

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

BRUNO CÉSAR LORENCINI

Código Matrícula 7065212-0

**O REGIME JURÍDICO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL
BRASILEIRO E SEU CONTROLE POR VIA DA
TRANSPARÊNCIA: UM ESTUDO COMPARADO**

**SÃO PAULO
2008**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

BRUNO CÉSAR LORENCINI

Código matrícula 7065212-0

**O REGIME JURÍDICO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL
BRASILEIRO E SEU CONTROLE POR VIA DA
TRANSPARÊNCIA: UM ESTUDO COMPARADO**

Trabalho apresentado ao Curso de Mestrado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dra. Monica Herman Salem Caggiano

SÃO PAULO
2008

L868r Lorencini, Bruno César

O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência: um estudo comparado. /Bruno César Lorencini. São Paulo, 2008.

204, p. ; 30 cm

Referências: p. 196-204

Dissertação de mestrado em Direito Político e Econômico – Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2008.

1. Democracia. 2. Financiamento Eleitoral. 3. Transparência. I. Título

CDD 341.28493

BRUNO CÉSAR LORENCINI

O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência. Um estudo comparado.

Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a Monica Herman Salem Caggiano

Universidade do Estado de São Paulo e Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Dircêo Torrecillas Ramos

Universidade do Estado de São Paulo

Prof. Dr. Gianpaollo Poggio Smanio

Universidade Presbiteriana Mackenzie

A Deus, pelo dom da vida.

Ao meu pai Celso, pelo exemplo de caráter.

À minha esposa Daniela, pelo constante apoio.

À professora Monica Herman Salem Caggiano,
pela orientação acadêmica e incentivo à pesquisa.

Não acumulem para vocês tesouros na terra, onde a traça e a ferrugem destroem, e onde os ladrões arrombam e furtam. Mas acumulem para vocês tesouros nos céus, onde a traça e a ferrugem não destroem, e onde os ladrões não arrombam nem furtam. Pois onde estiver o seu tesouro, aí também estará o seu coração.

MATEUS, CAPÍTULO 6, VERSÍCULOS 19-21

RESUMO

O financiamento eleitoral é um dos temas centrais do debate político contemporâneo na maior parte dos Estados democráticos ocidentais. A razão disto é exatamente a crescente importância do elemento financeiro nas eleições e a sensibilidade de tal campo a vícios como a corrupção e o abuso de poder econômico. A necessidade de o Estado intervir em tal fenômeno, sem prejudicar direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, justifica um estudo minucioso acerca do regime jurídico a ser adotado, o qual deve eleger como premissa o controle do fluxo financeiro mediante técnicas de transparência.

Palavras-chave: eleições, financiamento eleitoral, democracia, transparência, corrupção, poder econômico.

ABSTRACT

The financing election is one of the central themes of contemporary political debate in most western democratic states. The reason for this is exactly the growing importance of financial element in the elections and the sensitivity of this field to vices such as corruption and abuse of economic power. The need for the state intervene in this phenomenon, without undermining fundamental rights, such as freedom of expression, justifies a thorough study on the legal system to be adopted, which should elect as premise the control of the financial flow through techniques of transparency.

Keywords: elections, financing elections, democracy, transparency, corruption, economic power.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O PROCESSO ELEITORAL DEMOCRÁTICO E SEU FINANCIAMENTO	24
1.1 O PROCESSO ELEITORAL DEMOCRÁTICO - CONCEITO E ELEMENTOS	24
1.1.1 Eleição como técnica de escolha e regra da maioria	25
1.1.2 Caráter competitivo das eleições	27
1.1.3. Respeito às regras do jogo eleitoral. Tolerância	33
1.1.4. Garantias ao direito de informação do corpo eleitoral	34
1.1.5. Garantias à liberdade de expressão de partidos e candidatos	37
1.1.6. Existência de sistema idôneo e efetivo de controle do processo eleitoral	38
2 O FINANCIAMENTO ELEITORAL - ABORDAGEM GERAL	40
2.1 FINANCIAMENTO POLÍTICO, PODER ECONÔMICO E PROCESSO ELEITORAL DEMOCRÁTICO	42
2.1.1 A natureza do dinheiro e as eleições	44
2.1.2 O poder invisível	45
2.1.3 As campanhas midiáticas	47
2.2 FINANCIAMENTO ELEITORAL E A CORRUPÇÃO POLÍTICA	48
2.2.1 A situação política brasileira. O “caixa-dois” e a corrupção	52
3 CARACTERÍSTICAS DAS NORMAS SOBRE FINANCIAMENTO ELEITORAL	54
3.1 CONCEITO DE FINANCIAMENTO POLÍTICO E SUAS ESPÉCIE	54
3.2 O FINANCIAMENTO ELEITORAL COMO MICROSSISTEMA JURÍDICO E SEUS PRINCÍPIOS	55
3.3 OBJETIVOS, CARACTERÍSTICAS E OBJETOS DAS NORMAS	59
4 OS GASTOS ELEITORAIS	64
4.1 DISTINÇÃO ENTRE GASTOS ELEITORAIS E PARTIDÁRIOS	64
4.2 CONFRONTO ENTRE A LIMITAÇÃO DOS GASTOS ELEITORAIS E O DIREITO DE EXPRESSÃO DE PARTIDOS E CANDIDATOS	66
4.3 DEFINIÇÃO DE LIMITES E PROIBIÇÕES	70
5 A ARRECADAÇÃO DE RECURSOS NA CAMPANHA ELEITORAL	76

5.1 O PAPEL DO ESTADO NO FINANCIAMENTO ELEITORAL	76
5.2 O FINANCIAMENTO PÚBLICO	76
5.2.1 Fundamentos do financiamento público	76
5.2.2 Argumentos favoráveis e contrários ao modelo público de financiamento	78
5.2.3 Funcionamento do financiamento público	82
5.2.3.1 O financiamento público indireto	82
5.2.3.2 O financiamento público direto	84
5.2.3.3 Restrições a outras formas de financiamento público	87
5.3 O FINANCIAMENTO PRIVADO	89
6 O CONTROLE DO FINANCIAMENTO ELEITORAL	94
6.1 NOÇÕES INICIAIS	94
6.2 FUNDAMENTOS DO CONTROLE DO FINANCIAMENTO ELEITORAL	94
6.3 OBJETO DO CONTROLE	96
6.4 MECANISMOS DE CONTROLE	98
6.4.1 Obrigações contábeis e de publicidade	99
6.4.2 Órgãos de controle	101
6.4.3 Sanções por infrações eleitorais.	103
7 REGIME JURÍDICO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL NO DIREITO COMPARADO	106
7.1 O MODELO GERMÂNICO	107
7.1.1 Os gastos eleitorais	108
7.1.2 A arrecadação de recursos	110
7.1.3 O sistema de controle	112
7.2 O MODELO FRANCÊS	116
7.2.1 Os gastos eleitorais	117
7.2.2 A arrecadação de recursos	118
7.2.3 O sistema de controle	119
7.3 O MODELO ESPANHOL	121
7.3.1 Os gastos eleitorais	122
7.3.2 A arrecadação de recursos	123
7.3.3 O sistema de controle	126
7.4 O MODELO NORTE-AMERICANO	128

7.4.1 Os gastos eleitorais	129
7.4.2 A arrecadação de recursos	131
7.4.3 O sistema de controle	133
8 O REGIME JURÍDICO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL BRASILEIRO	135
8.1 O MODELO ADOTADO NO BRASIL. BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA	135
8.2 OS GASTOS ELEITORAIS	138
8.3 A ARRECADAÇÃO DE RECURSOS	143
8.4 O SISTEMA DE CONTROLE	154
9 O REGIME JURÍDICO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL SOB A PERSPECTIVA DA TRANSPARÊNCIA. A SITUAÇÃO BRASILEIRA	167
9.1 COMPREENSÃO DA TRANSPARÊNCIA	167
9.2 O CONTEÚDO DA TRANSPARÊNCIA NO FINANCIAMENTO ELEITORAL	170
9.3 A PUBLICIDADE TRANSPARENTE	175
9.4 O CONTEÚDO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS TRANSPARENTE	178
9.5 O ÓRGÃO DE CONTROLE TRANSPARENTE	181
9.6 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTROLE DO FINANCIAMENTO ELEITORAL	185
9.7 PERSPECTIVAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA TRANSPARÊNCIA NO FINANCIAMENTO ELEITORAL BRASILEIRO	189
10 CONCLUSÃO	192
11 BIBLIOGRAFIA	196

INTRODUÇÃO

O processo eleitoral é o principal instrumento de efetivação do princípio democrático no modelo representativo, pois é por seu intermédio que o ideal da soberania popular é aplicado no plano concreto das democracias ocidentais contemporâneas. Por mais que se tenham críticas à fórmula da democracia representativa, negando que esta propicie o autogoverno do povo, mas, ao revés, garante o poder de uma minoria, a teoria política contemporânea já a reconhece como a única viável, enxergando no processo eleitoral a via de aperfeiçoamento e aproximação da democracia real e praticável dos ideais constantes em seu sentido etimológico.

Entretanto, para que seja qualificado como democrático, o processo eleitoral deve se desenvolver sob uma série de pressupostos que garantam, dentre outros objetivos, a realização de uma disputa livre, justa e competitiva, permitindo a alternância no poder e a concretização da vontade popular. Neste sentido, um sistema eleitoral asséptico, isento de virulências como o abuso do poder econômico e a corrupção política, é uma condição necessária, embora não única, para que se afirme um regime de governo como democrático.

A partir de tal premissa, torna-se fácil vislumbrar a importância de um controle rígido de todas as facetas do processo eleitoral, principalmente aquelas nas quais há maior possibilidade de influência de interesses e desvio de finalidade, sendo, dentre estas, o fator financeiro talvez a que gere maiores dificuldades aos intérpretes e aplicadores da lei. Tais dificuldades nascem da necessidade de se equilibrar o necessário controle do fluxo financeiro no processo com a garantia da liberdade da candidatura, impedindo que o excesso de restrições nulifique a liberdade de expressão de partidos e candidatos, prejudicando o ambiente de disputa característico da campanha eleitoral.

Surge, portanto, a questão nevrálgica do financiamento eleitoral: como permitir a capitalização dos partidos políticos e candidatos de forma consonante aos anseios do regime democrático, ou seja, como permitir a ampla difusão da candidatura, de forma que as informações cheguem ao maior número possível de eleitores, possibilitando a melhor qualidade na escolha do voto, sem, entretanto, comprometer a lisura e a idoneidade da disputa, impedindo que a capacidade

econômica do concorrente ou eventual ação corruptora sejam os fatores determinantes para o sucesso no pleito?

A resposta que desde já se finca é a otimização da **transparência** no processo eleitoral, pois é este o instrumento efetivamente democrático de controle. De fato, a transparência permite o acesso difuso ao fluxo financeiro no pleito, possibilitando aos eleitores a ciência de como seus candidatos e respectivos partidos vêm se capitalizando para o custeio da candidatura e de quais são os agentes econômicos que maiores aportes lhe destinaram. Enfim, os eleitores obtêm a fundamental prerrogativa de ponderar com quais interesses seus candidatos estariam se comprometendo uma vez eleitos.

E é este exatamente o tema que pretendemos trabalhar ao longo deste estudo, que terá dois objetivos fundamentais: (i) traçar a estrutura normativa normalmente conferida ao tema do financiamento eleitoral nos sistemas jurídicos democráticos, levando em conta o direito comparado – em especial os modelos alemão, francês, espanhol e norte-americano - e com especial enfoque no modelo brasileiro, atentando-se às alterações promovidas pela lei nº 11.300/2006; (ii) analisar o sistema de controle adotado no regime jurídico brasileiro, sob a perspectiva da transparência do fluir financeiro no processo eleitoral.

Almeja-se alcançar os objetivos propostos por intermédio, fundamentalmente, dos métodos dialético, sistêmico e hipotético-dedutivo, procedendo-se primeiro a uma análise geral do regime jurídico do financiamento eleitoral, passando por um estudo sistemático dos sistemas comparados e o brasileiro, e encerrando com a abordagem do papel da transparência nesta seara, indicando hipóteses para seu aperfeiçoamento no Brasil. De fato, buscar-se-á apresentar uma análise teórica e prática do problema do financiamento de campanhas eleitorais nos Estados democráticos atuais, cotejado com a apresentação argumentativa baseada nos referenciais doutrinários e normativos da matéria nos modelos jurídicos adotados como paradigma. Utilizar-se-ão como auxiliares os métodos estatístico, histórico e comparativo, que servirão à percepção da importância global e atual do tema, bem como de sua evolução histórica, buscando-se sempre a confrontação de modelos e técnicas peculiares a cada sistema jurídico. A pesquisa será fundamentalmente teórica; todavia, informações disponíveis em bancos de dados de órgãos oficiais e nas obras consultadas serão utilizadas para conferir substrato empírico às conclusões apresentadas.

Quanto ao referencial teórico disponível acerca do tema, ante as importantes repercussões do financiamento eleitoral em áreas delicadas da atividade política, principalmente na atuação do poder econômico em partidos e campanhas eleitorais e no surgimento do fenômeno da corrupção, a abordagem do regime jurídico de financiamento ganha contornos de relevância e assume especificidades conforme a configuração política e mesmo cultural do Estado analisado, sendo o instrumento do direito comparado, portanto, fundamental para uma boa compreensão e avaliação do modelo brasileiro, que é nosso objeto específico.

E é exatamente no direito comparado que se afigura o maior volume de estudos sobre o tema, principalmente com a disponibilidade de dados empíricos. No caso norte-americano, por exemplo, Herbert E. Alexander, em sua obra *Financing Politics*, de 1973, realiza interessante levantamento de dados acerca do modelo estadunidense de financiamento, descrevendo a evolução da presença do elemento financeiro na atividade partidário-eleitoral.

Ainda na doutrina norte-americana, na qual encontramos o maior volume de trabalhos publicados, destacamos as obras de Rodney A. Smith – *Money, Power & Elections*, Anthony Corrado, Thomas E. Mann and Trevor Potter – *Inside the Campaign Finance Battle*, e Christopher Magee – *Campaign Contributions, Policy Decisions and Election Outcomes*.

No cenário europeu, o tema também é muito trabalhado na doutrina alemã, espanhola, francesa e italiana. Destacamos algumas obras como *Le Contrôle du financement de la vie politique*, de Herve Faupin; *Finanziamento della politica e corruzione*, obra organizada por Fulco Lanchester, *La Financiación de los Partidos Políticos*, de Santiago González-Varas e *La Financiación de las Elecciones*, de Emilio Pajares Montolío, dentre outros.

Na América Latina, o tema vem ganhando maior atenção nos últimos anos, principalmente após a reabertura política, destacando-se a obra organizada por Daniel Zovatto G. – *La Financiación Política en Iberoamérica*, e, especificamente na doutrina brasileira, os estudos da professora Monica Herman Salem Caggiano, em obras como *Direito Parlamentar e Eleitoral*, e *Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle*.

Nota-se, contudo, que o tema ainda é incipiente na doutrina brasileira, sendo poucas as obras voltadas de forma exclusiva à questão do fluir financeiro nas campanhas eleitorais. Tendo em conta que a reforma política e eleitoral é pauta

atual nos debates parlamentares e acadêmicos, fruto de recentes escândalos políticos nesta seara, parece-nos adequado um estudo extensivo acerca das técnicas de arrecadação de recursos e efetivação de despesas nas eleições, bem como do controle de tais atividades, sendo o que nos propomos a fazer no estudo ora apresentado.

