem qualquer participação do orçamento estatal no custeio da campanha. Entre as vantagens associadas ao modelo privado encontram-se seu maior *apelo à participação democrática*, uma vez que insere o eleitorado e a sociedade em geral como protagonistas também no aspecto financeiro das campanhas e, também, pelo fato de não trazer impacto orçamentário ao Estado.

No campo das *desvantagens*, o modelo privado apresenta riscos para a *igualdade de oportunidades* na disputa, uma vez que haverá natural

desequilíbrio na capacidade de arrecadação entre os candidatos e partidos concorrentes. Além disso, argumenta-se que a possibilidade de contribuições privadas oficializa a porta de entrada para o abuso do poder econômico no campo da política, uma vez que se torna elevada a dependência entre os representantes e seus financiadores.

O financiamento *exclusivamente público* coloca o Estado como único responsável pelo custeio da máquina eleitoral. Pode ocorrer tanto de forma direta, ou seja, mediante dotações orçamentárias específicas para as campanhas, seja de forma *indireta*, o que normalmente ocorre por intermédio do subsídio de determinados gastos eleitorais ou, então, mediante compensações fiscais. Exemplo da modalidade indireta é o caso brasileiro do *horário de propaganda eleitoral gratuita* em rádio e televisão.

Em termos de *vantagens* do modelo público, o principal argumento é o aumento do controle sobre o fluir financeiro das campanhas, permitindo a observância de determinados valores e o alcance de objetivos democráticos. Para ilustrar, no modelo público a preservação do princípio da *igualdade de oportunidades* será bem mais factível que no privado, uma vez que o próprio Estado regulará os critérios de distribuição dos recursos de campanha.

No campo das *desvantagens*, a mais sensível é o fato do orçamento público ser atingido diretamente para o custeio das campanhas. Na eleição de 2018, por exemplo, apenas o *Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)*, criado pelas Leis n. 13.487/17 e 13.488/17 alcançou o montante de R\$ 1,7 bilhão (TSE, 2018), valor extraído diretamente do Orçamento Geral da União.

A criação do fundo está diretamente relacionada ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 pelo Supremo Tribunal Federal, em que se declarou inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizam contribuições de *pessoas jurídicas* a campanhas eleitorais e partidos políticos. Entre os argumentos levantados pelos Ministros que julgaram a favor da inconstitucionalidade está o de que pessoas jurídicas não exercem direitos políticos e, portanto, não estão legitimadas a participar do processo eleitoral. Além disso, sem dúvida, o alto grau de influência do poder econômico nas campanhas foi tema sempre presente nas considerações dos julgadores.

A partir da decisão na ADI 4560, o modelo de arrecadação de recursos de campanha, que era essencialmente centrado na destinação de

verbas partidárias e em doações empresariais sofreu drástica transformação. Migrou-se para modelo quase que exclusivamente público, uma vez que o financiamento privado se restringiu a contribuições de pessoas físicas, o que, salvo raras exceções, jamais alcançou patamar de relevância no montante global das despesas eleitorais.

A publicização das fontes de recursos está conforme a compreensão de que a influência abusiva do poder econômico é o principal inimigo do processo eleitoral. As reformas legislativas recentes demonstram claramente a adoção de tal premissa. Resta saber se os diagnósticos acerca da eleição de 2018 e das vindouras corroborarão a tese de que o modelo de financiamento público combate com efetividade o abuso de poder econômico ou se, ao revés, a conclusão virá no sentido de que as *desvantagens* associadas a tal modelo, especialmente o alto dispêndio de verbas públicas, prevalecerão.

CONCLUSÃO

A experiência da campanha eleitoral de 2018 oferece inúmeros desafios aos analistas. Premissas que eram tidas como certas nas campanhas anteriores foram simplesmente negadas nas últimas eleições. A proibição de contribuições empresariais, aliada a fenômenos inéditos como a influência decisiva das *redes sociais*, a propagação de *fake news* e a pouca relevância da propaganda eleitoral em rádio e televisão fizeram com a que a eleição de 2018 inaugurasse novo paradigma de campanha.

Não é possível, ainda, saber se as características presentes no pleito de 2018 se manterão para os vindouros ou se, na verdade, estão associadas à especificidade do momento histórico vivido no Brasil nos últimos anos. Em um cenário político de alta instabilidade e polarização, o que não é exclusividade brasileira, as eleições mostram resultados que não correspondem à racionalidade esperada por estatísticos e analistas comportamentais. Por exemplo, a expectativa de sucesso das *candidaturas de centro* diante de polarizações entre polos ideológicos bem definidos mostrou-se frustrada com a vitória de Jair Bolsonaro, cuja candidatura foi lançada pelo Partido Social Liberal (PSL), cuja expressão no quadro partidário nacional era pouco relevante.

Caso se confirme, nas próximas eleições, que realmente se estabeleceu um novo modelo de campanha eleitoral, com características, em seu fluir financeiro, completamente diversas das observadas antes de 2018, por certo este estudo, que buscou analisar a evolução do quadro histórico e

normativo do financiamento eleitoral no Brasil, deverá ser complementado. Ante a demonstrada reatividade do legislador aos principais desvios ocorridos nas campanhas, pode-se esperar que as próximas alterações no quadro normativo, inclusive por meio de Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, venham centradas nas principais polêmicas que cercaram o pleito de 2018, como a utilização abusiva de tecnologia em redes sociais e, também, a propagação de notícias falsas.

Resta saber se, em algum momento, a legislação conseguirá se antecipar a ponto de impedir que as campanhas sejam permeadas por vícios que prejudicam os princípios basilares do bom processo eleitoral. As eleições brasileiras têm se destacado como pedra fundamental da consolidação democrática do país e tutelá-las deve ser objetivo primordial e permanente da sociedade e das instituições.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. *Campanha de Haddad gasta 20 vezes mais do que a de Bolsonaro*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/campanha-de-haddad-gasta-20-vezes-mais-do-que-de-bolsonaro>. Acesso em 10, abr. 2020.

ALEXANDER, Hebert E. *Financing politics: money, elections and political reform*, Washington, D.C., Ed. Congressional Quartely Press, 1992.

VELINO, George. BIDERMAN, Ciro. FISCH, Arthur. *A corrida armamentista nas eleições brasileiras*. Disponível em: <https://cepesp.wordpress.com/2017/06/13/a-corrida-armamentista-nas-eleicoes-brasileiras/>. Acesso em: 30, maio. 2020.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BIANCO, Alessandro. *Finanziamento della politica in Itália*. Milano, Ed. A Giuffrè, 2001.

BRASIL, *Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4737.htm. Acesso em: 15, jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 1.164, de 14 de julho de 1950*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1164-24-julho-1950-361738-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 30, jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. *Acórdão nº 7-61.2015.6.00.0000*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 6 de outubro de 2015. Brasília. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/embargos-de-declaracao-chapa-dilma-temer>. Acesso em: 23 fev. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Prestação de Contas – Eleições 2018*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/consulta-publica-aos-documentos-comprobatorios-das-prestacoes-de-contas-eleicoes-2018>. Acesso em: 20, maio. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, vol. 40, n. 2, 1997.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em números 2018*: ano base 2017. Brasília, CNJ, 2018.

CORRADO, Anthony. MANN, Thomas E., POTTER, Trevor (editors). Inside the campaign finance battle. Washington D.C., Ed. Brookings Institution Press, 2003.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed.UNB, 2001.

DAHL, Robert A. *Polyarchy, participation and opposition*. New Haven and London, Ed. Yale University Press, 1971.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ed. Ariel, 1962.

FARIAS, Francisco Pereira de. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. *Rev. Sociol. Polít.*, n. 15, p. 49-65, nov. 2000.

FAUPIN, Herve. *Le contrôle du financement de la vie politique: partis et campagnes*. Paris: Ed. L.G.D.J, 1998.

FILHO, George Avelino. Clientelismo e Política no Brasil: revisitando velhos problemas. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 1, n. 38, p. 225-240, mar. 1994.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2008.

- GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiacion de los Partidos Políticos*. Madrid: Ed. Dykinson, 1995.
- LANCHESTER, Fulco (org). *Finanziamento della politica e corruzione*. Milano: Ed. A. Giuffrè, 2000.
- LAURENTIIS, Lucas Catib de; BIANCHI, Yohanan David Azevedo. O voto no direito brasileiro: história, problemas e propostas de mudança. *Revista Direito em Debate*, v. 28, n. 52, p. 143-156, 20 dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2019.52.143-156>.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LEITE, Crislayne Moura; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. A participação da mulher na política brasileira e a efetividade das cotas partidárias. *Revista Eleitoral* (Florianópolis), v. 23, n. 1, p. 139-164, 2019.
- LENARDÃO, Elsio. Gênesis do clientelismo na organização política brasileira. *Lutas Sociais*, n. 11/12, 2004.
- LEVIT, Kenneth J. Campaign Finance Reform and the return of Buckley V. Valeo. *The Yale Law Jornal*, vol. 103, n. 2, p. 469-503, 1993.
- LORENCINI, Bruno César. *Financiamento Eleitoral: Perspectiva Comparada*. São Paulo, Ed. Atlas, 2014.
- LORENCINI, Bruno César. *Responsabilidade Política e Democracia qualificada*. São Paulo: Ed. Liber Ars, 2018.
- MALAMUD, Carlos. POSADA-CARBÓ, Eduardo (editores). *The Financing of Politics: Latin American and European Perspectives*. London: Ed. Institute for the study of the Americas, 2005.
- MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiacion de las Elecciones*, Madrid: Ed. Congreso de los Diputados, 1998.
- MICHELS, Robert. *A Sociologia dos Partidos Políticos*. Tradução de Arthur Chaudon, Brasília: Ed. UNB, 1982.
- NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Revista Lua Nova, n. 44. 27-54, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nm=iso&tlang=pt Acesso em: 13, maio. 2019.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. vol. 1: o debate contemporâneo. São Paulo, Ed. Ática, 1994.

SHI, Shouyong; TEMZELIDES, Ted. A Model of Bureaucracy and Corruption. *International Economic Review*, Vol. 45, n. 3. 873-908, 2004.

SOARES, Michel Bertoni. *Doações de Pessoas Jurídicas: financiamento eleitoral e poder econômico*. Dissertação de Mestrado (Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019.