Quanto à sistematização adotada para a obra, é importante, desde já, esclarecer que foram observadas algumas premissas necessárias para delimitar o objeto da análise e conferir-lhe rigor metodológico, uma vez que a situação específica que se pretende analisar é de que modo o elemento financeiro atua na eleição de representantes políticos em uma democracia *representativa e eleitoral*.

Fincar como ponto de partida o modelo da democracia representativa e eleitoral significa já evidenciar que o processo eleitoral é elemento fundamental do regime ora analisado, pois só se admite o exercício do poder político por meio de representantes escolhidos por intermédio de eleições livres e idôneas.

Evitar-se-á, portanto, tendo em vista os fins deste trabalho, a celeuma acerca do conceito de democracia, uma vez que embora a idéia de *governo do povo, para o povo e pelo povo*, conforme célebre definição de Abraham Lincoln, possa ser extraída do próprio nome¹, não se pode confundir o conceito com o nome.² Se adotarmos a concepção de conceito como a apresentação dos elementos que compõem a *essência necessária* das coisas³, chega-se à conclusão de que a prescrição lincolniana não define o que é democracia⁴, sendo necessária, destarte, uma enunciação descritiva, identificando quais elementos e condições devem estar presentes no plano concreto para que determinado regime de governo seja considerado democrático.

Tais elementos e condições irão variar conforme o âmbito e o ângulo de análise do fenômeno democrático, razão pela qual são inúmeros os predicados e classificações conferidos ao termo democracia, variando em sentidos políticos e apolíticos, como democracia *social, econômica, industrial*; conforme a forma de

¹ Na origem *demokratía*: governo do povo; *Dicionário Larousse da Língua Portuguesa*.

² “Embora o conceito seja normalmente indicado por um nome não é o nome, já que diferentes nomes podem exprimir o mesmo conceito ou diferentes conceitos podem ser indicados, por equívoco, pelo mesmo nome”; ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*, p. 164.

³ *Ibidem*, p. 164.

⁴ Sartori ressalta: “a questão básica é que a *coisa* democracia não é descrita de forma adequada pela *palavra* democracia. (...) É preciso então termos em mente que o termo democracia nos leva a uma *definição prescritiva* e que teremos de procurar também uma *definição descritiva*”. SARTORI, Giovanni. *Teoria da Democracia Revisitada*, p. 30.

exercício – democracias diretas, indiretas, semidiretas e conforme a dimensão política – democracias vertical e horizontal⁵, dentre outras várias possibilidades.

Cientes de tais dificuldades, a opção foi imediatamente fixar que a análise levará em conta uma democracia *representativa e eleitoral*. Importante destacar a razão da utilização da expressão democracia representativa e eleitoral, ou seja, por qual motivo adotamos no caso a conjunção aditiva “e”. Ora, é óbvio que isso indica que não consideramos o elemento *eleitoral* condição necessária do elemento *representativo*, tampouco sendo verdade o contrário.

Identificamos o termo democracia eleitoral com a existência das eleições como mecanismo de legitimação do poder governante; tais eleições devem se desenvolver em um ambiente livre e com a observância de certas condições que serão expostas adiante. Entretanto, o processo eleitoral não se desenvolve somente e obrigatoriamente em ambientes democráticos, mas também pode integrar, com outra roupagem e objetivo, regimes autoritários e totalitários.⁶

Democracia representativa, por sua vez, significa somente que o princípio do governo do povo é concretizado mediante o instituto da representação política, também sob certos pressupostos e condições. Quer dizer, o termo “representativo” significa apenas que o poder popular é exercido por intermédio de pessoas escolhidas por algum critério previamente estabelecido. Por óbvio, o mecanismo de escolha que parece mais adequado, hoje adotado com quase uniformidade em todos os regimes nacionais, é o de eleições livres baseadas na regra da maioria; isto, contudo, não significa a inviabilidade de se adotar outro método de escolha de representantes, como por exemplo, o sorteio.⁷

Vale dizer que a idéia de representação política sempre foi um dos maiores desafios da teoria democrática, uma vez que o ideal de *autogoverno do povo* jamais

⁵ Termos utilizados por Sartori, *Ibidem*, p. 181.

⁶ CAGGIANO, Monica Herman S. *Direito Parlamentar e Eleitoral*, p. 75. A autora confronta o papel das eleições em cada regime político: “O processo eleitoral para a seleção de governantes/representantes não é, todavia, exclusividade da democracia, mas é utilizado, com características e tonalidades diversas, até mesmo sob *regimes autoritários e totalitários*. (...) Assim é que, enquanto para as *democracias ocidentais* a eleição assume o papel de fonte de legitimidade do poder, de técnica de controle e elemento inerente à garantia da participação no pólo decisório, em *territórios totalitários* a esse processo se acopla uma conotação instrumental específica, configurando um instrumento de exercício do poder sob o controle dos órgãos governamentais, com vistas à unidade política e moral do povo. Sob *regimes autoritários*, também visualizada como instrumento de eventual legitimação dos governantes, a *eleição se apresenta com a conotação de mecanismo de reafirmação das relações de poder*.” (grifos da autora).

⁷ Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que para os gregos a eleição era um instrumento aristocrático de escolha, o instrumento democrático era o sorteio. *Democracia no limiar do século XXI*, p. 15.

coincidiu, plenamente, com a percepção empírica do funcionamento dos governos democráticos no decorrer da história. Mesmo na reputada mais autêntica, a ateniense, na qual as decisões eram tomadas em assembleia popular (*ecclesia*), diretamente pelo povo, o conceito de “povo” era restrito apenas aos cidadãos atenienses⁸, o que acabava excluindo do processo decisório grande parte da população.

Ressalte-se, aliás, que na Antigüidade clássica a democracia, em que pese seu caráter direto, não recebia prestígio unânime por parte dos estudiosos, uma vez que muitos a enxergavam como o ambiente ideal para demagogos, a exemplo de Platão, que considerava que o governo ideal era a *sofocracia*, o governo aristocrático dos sábios.⁹ Aristóteles, por sua vez, em sua classificação das formas de governo, colocava a democracia¹⁰ entre as ilegítimas, como uma degeneração da *politeia* (república).¹¹

Após um longo período de esquecimento¹², na modernidade, partindo da concepção de *contrato social*, Rosseau recupera o ideal democrático de governo direto pelo povo, defendendo que a condução do Estado observe a *vontade geral*, que é aquela que tende à utilidade pública, cada um abrindo mão da liberdade própria na medida em que participa do poder que vai reger a todos. Não se confunde a *vontade geral* com a *vontade de todos*, a qual seria fundada em interesses parciais de grupos ou partidos. Ressalte-se que Rousseau não admite a separação entre governantes e governados; todos exercem, concomitantemente, ambas as funções. Não se fala até aqui, portanto, em democracia representativa.¹³

⁸ Conforme lembra Sartori, nas democracias gregas o *demos* excluía, além das mulheres, os que não tinham nascido livres e os escravos, que constituíam a maioria dos habitantes da cidade. Teoria da Democracia Revisitada, p. 42.

⁹ Conforme um dos famosos diálogos: “ – Enquanto não forem, ou os filósofos reis nas cidades, ou os que agora se chamam reis e soberanos filósofos genuínos e capazes, e se dê esta coalescência do poder político com a filosofia [...] não haverá tréguas dos males, meu caro Glauco, para as cidades, nem sequer, julgo eu, para o gênero humano [...]” PLATÃO. *A República*, p. 170.

¹⁰ O célebre filósofo inseria a democracia no contexto de “demagogia”; eis o porquê de enquadrá-la como forma degenerada.

¹¹ Na célebre classificação aristotélica: “Das formas de constituição acima mencionadas, os desvios são: da monarquia, a tirania; da aristocracia, a oligarquia; do governo constitucional, a democracia. [...]; democracia é o governo no qual se tem em mira apenas o interesse da massa, e nenhuma dessas formas governa para o interesse da sociedade.” ARISTÓTELES. *Política*, p. 125.

¹² Manoel Gonçalves Ferreira Filho esclarece que os estudiosos da Idade Média e da Renascença, quando faziam referência à democracia, seguiam a lição de Aristóteles, condenando-a expressa ou implicitamente. *Democracia no limiar do século XXI*, p. 09.

¹³ A idéia de governo mediante representantes não é exclusividade da democracia, ao revés, boa base da ciência política da época moderna era a favor do governo representativo e contrário, porém, ao modelo democrático. Sièyes, responsável pela formulação clássica do governo representativo, afirmava que a democracia poderia se degenerar em uma olocracia (governo pela plebe),

Montesquieu afirma a democracia como um dos modelos de república, aquele em que todos os cidadãos deliberam sobre os principais assuntos de interesse comum; no *Espírito das Leis* está a idéia do *governo por representantes escolhidos pelo povo*, por reconhecer que é impossível que este se autogoverne em grandes Estados, sendo necessário que o povo faça por representantes tudo que não pode fazer por si próprio. Montesquieu destaca que o autogoverno do povo é inviável não exatamente em razão da impossibilidade de reunião em assembléia, mas sim porque somente alguns têm a capacidade de tomar as decisões fundamentais do Estado, destacando que o fundamental é que os representantes sejam escolhidos pelos representados.¹⁴

Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁵ destaca que são dois os pontos a sublinhar a partir da obra de Montesquieu: a. o surgimento de uma nova idéia de representação, na qual o representante fala por si, e não transmite a vontade preexistente de uma autoridade ou grupo, e b. O representado deve escolher o representante mediante eleição.

A expressão governo representativo como sinônimo de democracia representativa surgiu com a obra de John Stuart Mill, definindo como o único governo capaz de satisfazer todas as exigências do Estado Social aquele em que o povo todo participe. Todavia, como é impossível a todos participarem pessoalmente dos negócios públicos, segue que o tipo ideal de governo tem de ser o representativo.¹⁶

A idéia de democracia representativa indireta nos moldes modernos nunca escapou de críticas relacionadas à sua superficialidade. O próprio Rousseau já havia destacado a pobreza da noção de que um governo mediante representantes seria

defendendo, portanto, que a representação se desse no âmbito de uma monarquia. Conforme Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *idem*, p. 17.

¹⁴ “O povo que possui o poder soberano deve fazer por si mesmo tudo o que pode fazer bem; e o que não puder fazer bem, deve fazê-lo por meio de seus ministros. Seus ministros não são seus se ele não os nomeia; logo, *é uma máxima fundamental deste governo que o povo nomeie seus ministros, isto é, seus magistrados.* [...] Assim como a maioria dos cidadãos, que têm pretensão bastante para eleger, mas não para serem eleitos, *o povo*, que tem capacidade suficiente para fazer com que se prestem contas da gestão dos outros, *não está capacitado para gerir.*”(grifos nossos) MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*, ps. 20/21.

¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia no Limiar do Século XXI*, p.14.

¹⁶ “Por todas estas considerações, é evidente que o único governo capaz de satisfazer inteiramente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo todo participe [...]. Todavia, desde que é impossível a todos, em uma comunidade que exceda a uma única cidade pequena, participarem pessoalmente tão-só de algumas porções muito pequenas dos negócios públicos, *segue-se que o tipo ideal de governo perfeito tem de ser o representativo.*” MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*, p. 49.

realmente um governo popular, uma vez que de forma alguma a *vontade geral* seria a priorizada neste modelo.¹⁷

Tais críticas levaram a teorias, buscando o aperfeiçoamento da democracia indireta, principalmente no quesito da participação direta do povo no governo. Nesta linha, Hans Kelsen¹⁸ defende que a democracia fosse concretizada por intermédio dos partidos políticos, que seriam os agentes condutores do programa do governo eleito, razão pela qual os governados ganhariam o poder de, além de eleger os governantes, definir qual seria sua orientação.

A tese de Kelsen, embora inegavelmente na grande maioria das democracias ocidentais os partidos tenham recebido *status* constitucional, recebeu críticas no sentido de que os programas e decisões do partido seguissem as diretrizes de uma minoria integrante da cúpula da estrutura partidária, como observara Michels¹⁹, prejudicando a percepção de que tal modelo privilegiaria a participação popular.

A grande questão que sempre pareceu assombrar a teoria democrática é a de que o modelo representativo, único que se demonstrou praticável no mundo real, não impõe ao governante eleito que siga o programa de governo com que se comprometeu por ocasião das eleições, tampouco guia suas condutas conforme a vontade de seu eleitorado. O repúdio dos Estados modernos ao *mandato imperativo*, que obriga tal vinculação entre representado e representante, evidencia que a democracia representativa, na verdade, de forma alguma garante a participação determinante do povo na condução da política do Estado. Mecanismos como o plebiscito e o referendo, criados no intuito de assegurar maior participação popular, ante o âmbito de aplicação restrito e as dificuldades de implementação freqüente, não lograram êxito em superar tais críticas.

A partir de tais conclusões, a ciência política contemporânea altera o foco de abordagem do fenômeno democrático, afirmando que a premissa por ele atendida

¹⁷ “A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio-termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis. O povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do Parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada”. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: ou princípios do direito político*, p. 45.

¹⁸ Segundo Kelsen, “[...] em uma democracia parlamentar, o partido político é um veículo essencial para a formação da vontade pública”. KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*, p.63.

¹⁹ Conforme Michels: “Num partido, os interesses das massas organizadas que o compõem estão longe de coincidirem com os da burocracia que o personifica”. MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*, p. 234.

não é o autogoverno do povo, mas sim que este tenha a possibilidade de *eleger quem vai governar*. Constata-se, portanto, que o *povo não se governa*; o fato de o povo escolher seus representantes não significa que ele se governe.

O incontornável afastamento, no plano empírico, entre representação e governo do povo, levou Robert Dahl a destacar que o termo democracia designa uma forma ideal, jamais atingida, não devendo ser empregado para designar aproximações imperfeitas de tal ideal.²⁰ Utiliza, assim, o termo *poliarquia*, que significa o governo de muitos, para designar o governo democrático no plano real. Sartori refuta a substituição do termo, entretanto, reconhece que o entendimento sobre o que seja democracia varia quando nos situamos no plano descritivo, analisando seu desenvolvimento empírico, e no prescritivo, quando recuperamos seus ideais teóricos.²¹

A teoria contemporânea de democracia, portanto, reconhece que há um dissenso entre os planos ideal e empírico, sendo impossível fazê-los coincidir plenamente, razão pela qual o objetivo deve ser a máxima aproximação. As *promessas não cumpridas* da democracia, na linguagem de Norberto Bobbio²², devem ser encaradas não sob a perspectiva de uma *crise da democracia*, mas sim sob a conotação de que embora a realidade impeça a concretização de alguns ideais, o modelo democrático é ainda o que se apresenta como mais garantidor da liberdade e igualdade. Cabe, assim, verificar quais distorções não são uma decorrência natural do próprio funcionamento do mecanismo democrático e o que é possível fazer para aperfeiçoá-lo.

Bobbio elenca como distorções ou promessas não cumpridas da democracia real: a permanência das oligarquias, a não supressão dos corpos intermediários, a sobrevivência do poder invisível, a revanche da representação dos interesses, a participação interrompida, e o cidadão não educado. Com exceção da questão da permanência do poder invisível, que entende sempre antidemocrático, pois “pode-se definir democracia das maneiras mais diversas, mas não existe definição que possa

²⁰ DAHL, Robert A. *Polyarchy*, p. 09. O autor esclarece o porquê de sua distinção terminológica: “Some readers will doubtless resist the term polyarchy as an alternative to the word democracy, but it is important to maintain the distinction between democracy as an ideal system and the institutional arrangements that have come to be regarded as a kind of imperfect approximation of an ideal, and experience shows, I believe, that when the same term is used for both, needless confusion and essentially irrelevant semantic arguments get in the way of the analysis”.

²¹ SARTORI, Giovanni. *Teoria da Democracia Revisitada*, p. 30.

²² BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*, p.20.

deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder”²³, Bobbio entende que as demais distorções não deixam de ser decorrência da adaptação dos ideais à realidade concreta.

Considerando tais distorções como uma realidade inafastável da chamada democracia real, cabe questionar qual a melhor forma de enfrentá-las: no próprio âmbito da estrutura interna da democracia representativa, buscando aperfeiçoar o sistema de forma a aproximá-lo – dentro dos limites empíricos possíveis – aos ideais do conceito prescritivo de democracia, ou se a postura correta é acusar a crise do modelo, reconhecendo-o condenado nesta patologia, propondo sua substituição radical. Ao levarmos em conta a premissa de que o governo representativo foi o único que se demonstrou viável nas democracias reais, parece que a primeira alternativa é o melhor caminho a seguir, principalmente porque a segunda postura pode resultar na pura e simples recusa do modelo democrático.

Analisando as estruturas das democracias representativas contemporâneas, as distorções apontadas acabam resolvidas – ou ao menos atenuadas – pela preponderância do aspecto competitivo das eleições.²⁴ Surge assim o processo eleitoral competitivo como remédio para uma realidade incontornável do modelo democrático representativo, que realmente se estrutura de forma distanciada do ideal prescritivo de democracia, mas que ainda é “a melhor e mais sábia forma de organização do poder, conhecida na história política e social de todas as civilizações”.²⁵

O método, portanto, para o aperfeiçoamento da democracia está no desenvolvimento de um processo eleitoral que possa ser qualificado como “democrático”; tal qualificação depende do atendimento de alguns pressupostos, que analisaremos mais a fundo no primeiro capítulo desta obra, dentre os quais ganha especial relevância a assepsia e controle do fluir financeiro nas campanhas eleitorais, como forma de assegurar a igualdade de oportunidades no pleito, a isenção de virulências como a influência abusiva do poder econômico ou da corrupção política, dentre outros importantes aspectos. O capítulo inaugural, portanto, servirá para situar o tema do financiamento eleitoral no âmbito do processo

²³ Ibidem, p. 21.

²⁴ É o que ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao abordar a questão do governo da minoria na democracia contemporânea: “é, no sistema – insista-se -, a eleição o ponto-chave. Esta, com efeito, permite uma seleção de baixo para cima, impedindo a cristalização como casta da minoria governante”.

²⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 286.

eleitoral, analisando sua importância e influência no alcance dos objetivos democráticos, bem como apresentando quais são os principais desvios que ocorrem em sua seara.

Então, partir-se-á, no capítulo segundo, à análise da estrutura normativa e do objeto de regulação do financiamento. Quanto ao objeto de regulação, é possível dizer que as normas acerca da matéria atuarão não só no campo da arrecadação de recursos pelas formações políticas, como também na questão dos gastos eleitorais e partidários, estruturando um sistema de controle que assegure a preservação dos pressupostos democráticos. Ao nos referirmos, portanto, ao regime jurídico do financiamento de partidos e campanhas eleitorais, são três os objetos fundamentais a serem analisados: (i) os gastos eleitorais; (ii) a arrecadação de recursos pelos candidatos e partidos políticos; (iii) o sistema de controle de tais atividades.

Buscando melhor sistematização da obra, nos capítulos terceiro, quarto e quinto, trataremos detalhadamente de cada um desses objetos, iniciando pela questão dos gastos eleitorais, passando à arrecadação de recursos e concluindo com a abordagem do sistema de controle, sendo tal análise realizada em um plano teórico e genérico, abordando quais as técnicas usualmente adotadas. Em seguida, proceder-se-á, no capítulo sexto, ao estudo do direito comparado, uma vez que inexistente um modelo teórico padronizado entre os diversos sistemas jurídicos que tratam da matéria, sendo a peculiaridade de cada Estado e sociedade fator de grande influência na regulamentação adotada. Tal diversidade e o dinamismo da legislação exigem do legislador e do estudioso da matéria uma constante comunicação com os ordenamentos e doutrinas estrangeiros, verificando eventuais avanços a serem aplicados ou retrocessos a serem evitados.

Elegemos para análise quatro modelos: o alemão, o francês, o espanhol e o norte-americano. A justificativa para tal escolha são as peculiaridades de tais sistemas e seu substrato doutrinário, permitindo o conhecimento de diferentes opções de regulação do financiamento político e os fins que têm sido alcançados por cada modelo.

Após a análise teórica e o estudo do direito comparado, abordaremos, no capítulo sétimo, especificamente o regime jurídico do financiamento de partidos e campanhas eleitorais no Brasil, levando em conta a legislação vigente e a orientação doutrinária e jurisprudencial predominante acerca da matéria.

Encerraremos o estudo abordando de forma detida, no capítulo oitavo, a aplicação do princípio da transparência no controle do financiamento, questionando de que forma este atua no aperfeiçoamento do processo eleitoral democrático, quais são as técnicas que permitem melhor concretizá-lo, e qual o panorama atual do direito brasileiro nesta seara.

Enfim, diante do papel-chave exercido pelo fator financeiro no processo eleitoral democrático e da necessidade de um estudo extensivo e comparativo acerca das técnicas de financiamento para a boa compreensão de quais as dificuldades e os espaços para aperfeiçoamento, parece-nos que o estudo proposto se justifica, principalmente pela eventual contribuição ao debate acerca de tão intrincado tema.

1 O PROCESSO ELEITORAL DEMOCRÁTICO E SEU FINANCIAMENTO

1.1 O PROCESSO ELEITORAL DEMOCRÁTICO - CONCEITO E ELEMENTOS

O adjetivo democrático, que utilizamos para qualificar o processo eleitoral, significa que meras eleições não são suficientes para atender a democracia. Dieter Nohlen ressalta:

es necesario distinguir conceptualmente entre las elecciones celebradas em diferentes sistemas políticos, teniendo em cuenta el hecho de que en determinados países el electorado puede elegir entre varios partidos y tomar su decisión libremente, mientras que en otros sólo puede otorgar su voto a un partido único, ya que queda excluída la participación de otros.²⁶

Nohlen prossegue relacionando o tipo de eleição com o sistema político, concluindo que enquanto nos sistemas democráticos prevalecem as eleições competitivas, nos autoritários há eleições semicompetitivas e nos totalitários eleições não competitivas.²⁷

Monica Herman Salem Caggiano destaca:

democracia demanda, para sua plena operabilidade, o respeito e o atendimento do cânone conhecido sob o rótulo de *free and fair elections*. Em verdade, constitui este elemento um dos caracteres de maior peso na definição do modelo democrático, que repousa sobre bases preordenadas ao atendimento da exigência de *eleições livres e amplamente competitivas* para a seleção dos representantes e dos dirigentes dos postos executivos.²⁸

Conclui-se, portanto, que a mera existência de um processo eleitoral, assim entendido como “uma sucessão de atos e operações encadeadas com vista à realização do escrutínio e escolha dos eleitos”²⁹, não basta para visualizarmos a instalação da democracia. Tal processo deve conter elementos que atendam uma

²⁶ “[...] é necessário distinguir conceitualmente entre eleições celebradas em diferentes sistemas políticos, tendo em conta o fato de que em determinados países o eleitorado pode eleger entre vários partidos e tomar sua decisão livremente, enquanto que em outros somente pode outorgar seu voto a um partido único, já que acaba excluída a participação de outros.” Tradução nossa. NOHLEN, Dieter. *Elecciones e sistemas electorales*, p. 11.

²⁷ *Ibidem*, p. 12.

²⁸ *Eleições 2002: O financiamento das campanhas eleitorais e seu controle: enquadramento jurídico*, p. 05.

²⁹ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 377.

série de pressupostos e alcancem alguns objetivos, para que, assim feito, possa ser qualificado como efetivamente *democrático*.

Fixada tal premissa, parece-nos inviável, ao menos dentro dos objetivos deste estudo, apresentar uma concepção pronta e acabada do que significa o processo eleitoral em um ambiente democrático; primeiro por não existir entre a doutrina especializada uma enumeração uniforme dos elementos que devem compor o referido conceito e, por outro lado, pela democracia caracterizar-se exatamente por seu cunho dinâmico, ou seja, variável conforme a própria evolução política, econômica e social do Estado.

Mais coerente, portanto, apresentar pontos de consenso que servirão exatamente para dimensionar o que *não pode estar ausente* em um processo eleitoral que se qualifique como democrático; melhor dizendo, quais são os contornos mínimos, quais seus elementos imprescindíveis. É o que se pretende fazer doravante.

1.1.1 Eleição como técnica de escolha e regra da maioria

O primeiro fator evidente é que as eleições representam uma *técnica de escolha*. O termo *técnica* tem o sentido genérico de “conjunto de regras aptas a dirigir eficazmente uma atividade qualquer”³⁰. É inerente ao processo eleitoral, portanto, a adoção de critérios e regras de desenvolvimento da atividade de escolha de representantes políticos, sendo a matriz chave na democracia eleitoral a aplicação do *princípio da maioria*.

O critério da maioria não escapou da crítica da ciência política quanto aos efeitos degeneratórios que pode causar seu uso indiscriminado, gerando a possibilidade do surgimento do fenômeno apregoado por alguns como *tiranía da maioria*.

Sartori desenvolve a idéia de tirania da maioria sob três contextos diversos: o constitucional, o social e o eleitoral (de votação)³¹. No plano constitucional, define-se que os direitos de expressão, autopreservação e principalmente de *oposição* da

³⁰ Abbagnano, Nicola. Dicionário de Filosofia, p.939.

³¹ Teoria da Democracia Revisitada, p. 184.

minoria devem ser assegurados no plano hierárquico superior da cadeia normativa, uma vez que, como lembra Caggiano, o fenômeno da oposição:

assume um perfil mediativo, desde que num clima que preserve o *consensus*, a tolerância e a alternância. Sob essa particular totalidade, a oposição passa a desempenhar uma competência integrativa e controladora, com o escopo de manter o regime no âmbito das fronteiras democráticas.³²

Neste contexto constitucional, portanto, a tirania da maioria coincidiria com a supressão da minoria e, por conseguinte, do fenômeno da oposição, o que acarreta graves distorções na mecânica democrática.

No contexto social ingressa o risco de *tiranía da maioria* trazido por Tocqueville e Stuart Mill, quando a própria sociedade se torna o tirano³³, ou seja, a coletividade acaba influenciando de forma determinante a razão individual, e o princípio da maioria funcionaria como mecanismo legitimador neste sentido; trata-se de uma discussão a ser desenvolvida no plano sociológico.

No contexto eleitoral, contudo, Sartori refuta a possibilidade de se falar em tirania da maioria, por ser esta idéia inaplicável e sem sentido neste âmbito.³⁴ De fato, não há como visualizar no plano estritamente técnico da votação qualquer *direito da minoria derrotada*. O eleitor que vê seu candidato derrotado tem uma simples missão de resignação, pois é esta exatamente a mecânica do processo eleitoral democrático, que se adequa com facilidade e sem vícios ao critério da maioria.³⁵

Assim, diferem os ângulos de análise quando nos situamos perante a regra da maioria aplicada ao processo eleitoral, ocasião na qual a questão da minoria derrotada perde relevo pela própria mecânica das eleições, de quando analisamos o efetivo exercício do poder, quando se torna imperiosa a preservação das minorias. Neste sentido, recente decisão do Supremo Tribunal Federal brasileiro, na ADI 1351, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, destacou:

³² CAGGIANO, Monica Herman S. *Oposição na Política*, p. 67.

³³ Cf. SARTORI, Giovanni. *Teoria da Democracia Revisitada*, p. 186.

³⁴ *Ibidem*, p. 185.

³⁵ Repita-se que nossa abordagem, neste ponto, tem como objeto restrito a *técnica das eleições* e não o sistema de representação política, razão pela qual não discutimos no momento se é mais conveniente um sistema proporcional ou majoritário.

(...) no Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais da minoria, tais como a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim, de participar plenamente da vida pública.³⁶

A democracia convive, assim, com o constante equilíbrio entre a regra da maioria e a preservação das minorias, variando tal equação conforme o fenômeno analisado. No âmbito específico das eleições, a regra da maioria atua como sua mecânica fundamental, não havendo muito sentido em falar de direitos da minoria derrotada.

Colocada a primeira idéia de que o processo eleitoral é uma *técnica de escolha pelo critério da maioria*, cabe definir quais são as demais regras que devem ser observadas no desenvolvimento da experiência eleitoral.

1.1.2 Caráter competitivo das eleições

Crítica comum à democracia real é o fato de se observar que o exercício do poder está reservado a uma minoria ou, nos termos de alguns, a uma *elite*, que acaba sendo responsável pela tomada das decisões fundamentais do Estado. Cabe questionar, primeiramente, se tal crítica é ou não procedente, ou seja, se como regra seja realmente uma minoria que exerce o poder político no âmbito democrático.

Confere-se a Gaetano Mosca³⁷ a identificação de que toda sociedade política é, em última instância, controlada por uma minoria, haja vista sua estruturação vertical consistir, em regra, em uma forma piramidal, ou no caso de uma estratarquia em uma figura trapezóide. Esclarece, portanto, que sempre haverá uma minoria integrante do ápice da estrutura, que determinará as interações das camadas inferiores.

A afirmação peremptória de Mosca é relativizada por Robert Dahl³⁸, que aceita como real a possibilidade da existência de uma *elite dominante* – conforme sua própria denominação - na estrutura social, condicionando tal conclusão,

³⁶ Informativo eletrônico do STF nº 451/2007.

³⁷ MOSCA, Gaetano. *Elementi di scienza politica*, passim.

³⁸ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*, p. 27.

entretanto, à verificação de determinadas realidades. A primeira delas é que a existência da elite e o domínio por ela exercido *sejam provados*, e não supostos no plano hipotético. E a segunda é que as imputações de poder que se fazem a ela sejam verificáveis, o que empiricamente é possível no caso de decisões controvertidas.

Sartori refuta a teoria de Mosca, entendendo que a democracia não é uma fachada para minorias³⁹, mas reconhece as dificuldades trazidas pela teoria de Michels⁴⁰, que, ao estudar a questão dos partidos políticos, levando em conta a democracia de partidos concebida por Kelsen, entende impossível afastar de tais estruturas um domínio oligárquico, razão pela qual tal estrutura dos partidos acabaria acarretando em uma democracia igualmente oligárquica. Entretanto, ao final, Sartori refuta a conclusão peremptória de Michels, uma vez que a análise da perspectiva interna do sistema partidário não pode ser estendida de forma acabada aos demais aspectos da democracia, principalmente seu caráter competitivo, para o qual confere maior relevo.

Bobbio destaca que a presença de elites no poder não elimina a diferença entre regimes democráticos e regimes autocráticos, mas a partir de uma *definição procedimental de democracia*, conforme a de Schumpeter, a característica da democracia não seria a ausência de elites no poder, mas a concorrência entre estas pelo poder.⁴¹

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em análise da teoria de Mosca, destaca a “importância, para qualquer regime, do caráter da minoria governante, com o corolário de não haver democracia, ou, mais moderadamente, ser esta deturpada, quando não tem caráter democrático a minoria que governa”.⁴²

Conforme observado nas palavras destes importantes estudiosos políticos, realmente a questão do governo da minoria se faz presente no âmbito de uma democracia representativa, razão pela qual a crítica formulada parece prosperar. Entretanto, importante distinguir de que forma e em que grau a entendemos procedente.

Ao afirmar que a estrutura representativa de governo democrático acaba acarretando em um governo de uma minoria, no sentido de que alguns poucos serão

³⁹ SARTORI, Giovanni. *Teoria da Democracia Revisitada*, p. 203.

⁴⁰ MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*, p. 237.

⁴¹ BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*, p.39.

⁴² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*, p. 27.

responsáveis por decidir por muitos, não há como negar que isto seja uma realidade, decorrente da mera constatação pragmática de que o governo direto do povo não é realizável. De fato, o que justifica a adoção de um modelo representativo é exatamente tal constatação, e aqui se pode dizer que embora se reconheça um afastamento de um ideal democrático de autogoverno do povo, não se pode afirmar que tal desvio seja uma “crise”, mas sim uma adaptação necessária do governo democrático que se almeje praticável.

Situação completamente diferente é afirmar que *na democracia são os interesses de uma minoria que governam os rumos do Estado*. Neste ponto, sob o ponto de vista teórico e mesmo empírico, não concordamos que a democracia representativa imponha um *governo da minoria em seu próprio interesse*.

Não se nega, como já afirmara Robert Dahl, a possibilidade da existência de uma elite dominante na estrutura social, e que esta efetivamente viabilize um governo em seu próprio interesse, mas ao estabelecer condições para que se verifique tal fenômeno Dahl reconhece que sua ocorrência não é intrínseca ao governo democrático representativo, o qual não serve como uma *fachada para minorias*, conforme alertara Sartori. A existência de uma minoria ou elite dominante em uma sociedade pode ser imputada a inúmeras razões, desde a evolução política e econômica do Estado em que está inserida até suas características culturais, mas parece difícil tomar como ponto de partida para justificá-la o modelo teórico do sistema de governo.

Delimitado, assim, em que termos procede a crítica do “governo da minoria”, cabe encontrar uma solução para sua superação no interior da estrutura do próprio regime democrático representativo, uma vez que apontar sua crise e pleitear sua substituição significa negar a democracia em si, haja vista que sua concretização não foi possível sob nenhum outro modelo. E está exatamente na preponderância do aspecto competitivo das eleições o melhor caminho para superar, ou ao menos atenuar, tal distorção; é o que ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “é, no sistema – insista-se-, a eleição o ponto-chave. Esta, com efeito, permite uma seleção de baixo para cima, impedindo a cristalização como casta da minoria governante”.⁴³

⁴³ Ibidem, p. 31.

Surge assim o processo eleitoral competitivo como remédio para uma realidade incontornável do modelo democrático representativo, que realmente se estrutura de forma que uma minoria acaba exercitando o poder de fato, sendo relevante para a democracia real que o acesso a tal posição seja o mais amplo possível na sociedade, impedindo a formação de núcleos de poder permanentes e indissolúveis.

Desta forma, conjugando os instrumentos da representação com o processo eleitoral idôneo e competitivo, a distorção do governo da minoria, ao menos no plano teórico, é readequada para que, embora o poder de decisão esteja na mão de poucos, o interesse a ser preservado seja o dos governados, o que corresponde, na teoria de Dahl, ao pressuposto da *responsiveness*⁴⁴, que deve estar presente no funcionamento da poliarquia.⁴⁵

Conclui-se, assim, que embora a crítica acerca da minoria no poder seja procedente, nos limites expostos, *a formação de um processo eleitoral efetivamente competitivo é o instrumento primeiro e essencial no sentido de minimizar as virulências do sistema da representação política, uma vez que é por intermédio da competição honesta e igual que se permite a alternância no poder político.*

De fato, o regime democrático pressupõe a possibilidade de alternância dos governantes, ou seja, *a efetiva oportunidade de mudança dos personagens no pólo do poder.*⁴⁶ O reconhecimento de que a sociedade contemporânea se caracteriza, decisivamente, pelo pluralismo de idéias, grupos e classes, supõe que cada uma destas categorias tenha garantidos os direitos de expressão, de informação e, sem dúvida, de alcançar o poder de forma legítima.

Lembo, referindo-se a estudos de A.F. Bentley, ressalta que a ciência política atual reconhece que a “pluralidade de grupos – e movimentos – e a respectiva competição caracterizam-se como elementos essenciais à manifestação e permanência da democracia”.⁴⁷

É clássica, outrossim, a definição *procedimental* de democracia de Schumpeter, para quem “o método democrático é aquele arranjo institucional para

⁴⁴ DAHL, Robert A. *Poliarquia*, passim.

⁴⁵ Conforme já explicitado anteriormente, Dahl prefere utilizar o termo “poliarquia” para designar o governo de muitos, estruturado de forma concreta nos Estados ocidentais, reservando ao termo “democracia” uma concepção idealizada, utópica, inatingível no plano da realidade.

⁴⁶ CAGGIANO, Monica Herman S. *Oposição na Política*, p. 59.

⁴⁷ LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples*, p. 48.

chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo”.⁴⁸

Sartori, por sua vez, complementa o caráter competitivo das eleições com o princípio das *reações antecipadas* de Friedrich, ou seja, “as autoridades eleitas, em busca da reeleição (numa situação competitiva) são condicionadas, em sua decisão, pela antecipação (expectativa) de como os eleitorados vão reagir ao que elas decidem”.⁴⁹

A mera enunciação, contudo, de um *princípio da competitividade das eleições*, sem que venha acompanhada de condições para que exista uma efetiva concorrência ao poder por grupos distintos e com programas alternativos, nada significa em termos concretos para o aperfeiçoamento e realização da democracia.

Uma primeira garantia evidente à efetividade da concorrência eleitoral é que existam normas positivas protetoras da competitividade, e que estas sejam devidamente respeitadas por todos os participantes, conforme será desenvolvido no próximo item.

Entretanto, a mera previsão normativa sem a preocupação com a realidade econômica e estrutural dos concorrentes não efetivará a *igualdade de oportunidades* no pleito, razão pela qual deve existir uma preocupação direta do Estado democrático com fatores como:

- Influência do elemento financeiro no processo eleitoral, impedindo que a capitalização do concorrente seja o fator decisivo para seu sucesso no pleito;
- Divulgação dos programas de governo de forma difusa e igualitária, permitindo amplo acesso do corpo eleitoral às alternativas políticas existentes;
- Rígido controle de desvios de conduta que afetem o princípio da igualdade de oportunidades, principalmente os relacionados à corrupção e ao abuso de poder econômico.

A democracia contemporânea, como regra, desenvolve-se por intermédio da atuação de partidos políticos, que, conforme Lembo, são entidades com funções

⁴⁸ Cf. SARTORI, Giovanni, Teoria da Democracia Revisitada, p.209.

⁴⁹ Ibidem, p. 209.

específicas de “estruturação das atividades atinentes ao voto, função integradora-mobilizadora e participativa, recrutamento do pessoal político, agregação de interesses e demandas, formação de políticas públicas.”⁵⁰

A atuação partidária é, assim, peça-chave na concorrência eleitoral e, em razão de sua condição de entidade privada, desvinculada de qualquer controle direto estatal, fica evidente que a estrutura patrimonial e financeira de cada partido variará muito conforme sua capacidade de agregação e capitalização, o que também tem grande relação com o grupo que representa.⁵¹

A desigualdade estrutural e financeira entre os partidos tem levado a amplas discussões acerca da necessidade do Estado intervir de forma direta no desenvolvimento do processo eleitoral, principalmente buscando assegurar a *igualdade de oportunidades* entre os partidos concorrentes no pleito e evitando que o partido no poder perpetue-se em função de mero fator econômico.

Neste sentido, uma das discussões que surgem é a questão do *financiamento público de partidos e campanhas eleitorais*, o que será objeto de tópico exclusivo neste estudo. Procuramos chamar a atenção neste item para a importância de que, além de uma minuciosa normatização acerca do desenvolvimento do processo eleitoral, seja preocupação do Estado democrático a *equanimidade da concorrência*, ou seja, impedir que a inevitável desigualdade de porte e recursos entre os concorrentes seja o fator preponderante para o sucesso no pleito.

Monica Herman Salem Caggiano ressalta:

(...) deve-se assegurar ao *demos* o maior leque possível de opções eleitorais, em termos de candidatos e partidos, garantindo-se a estes amplas possibilidades de difusão das idéias e programas para conquistar o maior número de simpatizantes, de outra há de se velar para a *manutenção do equilíbrio no campo da disputa*, evitando-se os excessos e a prática de atos que venham a investir contra a lisura da consulta eletiva, contra a impositiva exigência de se colher a vontade eleitoral da forma mais pura possível, sem ingerências a lhe retirar a autenticidade, enfim livre dos elementos perniciosos a que se convencionou denominar de *poluição eleitoral*.⁵²(grifos da autora).

⁵⁰ LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples*, p. 48.

⁵¹ Em um Estado multipartidário como o Brasil é fácil identificar o fenômeno da ampla desigualdade econômica e estrutural entre os partidos políticos, principalmente em relação aos denominados *partidos nanicos*, o que levanta a questão de até que ponto é benéfica a multiplicação de partidos políticos sem que haja correspondente respaldo de representação.

⁵² *Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico*, p. 05.

Nas palavras da autora, encontramos os caminhos para assegurar a competitividade da disputa, destacando o aspecto do combate à *poluição eleitoral*, o qual tem na faceta financeira seu principal – mas, não único – nascedouro. A regulação do financiamento eleitoral surge, portanto, como instrumento indispensável para assegurar a competitividade da disputa, principalmente no campo da igualdade de oportunidades entre os concorrentes, o que será analisado no momento propício.

1.1.3 Respeito às regras do jogo eleitoral. Tolerância

Ressalte-se que não é de fácil compatibilização a existência de uma sociedade pluralista, e sua inerente multiplicidade de idéias e contradições, com o mecanismo do poder imperativo estatal, fatores que devem ser equacionados pela teoria democrática no sentido de garantir a existência e participação dos diversos grupos e, ao mesmo tempo, permitir que o Estado seja governado de forma eficiente.⁵³

Duverger ressalta que a democracia pluralista depende de condições de pressão e temperatura bastante estritas, que não se reúnem facilmente: exige um mínimo de acordo entre os partidos concorrentes ao poder, apesar de suas divergências, e, em particular, exige que aceitem coexistir permanentemente.⁵⁴

Analizando a evolução política dos Estados ocidentais, o renomado autor francês afirma que a democracia pluralista supõe que a luta de classes não supere certo grau de arrefecimento, seja porque as desigualdades econômicas não sejam exageradamente grandes ou que, embora grandes, a classe oprimida não tenha consciência disto ou, mesmo tendo, não tenha condições de resistir à opressão.

⁵³ O tema da *crise de governabilidade* das democracias ocidentais é objeto de grande celeuma na ciência política moderna, mas a crítica aos mecanismos democráticos, por mais que estes impliquem, por vezes, *abuso de direito* pela utilização distorsiva de técnicas parlamentares (como, por exemplo, o boicote de quórum de votação, dentre outros), sempre ingressa no perigoso terreno do retrocesso autoritário. Fábio Konder Comparato, tendo em vista a realidade eleitoral brasileira, já sustentou que o “magno problema político brasileiro não é, pois, como pareceu a certos cientistas políticos sempre prontos a assimilar teses e categorias forjadas nas oficinas intelectuais do Primeiro Mundo, uma crise de governabilidade. O nosso problema é mais profundo e diz respeito, muito além da esfera de governo, ao próprio regime político: é a tentativa absurda de fazer funcionar uma democracia sem povo.”, em *Sentido e Alcance do Processo Eleitoral no Regime Democrático*, p. 225.

⁵⁴ DUVERGER, Maurice. *La democracia sin el pueblo*, p. 218.

Como bem assinalado por Duverger, a desigualdade econômica, que é uma realidade e imperativo do modo de produção capitalista, é sempre um fator de tensão social, entretanto a sociedade de consumo atual, ainda colhendo os frutos do modelo econômico keynesiano, permite que boa parte da população, em especial a classe média, tenha acesso a algum conforto e até a certos artigos de luxo, o que acaba afastando o debate acerca da extrema concentração de riquezas nas mãos de poucos.⁵⁵

Tal configuração oportuniza o surgimento do que Duverger chama de *conformismo social*, o que não pode ser confundido com a *tolerância* que fixamos como um dos elementos do processo eleitoral democrático. Na realidade, o conformismo social acaba por prejudicar a democracia pluralista, uma vez que praticamente nulifica os antagonismos, como é o caso dos partidos Republicano e Democrata, nos Estados Unidos da América, entre os quais há praticamente uma zona de consenso única, não representando sua alternância no poder efetivas alterações nos programas políticos, econômicos e sociais desenvolvidos.⁵⁶

A *tolerância* a que nos referimos como pressuposto democrático é, sem dúvida, o respeito às regras do jogo eleitoral e, mesmo em um cenário de antagonismo profundo, a aceitação pelos derrotados da vitória do oponente, passando a exercer a oposição de forma legítima. Não significa, de forma alguma, a renúncia ao debate e conflito de idéias e competição pelo poder, o que, conforme denotamos no item anterior, é, por si só, elemento da democracia eleitoral.

1.1.4. Garantias ao direito de informação do corpo eleitoral

⁵⁵ No Brasil, conforme dados do IBGE, para se ter uma idéia da concentração, em 2006, os 10% da população ocupada com os rendimentos mais baixos detiveram apenas 1% do total dos rendimentos do trabalho, enquanto os 10% com os maiores rendimentos ficaram com 44,4% do total (notícia obtida no site www.valoronline.com.br – acesso em 08/07/2007).

⁵⁶ DUVERGER, Maurice. *La democracia sin el pueblo*, p. 218. Duverger desenvolve a classificação de quatro escalas de integração social, correspondendo um regime político a cada uma delas: a. uma escala de desintegração social total, na qual só é possível um regime político autoritário; b. uma escala de consenso débil, que se adequa a um grau inferior de democracia pluralista, que se governa pela conjunção dos centristas; c. uma escala de consenso forte, que possibilita uma democracia pluralista mais autêntica, com efetivas opções entre direita e esquerda; d. um consenso quase unânime, que leva à uma democracia pseudopluralista, na qual os partidos são rivais que praticam a mesma política, em uma sociedade homogênea e conformista.

Giovanni Sartori identifica o fim democrático em um *governo de opinião*, ressaltando que não se pode ignorar a experiência pré-eleitoral de formação da opinião do eleitorado, pois não *há democracia sem o direito à opinião*, devendo existir em conjunto o direito de obter informações. Destaca que o poder de eleger não passa de uma *garantia mecânica da democracia*; o direito essencial a ser garantido é o de opinião.⁵⁷

Ainda segundo Sartori, o governo de opinião é um governo de *consentimento*, sendo importante definir, contudo, o que se deve entender por consenso, em contraponto à teoria que nega à democracia o *consenso*, afirmando-a, ao revés, como *habitat* natural do *conflito*. O termo consenso é utilizado pelo autor no sentido de que são os governos escolhidos por eleições que refletem a opinião do corpo eleitoral, responsabilizando-se perante seus eleitores mediante o mecanismo da repetição de eleições livres.⁵⁸ Este é o *consenso eleitoral*, sendo equivocado transportá-lo a uma teoria global do consenso; a questão do conflito é mais relacionada ao pluralismo do que à democracia.⁵⁹

O consenso, assim, para Sartori, reflete a opinião pública predominante, o que entende como uma opinião de um público que interage sobre uma série de informações acerca da coisa pública.⁶⁰ Destaca, ainda, que são díspares os conceitos de *opinião do público* e *opinião entre o público*. O primeiro seria fenômeno relacionado à formação da opinião a partir do público, seja mediante a utilização de informações disponibilizadas pelos meios de comunicação, seja por identificação com grupos de referência, isto é, trata-se de fenômeno autônomo a desígnios imperativos.⁶¹ No caso da *opinião entre o público* seria aquela produzida por um centro e difundida no seio social, sendo o mecanismo utilizado por regimes totalitários, embora não exclusivamente por estes, na intenção de provocar a unidade de opinião, o que evidentemente favorece o domínio do poder.

⁵⁷ SARTORI, Giovanni. *Teoria da Democracia Revisitada*, p. 124

⁵⁸ A análise do autor tem em conta, principalmente, o sistema norte-americano, que, a exemplo do brasileiro, prevê o mecanismo da *reeleição* dos representantes políticos.

⁵⁹ Ou seja, é evidente que o conflito de opiniões e idéias é característica própria da sociedade contemporânea, pluralista por natureza. O que Sartori busca ressaltar, contudo, é que o mecanismo eleitoral busca o consenso, pela regra majoritária, do corpo eleitoral no sentido de quem deve ser eleito; em suma, o autor identifica o consenso com a *opinião pública* formada no seio social majoritário.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 132.

⁶¹ Refere-se, aqui, a qualquer partido, entidade, qualquer tipo de coletividade ou mesmo indivíduo que tenham algum valor a si agregado que influencie na formação da opinião pública; cite-se como exemplo grupos religiosos conservadores, associações de homossexuais, entre outros.

Concluindo a síntese acerca do pensamento do renomado autor, são condições para que haja uma opinião pública relativamente⁶² autônoma um “sistema de educação que não seja um sistema de doutrinação” e “uma estrutura global de centros de informação e influência plurais e diversos”.⁶³

Não há como discordar da análise de Sartori quanto ao decisivo papel que uma opinião pública de formação livre e autônoma exerce na estrutura democrática; talvez seja exatamente o que garanta sua manutenção, evitando o retrocesso autoritário. De fato, o governante de um Estado democrático tem a necessidade de lidar, diariamente, com as repercussões de seus atos perante a opinião pública, conforme já apontado por Friedrich com seu *princípio das reações antecipadas*⁶⁴, pelo qual o governante toma suas decisões e define sua conduta antecipando quais as reações possíveis que seu eleitorado terá diante delas.

Considerando que a formação da opinião pública sobre determinado objeto é fenômeno estritamente ligado ao grau de informação disponível e, por evidente, à qualidade de tal informação e ao interesse do público por sua interação, parece inequívoco que se deve assegurar aos partidos políticos igualdade de oportunidades na expressão de seus programas políticos nos principais meios de comunicação e, por outro lado, assegurar que tais informações alcancem a maior extensão possível do corpo eleitoral.

O direito de informação do eleitorado é condição instrumental à qualidade do processo eleitoral democrático e não pode ser negligenciada, contudo, ressalte-se que tão perniciosa quanto a *falta de informação*, é a *unicidade de fonte de informação*, ou seja, a sociedade ter à disposição um único centro produtor da informação, inexistindo vias alternativas para aqueles que não se satisfazem com o produto informativo existente. Importante realçar que é possível que existam em determinado espaço inúmeros jornais, revistas, redes de televisão – entre outros meios de comunicação – entretanto, o centro produtor continua sendo *único*, em razão de pertencer a um único grupo social.

⁶² Fala-se em opinião pública *relativamente autônoma*, em razão de, conforme reconhece Sartori, sempre existir algum fator de influência, condizente com algum interesse específico, na formação da opinião pública, principalmente considerando que a mídia, nunca isenta de tendências e interesses, exerce papel fundamental em tal processo.

⁶³ Ibidem, p.134.

⁶⁴ Cf. SARTORI, Giovanni, *Teoria da Democracia Revisitada*, p.209.

O fundamental, portanto, é que o eleitorado tenha acesso à informação qualificada, oriunda de uma pluralidade de fontes, que permita a formação da opinião pública autônoma, capaz de decidir conscientemente acerca de seus representantes políticos, levando em conta as performances passadas e as perspectivas futuras, situação que, sem dúvida, contribuiria muito para maximizar os ideais democráticos.

1.1.5 Garantias à liberdade de expressão de partidos e candidatos

A outra face da moeda do direito de informação do corpo eleitoral é o direito dos candidatos e partidos políticos expressarem suas propostas e programas de governo da forma mais difusa possível, utilizando-se em especial dos meios de comunicação de massa. De fato, a razão de ser das eleições competitivas em uma democracia pluralista é exatamente provocar o confronto entre propostas alternativas para o governo do Estado, o que só é possível com a ampla e efetiva apresentação de tais propostas ao eleitorado.

Não se nega, contudo, que no plano pragmático o confronto de programas políticos tem cedido espaço ao *show do marketing*, preocupando-se os concorrentes mais com a preservação da própria imagem e a destruição da do adversário, do que propriamente com a qualidade do programa de governo que defende. As conseqüências de tal quadro são obviamente nefastas, reduzindo o processo eleitoral a um verdadeiro circo de denúncias, ofensas e autopromoção.

O direito eleitoral deve, obviamente, reconhecer tal distorção e atuar para corrigi-la, sendo o financiamento eleitoral um dos instrumentos para tanto, conforme será explicitado à frente. De fato, o processo eleitoral tende a ser um ambiente dominado por paixões e pelo confronto de idéias e opiniões, sendo até mesmo natural que ocorram exageros. O que se deve evitar, inclusive por intermédio da regulação, é que o mais importante desdobramento democrático se torne uma fachada para marqueteiros políticos e oportunistas, deixando o corpo eleitoral à escura acerca de quais são as efetivas intenções de cada partido e candidato.

O ponto-chave, contudo, é efetivar tal regulação sem que se atinja o direito de expressão dos partidos e candidatos, tema que ganhará especial relevância ao

tratarmos das normas de limitação de gastos eleitorais. Mendes, Coelho e Branco ressaltam o papel que o direito de expressão assume no Estado democrático:

O argumento democrático acentua que o autogoverno postula um discurso político protegido das interferências do poder. A liberdade de expressão é, então, enaltecida como instrumento para o funcionamento e preservação do sistema democrático (o pluralismo de opiniões é vital para a formação da vontade livre).⁶⁵

A liberdade de expressão de partidos e candidatos é, portanto, princípio inerente ao processo eleitoral democrático, somente se admitindo sua limitação no caso de “colisão desse direito com outros do mesmo *status*”⁶⁶, como é o caso, por exemplo, da competitividade da disputa e da qualidade da informação ao eleitorado, ambos também relacionados aos pressupostos da mecânica democrática, e que podem ser prejudicados caso não se adotem restrições às campanhas baseadas exclusivamente no marketing, na difamação e no poder econômico do concorrente.

1.1.6 Existência de sistema idôneo e efetivo de controle do processo eleitoral

A campanha eleitoral é, por natureza, um campo fértil ao surgimento de desvios de conduta por parte dos concorrentes, os quais podem desequilibrar a igualdade no pleito mediante técnicas escusas, ofensivas à legalidade e moralidade. Evidente, portanto, que um sistema de controle das campanhas deve ser imposto pelo Estado e colocado a cargo de uma instituição isenta de interesses diretos no resultado da competição e, outrossim, competente para a execução de uma tarefa que deve possuir um caráter essencialmente técnico.⁶⁷

Destarte, a primeira conclusão é que o órgão de controle deve ser completamente alheio a interesses eleitorais, ou seja, não deve ser composto por representantes de partidos ou formações que concorram sistematicamente aos

⁶⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, p. 350.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 356.

⁶⁷ De fato, a atividade de fiscalização não se compadece com juízos políticos ou emotivos, ao revés, deve prezar pela análise estritamente impessoal e imparcial das condutas fiscalizadas.

pleitos. Caso contrário chegaríamos ao absurdo de um membro do partido efetuar o controle sobre a atuação de sua entidade, o que traz evidentes prejuízos, ao menos teóricos, à imparcialidade.

Por outro lado, ao afirmarmos o caráter técnico da atividade, o objetivo também é assegurar a plena neutralidade na análise de qualquer lide envolvendo o processo eleitoral, garantindo-se que as decisões sejam fundamentadas em critérios objetivos e previamente postos, excluindo-se a possibilidade de favorecimentos ou perseguições de índole subjetiva.

Importante destacar, também, que a atividade de controle deve ser assecuratória da transparência no processo eleitoral, que é, nas palavras de Gonzáles-Varas, “la base para impedir la corrupción y aumentar la confianza de los ciudadanos en el Estado y en la política”.⁶⁸ Smith destaca que a transparência completa é a chave para a manutenção do justo e aberto processo político democrático⁶⁹, consistindo em alternativa para a adoção de normas restritivas da campanha.

No âmbito do financiamento eleitoral, a questão da transparência ganha ainda maior relevo, sendo que o controle baseado em tal premissa será analisado com a devida minúcia no capítulo oitavo desta obra.

⁶⁸ “[...] a base para impedir a corrupção e aumentar a confiança dos cidadãos no Estado e na política”. Tradução nossa. *La Financiacion de los Partidos Politicos*, p. 149.

⁶⁹ “The key to maintaining our fair and open democratic political process is to remove the constraints of campaign finance reform and replace them with a process that fully and completely discloses understandable and relevant information about both donors and recipients.” SMITH, Rodney A. *Money, Power and Elections*, p. 95.

2 O FINANCIAMENTO ELEITORAL - ABORDAGEM GERAL

Quando fixamos, em sede introdutória, que nossa abordagem levaria em conta um ambiente democrático eleitoral e representativo, trazendo a seguir os pressupostos envolvidos em tal premissa, tanto no âmbito da representação política quanto do processo eleitoral, a intenção era exatamente de preparar o terreno para demonstrar como a questão do financiamento eleitoral pode influir diretamente no aperfeiçoamento daqueles pressupostos, seja de maneira positiva ou negativa.

Procurar-se-á demonstrar, ao longo do trabalho, que o regime jurídico adotado para regular o fluir do fator financeiro nas eleições afeta diretamente a *qualidade do processo eleitoral*, ou seja, o quanto este se aproxima dos pressupostos democráticos descritos no item anterior, e, outrossim, influi na forma de governo representativo desenvolvido. Importante lembrar como os temas são conexos. Ao definirmos que nos situamos em uma democracia representativa e eleitoral, já admitimos uma primeira distorção do ideal democrático de governo do povo, pois este não o faz diretamente e, pior, como já esclareceu a teoria política contemporânea, a verdade não é que o povo se governa por representantes, mas sim que sua principal participação é eleger quem irá governar.

Constatada tal distorção, o remédio encontrado pela ciência política para minimizar a distância entre os planos ideal e real da democracia é exatamente aperfeiçoar seu caráter competitivo, ou seja, construir um processo eleitoral que permita otimizar a disputa pelo poder, conferindo igualdade de oportunidades a todos os concorrentes e, outrossim, que garanta a qualidade do voto, permitindo que o corpo eleitoral participe de forma efetiva, livre e eficiente na escolha do comando político. E neste ponto ingressa, como peça-chave, a questão do financiamento, uma vez que o fator financeiro é cada vez mais presente e influente nas eleições. De fato, podemos dizer que, em cada ponto levantado como pressuposto do processo eleitoral democrático, o modelo de financiamento político adotado acarretará ganhos ou perdas. Por exemplo, uma eleição será mais ou menos competitiva conforme o modo pelo qual os partidos e candidatos sejam financiados, e isto será demonstrado no decorrer deste estudo.

Neste sentido, Herbert E. Alexander aponta os inúmeros aspectos em que a vitalidade democrática é atingida pelo problema do financiamento de partidos e campanhas eleitorais, destacando:

- A integridade do processo eleitoral;
- O nível de confiança da sociedade no processo eleitoral;
- A efetivação do debate público;
- A liberdade de crítica e enfrentamento daqueles que estão no centro do poder;
- A participação dos cidadãos no processo político;
- A efetivação e liberdade dos grupos na sociedade pluralista.⁷⁰

Os pontos levantados pelo autor norte-americano, analisando o sistema eleitoral dos Estados Unidos da América na década de 1970, mantêm sua relevância nos dias atuais, isto porque as teorias democráticas ainda não ofereceram solução consistente para o problema “dinheiro” no processo político.

O debate sobre o financiamento eleitoral é pauta comum na grande maioria das democracias contemporâneas, pois, como ressalta Monica Herman Salem Caggiano, “o financiamento das atividades político-partidário-eleitorais é um dos campos de maior permeabilidade às virulências que vêm a atingir o processo de escolha dos representantes”.⁷¹

As virulências apontadas pela autora atingem diretamente tanto os pressupostos do processo eleitoral democrático como o exercício do mandato representativo de forma livre e compromissada com o interesse público. Em suas palavras:

A verdade é que o processo de arrecadação, as dívidas e os gastos têm sido encarados com bastante reserva não só em virtude do lastro de dependência que possam originar, como também em face do iminente perigo de desfiguração da vontade popular expressa pelo sufrágio.⁷²

Daniel Zovatto G. ressalta a importância cada vez maior do tema na América Latina e em outras partes do mundo:

⁷⁰ *Financing Politics*, p. 05.

⁷¹ *Eleições 2002. O financiamento das campanhas eleitorais e seu controle*, p. 06.

⁷² *Ibidem*, p. 10.

como consequência, entre outras razões, da proliferação de escândalos que puseram em descoberto as práticas ilegais de arrecadação e contribuição contrárias aos fundamentos da doutrina democrática e que evidenciam, ao mesmo tempo, as graves debilidades que existem atualmente na relação com os mecanismos de controle previstos nas diferentes legislações eleitorais e de financiamento político dos países da região.⁷³

Nesta linha, são fundamentalmente dois os desvios que podem surgir advindos de um regime de financiamento eleitoral que não privilegie a observância dos contornos mínimos de um processo eleitoral efetivamente democrático, quais sejam a corrupção política e o abuso de poder econômico nas eleições.

De fato, embora não sejam fenômenos necessariamente correlatos, o financiamento eleitoral e desvios como a corrupção e o abuso de poder econômico muitas vezes podem estar relacionados por fatores que serão mais bem esclarecidos ulteriormente. Tal relação, que não escapa da percepção empírica dos analistas políticos, acarreta, conforme Fulco Lanchester, um constante debate internacional, mas sem que se chegue a resultados por completo satisfatórios.⁷⁴

Nota-se, portanto, a sensibilidade do campo do financiamento político a desvios de conduta responsáveis por grandes prejuízos aos pressupostos do processo eleitoral e democrático, e destacaremos a seguir as principais virulências nesta seara, quais sejam a influência nociva do poder econômico e da corrupção.

2.1. FINANCIAMENTO POLÍTICO, PODER ECONÔMICO E O PROCESSO ELEITORAL DEMOCRÁTICO

Não é novidade, tampouco exclusividade de qualquer sistema eleitoral, a constatação de que o advento de novas tecnologias nas campanhas políticas e as

⁷³ *La Financiación Política em Iberoamérica: Una visión preliminar comparada*, p. XIV. Tradução livre nossa; no original: "(...) como consecuencia, entre otras razones, de la proliferación de escándalos que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución, contrarias a los fundamentos de una doctrina democrática y que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente em relación com los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales y de financiación político de los países de la región".

⁷⁴ "Similli dati di fatto evidenziano come finanziamento della politica e corruzione siano argomenti sempre caldi e costituiscono, oramai, una costante del dibattito italiano ed internazionale, ma non riescano ad essere risolti in maniera soddisfacente." Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di stato e vincoli sistemici, p. 03.

crescentes necessidades publicitárias, visando atingir parcelas cada vez maiores do eleitorado, incrementaram em muito o custo financeiro de cada voto alcançado.

Caggiano destaca o *alto valor do voto* na realidade das campanhas políticas atuais⁷⁵, demonstrando a íntima relação entre o fator financeiro e o processo eleitoral, o que é corroborado pelo estudo de Herbert E. Alexander, que detecta na evolução da história eleitoral norte-americana uma tendência ao crescimento dos gastos com partidos e campanhas.⁷⁶

Tal fato parece indicar que o destino do processo eleitoral é tornar o elemento financeiro, cada vez mais indissociável da candidatura política, restringindo a possibilidade de sucesso àqueles que possuem vias satisfatórias de captação de recursos. Nesta lógica, um programa de governo avançado e preocupado com as necessidades efetivas da sociedade tem igual – se não menor – importância do que uma boa carteira de financiadores.

Cabe aqui discutir: seria este fato, a sobrevalorização do elemento financeiro, uma decorrência natural do sistema de eleições livres, ou seja, será que o fluir natural da concorrência eleitoral é que a riqueza do candidato ou do partido sobreponha-se a ideologias ou programas políticos?

Este seria o ponto de partida para a análise de um dos temas mais debatidos na política mundial, que é exatamente a influência do poder econômico nas eleições dos representantes políticos, ou, de forma mais ampla, em que medida o dinheiro afeta a premissa democrática da soberania da vontade popular livre e consciente no processo político.

Por que razão o dinheiro e as eleições se coligaram com tanta facilidade desde os primeiros processos eleitorais no sistema representativo, e por que tal relação vem se intensificando ao longo dos anos? É o que pretendemos esclarecer nos próximos itens.

⁷⁵ A autora, utilizando dados do TSE em relação à campanha eleitoral desenvolvida no Brasil em 2002, ressalta as “vultosas quantias em relação ao valor do voto”, destacando que o candidato vencedor, Luis Inácio Lula da Silva, gastou R\$ 0,64 por voto, R\$ 298 mil por dia de campanha e R\$ 33,7 milhões no total. Já o candidato derrotado no segundo turno, José Serra, desembolsou R\$ 1,03 por voto, R\$ 304 mil por dia de campanha e R\$ 34,4 milhões no total. *Direito Parlamentar e Eleitoral*, p. 127.

⁷⁶ O autor, em obra datada de 1976, identificou como o custo da campanha cresceu de forma expressiva no período de sua análise. Exemplificando, afirma que, de um patamar de gasto de U\$ 140 milhões de dólares na eleição de todos os governantes em 1952, em 1972 este valor já era de U\$ 425 milhões, praticamente o triplo. *Financing Politics. Money, Elections and Political Reform*; p. 09.

2.1.1. A natureza do dinheiro e as eleições

Uma primeira resposta à indagação final do item anterior é exatamente a natureza do dinheiro, espécie perfeita de bem fungível, cujas principais características são a transferibilidade e a conversibilidade sem que se revele, ao menos necessariamente, sua fonte de origem.⁷⁷

Fácil perceber as vantagens trazidas pelo uso do dinheiro na política. Uma campanha eleitoral, que necessariamente envolve ideologias, promessas e análises subjetivas, é um terreno extremamente vulnerável a escândalos e contradições apontados na conduta do partido e do candidato, razão pela qual tanto os meios utilizados quanto os fins propostos na candidatura devem guardar uma relação de coerência com as premissas adotadas. Assim, provavelmente cometerá um *suicídio político* perante seus eleitores o candidato extremamente conservador, de um partido reacionário, que proponha bruscas alterações progressistas no *status quo*.

A obtenção de recursos financeiros, entretanto, adota lógica diversa, exatamente pela mencionada *neutralidade* do dinheiro, ou seja, este não tem, per si, qualquer conotação ideológica ou moral. O raciocínio, neste caso, ganha o contexto de que os *fins justificam os meios*. Enfim, um partido que defenda a bandeira de avanços sociais poderia, em nome do sucesso eleitoral, obter recursos com instituições que representem, exatamente, o contraponto desta idéia, uma vez que o dinheiro não tem qualquer conotação política ou moral.⁷⁸

Ressalte-se que, embora não se possa afirmar que o dinheiro, per si, é capaz de acarretar a vitória eleitoral do partido ou candidato, como destacado por Herbert E. Alexander⁷⁹, pode-se dizer, sem dúvida, que se trata de um fator “capaz de reduzir diversas desvantagens”⁸⁰ e, sem dúvida, seu papel no processo eleitoral

⁷⁷ Ibidem, p.13.

⁷⁸ A análise aqui realizada se restringe à natureza do dinheiro, como bem plenamente fungível, que por tal condição tem a característica da neutralidade; não se quer dizer, por óbvio, que as *fontes de origem*, quando reveladas, não condenem moral, e por vezes criminalmente, os valores recebidos pelas formações políticas.

⁷⁹ O autor menciona a predisposição dos eleitores, questões de momento, o apoio de vários grupos como fatores mais determinantes do resultado final das eleições do que a riqueza dos concorrentes em si. *Financing Politics*, p. 41.

⁸⁰ No original: “If not decisive, money at least is capable of reducing severe handicaps for most candidates. No candidate can make much of an impression without it, especially a maverick who contests the regulars or a candidate who challenges an incumbent.” Ibidem, p. 41.

se faz cada vez mais presente e desafiador aos estudiosos do mecanismo democrático.

2.1.2. O poder invisível

Um segundo fator justificador da intensificação da relação dinheiro e eleições é o fato das democracias ocidentais, segundo Duverger, serem *plutocracias*, nas quais o poder real ora repousa no povo, por meio da eleição, ora no dinheiro, por meio dos grupos de pressão.⁸¹

De fato, o fenômeno dos *lobbies* e dos grupos de pressão é uma realidade incontornável nas relações democráticas de poder, impondo-se ao governante eleito a difícil missão de tomar as decisões políticas fundamentais, coadunando-as com os mais diversos interesses econômicos e sociais, os quais são objeto de representação por igualmente variados mecanismos de influência e pressão.

Embora não necessariamente um grupo de pressão tenha sua força representada na condição de financiador do governo eleito, não há como negar a conclusão de que tal relação é possível e até presumível. A questão aqui colocada não se refere, precisamente, a atos de corrupção passiva dos candidatos eleitos e ativa dos financiadores – o que será objeto de análise no item seguinte – mas sim ao fato de que a atividade de financiamento em si, mesmo que legítima, ou seja, não condicionada, ao menos explicitamente, a futuros favores políticos, tem intrínseco o conteúdo de gerar expectativas nos financiadores e dependência dos financiados.

Não é difícil imaginar empiricamente o que acima expomos. Por mais que não haja um efetivo acordo de troca de favores, o candidato que teve sua eleição financiada preponderantemente por determinada empresa não deixará de lado, como regra, tal fato, quando, no exercício do mandato, dificilmente adotará condutas desfavoráveis ao setor econômico de sua financiadora, a qual, por outro lado, também guarda expectativas por tal condição, sendo a possibilidade de não financiamento em eleições posteriores um fator suficiente à manutenção de tal

⁸¹ DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, p. 116.

equação. Por mais que refute teoricamente tais argumentos, dificilmente a prática os desmente.

Neste sentido, indaga Dircêo Torrecillas Ramos: “Será que o aval bancário de enormes valores; a distribuição de recursos para campanha, para conseguir apoio e para empréstimos ou uso particular não teve em troca um benefício anterior ou retorno posterior?”⁸²

David Samuels, em estudo empírico sobre as eleições federais e estaduais brasileiras nos anos de 1994 e 1998, estabeleceu interessante relação entre as fontes financiadoras e o destino dos recursos, demonstrando que as decisões de financiamento das empresas, principais financiadores, levaram em conta a possibilidade de influência do cargo no setor econômico que atuam. Assim, enquanto o setor financeiro, cujo marco regulatório sofre grande influência do Executivo federal, concentrou seus recursos nas eleições presidenciais, o setor de construção civil o fez nos pleitos para o governo estadual, por pertencerem a esta esfera as principais decisões de investimento em obras públicas.⁸³ Voltaremos a este tema por ocasião da análise do modelo de financiamento privado, no quarto capítulo.

O poder econômico assim, mesmo que de forma indireta ou subliminar, acaba conduzindo seus interesses sem ofender a ordem legal e sem se mostrar perante a sociedade, controlando o poder político desde sua formação, no processo eleitoral, e mantendo tal controle sem necessariamente fazer uso de qualquer forma de coerção direta. Trata-se de uma realidade das democracias pós Guerra Fria, caracterizadas como sociedades de mercado, contexto no qual as diretrizes econômicas se sobressaem a todas as outras, fortalecendo politicamente os detentores da riqueza. Whitehead destaca:

em termos práticos, uma vez que na sociedade de mercado o dinheiro é facilmente conversível em prestígio e poder, o capital privado tende a influenciar decisões "fora da sua esfera" – financiando a política, distorcendo o sistema de justiça, e comprando cargos políticos e políticas públicas.⁸⁴

⁸² *A Caça ao Tesouro é tão importante quanto cassar políticos*. Artigo Jornal SP NORTE, p. 02, de 09 a 15 de novembro de 2007.

⁸³ *Financiamento de campanha e eleições no Brasil*, integrante da obra conjunta *Reforma Política e Cidadania*. Maria Vitoria Benevides, Paulo Vannuchi e Fábio Kerche (organizadores), p. 367.

⁸⁴ WHITEHEAD, Laurence. *Money and Party Politics in Modern Market Democracies*, p. 14. No original: “In more practical terms, since in market society money is readily convertible into prestige and power, private money tends to influence decisions ‘outside its sphere’ – financing politics, distorting the justice system, and purchasing both political office and public policy.” Tradução livre nossa.

A teoria política moderna reconhece que a democracia não tem sido eficiente na eliminação do poder invisível, o que se configura, na opinião de Bobbio, o maior paradoxo do regime, pois “estaríamos aqui diretamente diante de uma tendência contrária às premissas: a tendência não ao máximo controle por parte dos cidadãos, mas ao máximo controle dos súditos por parte do poder”.⁸⁵

Torquato Jardim, ao afirmar que “uma das razões da superioridade da democracia funda-se na convicção de que o governo democrático poderia tornar transparente o poder”⁸⁶, reconhece que a realidade, contudo, é que Estado invisível e visível convivem, razão pela qual “o *financiamento das campanhas eleitorais tornou-se o maior desafio do Direito Eleitoral Contemporâneo*”⁸⁷, pois se trata de tema fundamental no combate ao debatido abuso do poder econômico.

2.1.3. As campanhas midiáticas

Um terceiro dado que parece contribuir para intensificar a influência do dinheiro nas eleições é a própria configuração hodierna das campanhas políticas, que se tornaram mais um *show de marketing pessoal e destruição de imagens do que uma disputa de ideologias e programas políticos*.

As conseqüências deste fenômeno são graves. Primeiro por desfavorecer a formação de uma opinião pública autônoma e qualificada, o que conforme já colocamos, deturpa o processo eleitoral, prejudicando diretamente a participação popular. Segundo, por encarecer de forma determinante a disputa eleitoral, dando azo ao surgimento de profissionais de marketing político, merecedores de alta remuneração para construir e remodelar imagens, e introduzindo tecnologia publicitária no campo da política avançada, o que, obviamente, tem seu preço.

Tais campanhas midiáticas, aliadas aos fatores descritos nos itens anteriores, têm levado à conclusão de que há, de fato, uma tendência espontânea de o processo eleitoral e a política em geral serem cada vez mais influenciados pelo poder econômico. E, pior, ao que parece tal tendência não será revertida

⁸⁵ *O Futuro da Democracia*, p. 43.

⁸⁶ *Direito Eleitoral Positivo*, p. 132.

⁸⁷ *Ibidem*, p.133.

naturalmente, por forças intrínsecas, pois o dinheiro não deixará de se caracterizar pela plena neutralidade e fungibilidade. A questão do poder invisível é algo enfrentado há anos pela teoria política e sua manutenção é reconhecida quase unanimemente, e o caráter midiático das campanhas eleitorais parece algo consolidado.

Aceita tal premissa, de que se trata de fenômeno irreversível o crescimento da relação dinheiro e eleições, e compreendendo que tal intimidade é desfavorável à conclusão dos pressupostos do processo eleitoral democrático que já fincamos, resta-nos a conclusão de que é dever do Estado regular com cuidado e minúcia a faceta do processo mais afeita à influência do poder econômico, que é exatamente o financiamento das campanhas eleitorais.

Neste sentido, desde já se pode concluir que tal regulação deve ter como objetivos primordiais:

- Garantir a igualdade de oportunidades na disputa das eleições, impedindo que a capitalização do partido ou candidato seja o fator determinante para seu sucesso;
- Priorizar a informação qualificada e a formação autônoma da opinião pública, evitando que as campanhas políticas sejam palco exclusivo de disputa midiática entre egos de candidatos e publicitários, priorizando o debate de idéias e programas;
- Impedir que o candidato ou partido seja financiado de forma que possa comprometer o futuro exercício do mandato, em razão da pressão de interesses privados dos financiadores.

Neste estudo demonstraremos quais foram os modelos de regulação adotados no Brasil e no direito comparado, analisando de que forma tais objetivos foram ou não concluídos.

2.2. FINANCIAMENTO ELEITORAL E A CORRUPÇÃO POLÍTICA

As normas acerca do financiamento político se caracterizam por terem surgido, em boa parte dos países ocidentais, como resposta concreta a uma situação de crise ou necessidade. São diversos os exemplos nesse sentido, como o caso do ex-chanceler alemão Kohl⁸⁸, a crise político-partidária italiana no período da chamada tangentopoli⁸⁹, ou a crise política norte-americana que culminou no Watergate⁹⁰, todos resultando em reformas legislativas no sistema de financiamento político no intuito de acarretar maior transparência ao processo e evitar desvios como a corrupção e o abuso de poder econômico.

No item anterior buscou-se demonstrar a influência que o poder econômico exerce no processo eleitoral moderno e como esta relação tende, salvo a adoção de uma regulação eficiente da matéria, a se tornar cada vez mais íntima e presente. Outro problema de igual relevância para qualquer sistema eleitoral é a relação entre o financiamento eleitoral e a corrupção política.

Monica Herman Salem Caggiano entende que corrupção em um sentido geral:

Indica quaisquer ações praticadas de forma camuflada, a partir de uma zona de penumbra, à margem das linhas comportamentais norteadas pela lei e pela moral, sempre com vistas à obtenção de vantagens individuais ou em prol de um grupo, intangíveis pelas vias ordinárias.⁹¹

Dircêo Torrecillas Ramos aponta, também, a amplitude e difusão do conceito de corrupção:

A corrupção tem um sentido amplo e alcança as instituições, desvios de conduta, de moral, de recursos, abusos e outras variadas formas. Encontramo-la em diversificados sentidos, tão arraigadas e faz crer que a

⁸⁸ O ex-chanceler alemão Helmut Kohl e seu partido, a CDU (União Democrata Cristã), foram alvos de investigação acerca da captação de financiamento irregular e manutenção de fundos em contas no exterior durante o governo, transcorrido de 1982 a 1998. Foi, sem dúvida, um dos maiores escândalos políticos da história alemã, resultando em amplas discussões acerca da necessidade de reforma do modelo de financiamento, principalmente em termos de transparência. Notícia obtida no jornal Folha de São Paulo de 15/01/2000, acesso via site www1.folha.uol.com.br, em 05/11/2007.

⁸⁹ O termo tangentopoli, que significa "cidade da corrupção", foi utilizado no início dos anos oitenta na Itália, período de extrema crise política no país, causado pela corrupção e ilegalidade desenfreada e pelo grande desencantamento dos cidadãos com os partidos e políticos. O financiamento irregular de partidos e campanhas eleitorais era um dos desvios inseridos em tal contexto, resultando na operação mani puliti, que promoveu o combate à corrupção e iniciou a reestruturação política da Itália. Fonte: artigo de Boris Fausto, intitulado Terra Nostra, obtido no jornal Folha de São Paulo de 26/12/2004, acesso via site www1.folha.uol.com.br, em 05/11/2007.

⁹⁰ Herbert E. Alexander relata o clima de insatisfação da sociedade norte-americana com o regime político-eleitoral, principalmente diante de notícias de irregularidades no financiamento de campanhas. A eclosão do Watergate tornou incontornável o processo de reforma política que se verificou a partir dos primeiros anos da década de 1970. *Financing Políticas. Money, elections and political reform*, p. 01.

⁹¹ *Corrupção e Financiamento das Campanhas Eleitorais*, p. 219.

exceção virou a regra, que o honesto transformou-se em exceção, que o corrupto age como se normal fora sua atitude.⁹²

Trata-se, então, de um conceito aberto, passível, portanto, de valoração, no qual podemos inserir todas aquelas condutas que ofendam diretamente normas positivas, sem excluir, contudo, atos que não levem em conta o princípio da moralidade administrativa, o qual impõe ao administrador, conforme Alexandre de Moraes, a responsabilidade de respeitar, além da estrita legalidade, “os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública”.⁹³

No âmbito específico do financiamento político, Fulco Lanchester entende que a corrupção se caracteriza, em senso atécnico, “como toda a prática indevida de pessoa ou grupo no escopo de arrecadar recursos (monetários ou não) para a atividade político-eleitoral, tomando, outrossim, vantagem potestativa na administração pública”.⁹⁴

Sem dúvida, a arrecadação de recursos é um âmbito propício ao surgimento da corrupção político-eleitoral, como destaca Caggiano:

a obtenção de recursos financeiros, além de árdua, oferece-se de extrema periculosidade, porquanto é nesta etapa que se descortina um promissor campo à ação corruptora de elementos ou organizações que, por intermédio do financiamento das campanhas visam conquistar margens de influência nos canais decisórios do Estado. Assim é que, no panorama definido pelos americanos sob rótulo de raising the money (fund-raising – uma especialidade, hoje em dia, bastante valorizada) é que o analista detecta um ponto de alta vulnerabilidade a abrir a porta para a atuação desintegradora dos lobbies, o uso indireto e indevido da máquina estatal e, ainda, a interferência da fortuna pessoal que acaba por desequilibrar o ambiente da disputa.⁹⁵

Diferentemente da questão tratada no item anterior, referente à relação intrínseca entre poder econômico e a atividade político-eleitoral, na corrupção há um efetivo *acordo de troca de favores* entre financiador e o partido ou candidato eleito. A corrupção, portanto, envolve compromissos espúrios, em regra protetores dos

⁹² *Operação Jardinagem e a corrupção política*. Artigo Jornal SP NORTE, p. 02, de 30/11 a 06/12/06.

⁹³ *Direito Constitucional*, p. 312.

⁹⁴ No original: In un simile contesto entrano nell'ambito del concetto di corruzione politica in senso atecnico tutte le pratiche indebite attuate da persone o gruppi al fine di reperire provviste di risorse (monetarie e non) per l'effettuazione di attività politico-elettorale, anche sfruttando posizioni potestative nell'amministrazione pubblica. Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di stato e vincoli sistemici, p. 05.

⁹⁵ *Eleições 2002: O financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico*, p.11.

interesses privados do financiador, fazendo que o eleito deixe de lado, em seu futuro mandato, o princípio da supremacia do interesse público.

Dentre os efeitos adversos da corrupção para a democracia, pode-se citar, por exemplo, o desencantamento do eleitorado com a política em geral, o que traz péssimas conseqüências para a qualidade do processo eleitoral, que acaba ocorrendo em um ambiente de apatia e desinteresse do eleitor, inexistindo, por conseguinte, a formação autônoma de uma opinião pública que legitime um governo de consentimento, conforme a já mencionada tese de Sartori. Caggiano ressalta, ainda, que a corrupção política elevada à potência máxima “poderá conduzir à anomia, uma plataforma de deterioração total”.⁹⁶

Conclui-se, portanto, que a extirpação da ação corruptora na política é um dos maiores desafios das democracias contemporâneas, sendo o âmbito do financiamento partidário e eleitoral, por sua própria natureza, merecedor de especial atenção do legislador, o qual se deve preocupar em estabelecer condutas positivas e negativas aos atores do processo político no sentido de restringir ao máximo o campo de nascimento e atuação da corrupção. Dentre tais condutas, sem dúvida se destacam aquelas que priorizem assegurar a transparência na atividade político-eleitoral.

Nas palavras de Santiago Gonzáles-Varas, “a transparência na gestão da atividade econômica dos partidos políticos é, sem dúvida, a base para impedir a corrupção e aumentar a confiança dos cidadãos no Estado e na política”.⁹⁷

Conclui-se até aqui, portanto, que qualquer tratamento normativo do financiamento de partidos e campanhas eleitorais deve levar em conta duas graves questões que guardam íntima relação com o tema, que são exatamente a relação abusiva entre poder econômico e atividade político-eleitoral e a corrupção. Pretender-se-á demonstrar que a adoção de técnicas de transparência será o antídoto essencial para tais patologias.

⁹⁶ Caggiano, Monica Herman S. *Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais*, p. 223.

⁹⁷ Tradução nossa. No original: “(...)la transparencia en la gestión de la actividad económica de los partidos políticos es, sin duda, la base para impedir la corrupción y aumentar la confianza de los ciudadanos en el Estado y en la política. La Financiación de los Partidos Políticos, p. 149.

2.2.1. A situação política brasileira. O “caixa-dois” e a corrupção

O Brasil viveu e ainda vive as conseqüências do escândalo conhecido como mensalão⁹⁸, responsável por abalar as estruturas do partido do governo e tornar a questão do financiamento irregular tema quase diário no noticiário político nacional. Isto porque a principal tese de defesa de parlamentares e demais envolvidos no conhecido esquema foi a de que os valores recebidos de forma oculta teriam origem no financiamento de campanhas eleitorais, ou seja, para evitar a acusação do crime de corrupção comum, optaram por reconhecer a prática do chamado “caixa-dois”, isto é, o financiamento irregular, não-contabilizado.

As declarações em tal sentido, surgidas até mesmo na alta cúpula do governo, parecem indicar a consciência generalizada na política brasileira de que o ilícito eleitoral é “mais aceitável socialmente”, criando a situação de se reconhecer o “caixa-dois” como uma tese de defesa. Isto é sintoma de um quadro político-cultural patológico, que demanda urgente reforma.

O conceito de corrupção como qualquer ação oculta, praticada à margem da linha da lei e da moral, em busca de vantagens individuais ou em prol de um grupo específico⁹⁹, indica que o “caixa-dois”, sem dúvida, encaixa-se neste campo marginal, e quem o pratica é corrupto em seu pleno sentido.

O clima pós-mensalão e a seqüência de escândalos que vêm assombrando a política nacional na seara do financiamento de partidos e campanhas eleitorais, causou a reação do legislador, que, além de projetos de lei em tramitação¹⁰⁰,

⁹⁸ O escândalo conhecido como “mensalão” teve início em junho de 2005, quando o deputado Roberto Jefferson, em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, afirmou que o governo era responsável por uma mesada que seria distribuída a congressistas aliados pelo tesoureiro do PT, Delúbio Soares. Ministros, como José Dirceu (Casa Civil) e Antonio Palocci (Fazenda), foram envolvidos na acusação. O dinheiro seria distribuído por intermédio de empresas do publicitário Marcos Valério. Os desdobramentos da crise atingiram todo o governo do presidente Lula desde então, acarretando a queda dos até então poderosos ministros citados, e a renúncia de parlamentares. Em 28/08/2007, em decisão histórica, o Supremo Tribunal Federal decidiu pelo recebimento da denúncia contra mais de quarenta acusados, sob a acusação de peculato, corrupção ativa e passiva, dentre outros crimes, todos relacionados ao financiamento espúrio de parlamentares em troca de favores políticos.

⁹⁹ CAGGIANO, Monica Herman S. *Corrupção e Financiamento das Campanhas Eleitorais*, p. 219.

¹⁰⁰ Vide projetos de lei nº 5718/2008, de autoria do Deputado Eduardo Campo (PSB/PE) e nº 5678/2005, de autoria do Deputado Durval Orlato. Para acesso ao texto integral dos projetos, vide site da Câmara dos Deputados: www.camara.gov.br. Comentários acerca dos projetos, vide

introduziu no ordenamento a lei n^o 11.300/2006, na qual um dos objetivos seria combater de forma mais eficaz o financiamento eleitoral irregular.

A análise do alcance e eficácia de tal legislação será realizada em capítulo próprio, mas adiantamos que medidas meramente formais ou a adoção do financiamento público exclusivo, alegado como remédio para o “caixa-dois”¹⁰¹, embora bem-vindas, não serão suficientes para eliminar a corrupção¹⁰² e alterar o quadro de desencantamento que impera na sociedade brasileira em relação à política.

Modificações na estrutura partidária, na qualidade da informação produzida na campanha eleitoral, e mesmo a alteração da cultura dos atores políticos e do corpo eleitoral, redimensionando-se o valor fundamental que as eleições exercem no sistema democrático, são passos fundamentais para a reestruturação político-eleitoral brasileira.

No índice de percepção da corrupção produzido pela Transparency International, organização independente que pesquisa o grau de transparência presente nos países ao redor do globo, em uma lista de 179 países o Brasil alcançou, em 2007, o septuagésimo segundo lugar no ranking da transparência, com nota bem inferior à alcançada pelo primeiro colocado, a Dinamarca, e atrás de países com menor relevo econômico, como Senegal (71^o), Ghana (69^o) e Colômbia (68^o).¹⁰³

A corrupção, portanto, é dos problemas mais relevantes a ser enfrentado pelo Estado e sociedade brasileiros, seja por seus efeitos nocivos¹⁰⁴ ao funcionamento das instituições, seja pelo profundo desencantamento com a política, acarretando uma postura cada vez mais passiva e conformista do eleitorado, gerando um ciclo vicioso à democracia brasileira.

MACHADO, Marcelo Passamani, *Financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política*, p. 198/202, em o *Voto nas Américas*, LEMBO, Cláudio (coord.). "

¹⁰¹ O que entendemos como um raciocínio falacioso, conforme é exposto no capítulo 4, que tratará dos modelos de financiamento eleitoral.

¹⁰² A corrupção jamais será eliminada por completo, independente do grau de desenvolvimento do país ou das medidas de controle previstas; o que deve ser evitado é sua elevação a potências máximas, que podem, conforme Caggiano, “conduzir à anomia, uma plataforma de deterioração total do Estado.” CAGGIANO, Monica Herman S. *Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais*, p. 223.

¹⁰³ Ver quadro 2 do Anexo. Fonte: www.transparency.org.

¹⁰⁴ Por contraditório que pareça, o fenômeno da corrupção não acarreta somente efeitos nocivos - segundo estudo de Caggiano, com base em Osterfeld - uma vez que é possível se apurar resultados positivos do ato marginal, principalmente em termos de reorientação normativa para fins de adequação à realidade social. CAGGIANO, Monica Herman S. *Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais*, p. 221.

3 CARACTERÍSTICAS DAS NORMAS SOBRE FINANCIAMENTO ELEITORAL

3.1 CONCEITO DE FINANCIAMENTO POLÍTICO E SUAS ESPÉCIES

Por financiamento político, conforme Lanchester, entende-se a busca de recursos (públicos ou privados, monetários ou *in natura*, de maneira legal ou não) por parte dos candidatos ou partidos e na eventual oferta (voluntária ou não) de recursos por parte dos cidadãos, associações ou empresas (nacionais ou estrangeiras).¹⁰⁵

Daniel Zovatto G. o entende como “a política de ingressos e egressos das forças políticas tanto para suas atividades eleitorais como permanentes”.¹⁰⁶

Podemos deduzir a expressão *financiamento político* como gênero, o qual se subdivide em duas espécies: (i) *financiamento dos partidos políticos para as atividades permanentes*; (ii) *financiamento das campanhas eleitorais*.

Embora a atividade partidária tenha na campanha eleitoral sua máxima expressão, a teoria atual reconhece aos partidos o exercício de outras funções de igual relevância na ordem política e social, o que justifica a previsão de mecanismos de financiamento de suas atividades de caráter permanente, dissociadas da finalidade eleitoral, o que, inclusive, levou boa parte dos ordenamentos nacionais a reservarem legislações distintas para cada espécie de financiamento.

Entretanto, embora a divisão se justifique no plano teórico, empiricamente se demonstra difícil conferir um tratamento estanque para cada modalidade de financiamento, razão pela qual as normas acerca da matéria devem atuar de forma

¹⁰⁵ “Il finanziamento della politica evocato dal titolo si sostanzia insomma nel reperimento di risorse (pubbliche o private, monetarie o in natura, in maniera legale o non) da parte dei candidati (che ovviamente possono essere già titolari di una carica elettiva), dei componenti delle associazioni in questione e dei cosiddetti fiancheggiatori e nell’eventuale offerta (volontaria o meno) delle stesse risorse da parte di cittadini, associazioni o imprese (nazionali o estere).” LANCHESTER, Fulco. *Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di stato e vincoli sistemici*. Integrante da obra *Finanziamento della politica e corruzione*, p. 06

¹⁰⁶ “ De esta manera, el tema del “finanziamento político” – *entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como permanentes [...]*” (grifos do autor). *La Financiación Política em Iberoamérica: Una visión preliminar comparada*, p. XI.

entrosada, sob pena de gerar sérios problemas no âmbito da aplicação da lei e, em especial, nos mecanismos de controle.¹⁰⁷

De qualquer forma, o nosso foco de estudo é especificamente o financiamento eleitoral, ou seja, aquele correlato ao desenvolvimento do processo eleitoral, campo que se delimita por três marcos: (i) temporal, ou seja, só se entende como tal o financiamento desenvolvido no período definido como eleitoral o que é, em regra, definido pela legislação de cada país; (ii) subjetivo, que consiste na possibilidade de apenas os envolvidos no pleito obterem acesso ao financiamento; (iii) material, que condiciona o financiamento a atividades concretas de caráter eleitoral.

Ao tratarmos dos gastos eleitorais, voltaremos a tais critérios distintivos, uma vez que novamente será necessário, no intuito de delimitar a análise, diferenciar as despesas realizadas pelos partidos em suas atividades permanentes daquelas especificamente relacionadas à campanha eleitoral.

Importante destacar que o tema do financiamento envolve tanto a arrecadação de recursos quanto à efetivação de despesas, além de previsões acerca das técnicas de controle de tais atividades, o que permite apontá-lo como um microssistema jurídico, o que será explicado no próximo item.

3.2 O FINANCIAMENTO ELEITORAL COMO MICROSSISTEMA JURÍDICO E SEUS PRINCÍPIOS

Embora não se possa afirmar que o financiamento eleitoral constitua disciplina autônoma, pois sendo enquadrado como matéria afeta o direito dos partidos ou o direito eleitoral¹⁰⁸, é possível dizer que sua regulação constitui verdadeiro microssistema jurídico, no sentido de que suas normas estão dispostas

¹⁰⁷ Neste sentido, Emilio Pajares Montolío: "(...) hay que repetir que la regulación de las campañas y la financiación de los partidos políticos no son cuestiones por completo independientes, sino que conviene examinarlas de forma conjunta". *La Financiación de las Elecciones*, p. 87.

¹⁰⁸ Emilio Pajares Montolío ressalta que são três as abordagens possíveis acerca da matéria: (i) considerá-la pertinente ao direito eleitoral; (ii) considerá-la pertinente ao direito dos partidos; (iii) distinguir tais regulações, conferindo relativa - uma vez que são evidentemente interdependentes - autonomia ao financiamento eleitoral em relação ao financiamento dos partidos. Foi a opção da legislação espanhola, analisada pelo autor, e parece ser a da brasileira. *La Financiación de las Elecciones*, p. 61.

numa estrutura hierarquizada, regida pela fundamentação ou derivação de princípios ou vetores comuns¹⁰⁹, inseridas, contudo, no âmbito de um “sistema de amplitude global que é o ordenamento jurídico vigente”.¹¹⁰

Segundo Karl Larenz, os sistemas jurídicos podem ser externos ou internos; externo é o “sistema de conceitos gerais abstratos, formado segundo regras da lógica formal, que serve de base à sistemática de numerosas leis”¹¹¹, sendo baseado na generalização a partir de certos fatos-tipos, objetos da regulação jurídica, de determinados conceitos. O sistema externo parte de um pressuposto de unidade lógica dos conceitos jurídicos, ocorrendo sempre a adequação dos inferiores, descritivos do fato tipo, aos superiores, que seriam abstratos, genéricos e plenos em validade. Exatamente tais pretensões de unicidade lógica e abstração, levaram à crítica do modelo de sistema externo, sugerindo a formação da espécie de “sistema interno”, no qual, segundo Larenz:

Os tipos jurídicos são em si próprios “sistemas móveis” de elementos ordenados entre si, sob um determinado critério diretivo. Como tais, podem ordenar-se em séries de tipos, que, por seu lado, podem ser concebidas como sistemas móveis parciais.¹¹²

É exatamente sob este segundo enfoque, a de um sistema interno, que enquadrámos o arcabouço normativo destinado à regulação do financiamento eleitoral. De fato, suas normas observam princípios específicos, concernentes às peculiaridades de seu objeto de regulação e seus objetivos estritos – sem deixar de levar em conta a principiologia e o plexo normativo dos subsistemas que integra e do ordenamento jurídico como um todo – o que configura um microssistema próprio. De fato, é mais adequado enquadrá-lo como sistema interno, exatamente por seus tipos formarem, na linguagem de Larenz, um “sistema móvel parcial”, que não guarda, necessariamente, um status de predicado enunciativo dos sistemas superiores¹¹³, mas sim uma relação de coordenação e “compreensão recíproca”.¹¹⁴

¹⁰⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*, p. 140.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 142.

¹¹¹ *Metodologia da Ciência do Direito*, p. 622.

¹¹² *Ibidem*, p. 623.

¹¹³ O que seria exigido no caso de se adotar a teoria do sistema externo, que preza pelo caráter dedutivo dos conceitos superiores, concluindo-se, com uma mera operação lógica de pensamento, quais seriam os conceitos inferiores. A nosso ver, a unicidade lógica proposta pelo sistema externo, embora realce a segurança jurídica, é de difícil sustentação perante as inúmeras realidades a serem enfrentadas pelo Direito, cada uma com sua própria peculiaridade.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 676.

Ressalte-se que são exatamente os princípios jurídicos – aqui entendidos como “pautas diretivas de normação jurídica que, em virtude de sua própria força de convicção, podem justificar resoluções jurídicas”¹¹⁵ – específicos da matéria de financiamento político que conferem força à tese da formação de um sistema próprio, uma vez que os valores envolvidos no objeto de regulação não permitem seu tratamento no âmbito estrito do direito financeiro, tampouco indicam a sua consideração superficial no âmbito do direito eleitoral.

A verdade é que qualquer sistema jurídico se estrutura de forma a observar uma ordem hierárquica interna de princípios, os quais devem ser concretizados a partir do grau superior de normatização até o inferior, mais próximo ao objeto de regulação. No caso brasileiro, por exemplo, podemos dizer que a regulação do financiamento político se subordina, primeiramente, aos princípios constitucionais, os quais fornecem previsões com elevado grau de abstração, sem que seja possível precisar com especificidade seu significado. É o caso, por exemplo, dos princípios do Estado de Direito, da dignidade da pessoa humana ou mesmo o democrático. São eles aplicáveis ao tema do financiamento eleitoral? Sem dúvida, mas como traduzi-los no plano concreto?

Em um segundo grau, poderíamos citar os princípios de direito eleitoral ou de direito financeiro, que, por evidente, têm direta relação com o tema do financiamento. Contudo, se é possível falar no âmbito do direito eleitoral da garantia dos princípios da igualdade de oportunidades na disputa eleitoral e do controle independente das eleições, dentre outros, ao inserirmos tais princípios no contexto estrito do financiamento eleitoral, adentraremos em outro grau de concretização, com conseqüências jurídicas diversas.

Neste sentido, analisando estritamente o microsistema jurídico do financiamento eleitoral, podemos fixar como *princípios genéricos* aqueles relacionados aos pressupostos do processo eleitoral democrático, destacando fundamentalmente (i) a realização de eleições livres e justas; (ii) a competitividade das eleições; (iii) a igualdade de oportunidades entre as formações políticas concorrentes; (iv) a garantia do direito de informação do eleitorado; (v) a garantia da livre manifestação de partidos e candidatos; (vi) a existência de sistema de controle efetivo e independente.

¹¹⁵ Ibidem, p. 674.

Tais princípios, já tratados em capítulo precedente, subordinam toda regulação acerca do financiamento político, entretanto, é possível afirmar que existem *princípios específicos* acerca da matéria. De fato, embora as normas sobre o financiamento político sejam, como regra, inseridas no bojo de leis gerais sobre partidos políticos e campanhas eleitorais, sua relevância e seus possíveis efeitos na atividade político-partidário-eleitoral e, em última instância, no mecanismo democrático, justificam seu tratamento como microssistema autônomo e o estudo de suas normas e princípios específicos.

Citamos basicamente três princípios específicos e fundamentais acerca da matéria, que acabarão servindo como vetor de todas as demais normas: (i) princípio da limitação dos gastos eleitorais; (ii) princípio da restrição às fontes de financiamento de partidos e campanhas eleitorais; (iii) princípio do controle na arrecadação e despesas de recursos eleitorais e partidários.

Por óbvio, nossa abordagem aqui ocorre em um plano teórico e genérico, abstraindo-se tais princípios da tendência que se verifica na maior parte dos ordenamentos que se preocuparam com a matéria.

O primeiro princípio citado, a limitação dos gastos eleitorais, relaciona-se diretamente com a consecução do processo eleitoral competitivo, procurando tornar a campanha eleitoral um ambiente em que prevaleça a igualdade, ou seja, que todos tenham iguais condições de vencer, não sendo limitados pelos recursos financeiros que cada candidatura é capaz de mobilizar; a liberdade, isto é, que não se descartem opções pelo excesso de custos da campanha; e a sinceridade, não restando dúvida se a vitória foi decorrência apenas do dinheiro.¹¹⁶ Evidente que, neste aspecto, o financiamento é tratado no âmbito do direito eleitoral e, sem dúvida, exerce *papel-chave* na consecução dos fins supra-apresentados.

O princípio da restrição às fontes de financiamento de partidos e campanhas eleitorais¹¹⁷, por sua vez, preocupa-se em evitar que “(...) *los partidos políticos queden a merced de las decisiones que tomen otros, los que realizan esas aportaciones, y de garantizar el principio de igualdad de oportunidades, al evitar*

¹¹⁶ MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 31.

¹¹⁷ Nesta seara, o financiamento de partidos e de campanhas eleitorais demanda um tratamento unitário, em que pese boa parte dos sistemas jurídicos promovam a dicotomia de normas, separando os recursos destinados à manutenção da máquina partidária dos especificamente voltados à campanha eleitoral. De fato, embora no plano teórico seja possível fazer tal distinção, na prática, ao considerarmos que o objetivo final dos partidos é o alcance do poder, todos os gastos partidários se voltam, em última análise, à disputa eleitoral, mais prejudicando do que auxiliando a duplicidade normativa. Tal tratamento dual ocorre, por exemplo, nas legislações espanhola e brasileira.

desequilibrios entre ellos.”¹¹⁸ Destarte, além de também atuar no plano da competitividade e da igualdade de oportunidades na disputa eleitoral, tal princípio guarda importante função na garantia da autonomia dos partidos políticos, aos quais é reconhecido importante papel no funcionamento da democracia, o que justificou sua constitucionalização em boa parte dos sistemas jurídicos ao longo do globo. Tal princípio também se afigura importante na preservação do governo eleito da influência e pressão exercidas pelos financiadores, diminuindo o campo para o abuso do poder econômico.

O princípio do controle na arrecadação e despesas de recursos, cujo principal instrumento de concretização é o ato de prestação de contas, tem como sua verdadeira peça-chave a concretização da transparência em tal seara. É por intermédio da transparência que se permitirá o conhecimento do eleitorado acerca dos financiadores e do fluir financeiro dos candidatos e partidos, servindo tais dados à formação de uma opinião pública autônoma, essencial, como já exposto no capítulo anterior, à consecução dos objetivos do processo eleitoral democrático.

Ante a relevância do princípio da transparência, e por entendermos que este representa o melhor caminho para otimizar o controle do financiamento político, trataremos do tema no capítulo final, analisando especialmente sua aplicação no direito eleitoral e partidário brasileiro, o que consiste na problemática proposta neste estudo.

3.3 OBJETIVOS, CARACTERÍSTICAS E OBJETO DAS NORMAS

No capítulo anterior destacaram-se as importantes repercussões que a questão do financiamento de partidos e campanhas eleitorais pode trazer para a atividade política e para o governo democrático, justificando uma preocupação marcante dos Estados com sua plena regulação. A matéria foi, assim, estruturada em regimes normativos que visaram equacionar dois objetivos fundamentais: (i) criar um sistema de controle hábil a extirpar da atividade partidário-eleitoral as virulências

¹¹⁸ “(...) os partidos políticos fiquem à mercê de decisões tomadas por outros, os que realizam esses aportes, e garantir o princípio da igualdade de oportunidades, ao evitar o desequilíbrio entre eles.” MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 289. Tradução livre nossa.

advindas do financiamento irregular e da influência abusiva do poder econômico, bem como restringir o campo de incidência da ação corruptora; e (ii) impedir que o sistema de controle “venha a nulificar o direito de livre manifestação e exteriorização do pensamento”¹¹⁹, prejudicando os partidos na consecução de sua função precípua, que é exatamente o alcance do poder.

As normas acerca desta matéria se caracterizam pelo seu apego com a realidade e as peculiaridades de cada Estado, não sendo possível estabelecer no plano teórico um padrão de regulação. Isto ocorre em razão de tais normas terem surgido, em boa parte dos países ocidentais, como resposta concreta a uma situação de crise ou necessidade. Conforme já mencionado, são diversos os exemplos neste sentido, como o caso do ex-chanceler alemão Kohl, a crise político-partidária italiana no período da chamada *tangentopoli*, ou a crise norte-americana que culminou no *Watergate*, todos resultando em reformas legislativas no sistema de financiamento político com intuito de acarretar maior transparência ao processo e evitar desvios como a corrupção e o abuso de poder econômico.

Laurence Whitehead destaca tal característica, afirmando que referidas reformas, como regra, mais do que uma séria revisão do sistema, são respostas à indignação da sociedade civil, escandalizada com desvios de recursos e atividades espúrias de candidatos e partidos.¹²⁰

Tal particularidade confere a esta legislação um caráter dinâmico e por vezes casuístico, razão pela qual, em regra, seu veículo de implementação é a lei ordinária, sendo raro que a constitucionalização dos partidos, fenômeno que ocorrera de forma generalizada na segunda metade do século XX, seja acompanhada de alguma norma acerca do financiamento. Exceção de relevo neste ponto foi a Lei Fundamental da República da Alemanha, que, em seu artigo 21.1., obriga os partidos a prestar contas publicamente da origem e utilização de seus recursos e de seu patrimônio.¹²¹ O ordenamento alemão, assim, confere à

¹¹⁹ CAGGIANO, Monica Herman S. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*, p. 128.

¹²⁰ No original: “In a reform initiative finally achieves legislative success, this is typically in response to some indefensible scandal and even then the emphasis may be more on ventilating popular indignation than on seriously rebalancing the system.” Tradução livre nossa. *Money and Party Politics in Modern Market Democracies*, p. 20, integra a obra *Financing Politics*, POSADA-CARBÓ, Eduardo e MALAMUD, Carlos (coord.).

¹²¹ GG, 20.1. “Political parties shall participate in the formation of the political will of the people. They may be freely established. Their internal organization must conform to democratic principles. They must publicly account for their assets and for the sources and use of their funds.” Acesso pelo site www.iuscomp.org, em 24/11/2007.

transparência *status* de princípio constitucional, medida muito salutar, pois se reconhece exatamente na transparência o melhor caminho para combater a corrupção e o abuso de poder econômico e, igualmente, aumentar a confiança do cidadão na política, como já destacara González-Varas.¹²²

Embora não se possa fixar um modelo genérico e padrão de financiamento, tendo em vista os ordenamentos mundiais, há quem procure sistematizar a matéria, como López Guerra, que distingue um modelo liberal clássico, sem limites legais; um modelo liberal reformista, que impõe restrições legais dos gastos e dispõe sobre meios de propaganda; e um modelo social-democrático, nos quais os Estados assumem os custos em que incorrem os partidos.¹²³ Na mesma linha, González-Varas considera três marcos acerca do financiamento político, o do Estado liberal, que privilegia o financiamento exclusivamente privado, ante a rígida separação entre Estado e sociedade; o do Estado Social, que se ocupa em estabelecer um financiamento essencialmente público, correspondente ao aumento das funções interventivas estatais; e o atual, que se caracteriza basicamente pela pretensão de limitar as fontes de financiamento.¹²⁴

Em que pese o reconhecimento do esforço teórico de tais sistematizações, concordamos com Emilio Pajares Montolío, no sentido de que realmente não é possível visualizar tal padrão evolutivo em todos os países, principalmente porque, como já mencionado, tais normas obedecem mais às necessidades específicas de cada Estado, do que a pautas ideais que derivem de sua estrutura.¹²⁵ Isto resulta, outrossim, em que tais normas sejam sujeitas a constantes revisões, o que levou os alemães a lhe reconhecerem como *legislação interminável*.¹²⁶

Quanto ao objeto de regulação, pode-se dizer que tais normas atuarão não só no campo da arrecadação de recursos pelas formações políticas, como também na questão dos gastos eleitorais e partidários, estruturando um sistema de controle que assegure a preservação dos pressupostos eleitorais democráticos. Caggiano ressalta tal duplicidade de objetos:

¹²² La Financiación de los Partidos Políticos, p. 149.

¹²³ LÓPEZ GUERRA, Luis. *Las campañas electorales en Occidente. Propaganda y política en la sociedad de masas*, p. 36.

¹²⁴ GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiación de los Partidos Políticos*, p.77.

¹²⁵ MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de Las Elecciones*, p. 34.

¹²⁶ GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiación de los Partidos Políticos*, p.203.

(...) parece-nos irretorquível o fato de que a incidência da vigilância deve recair tanto sobre a arrecadação e as fontes desses aportes com também sobre as despesas, escaninho que implica a verificação da legitimidade, do montante de recursos utilizados e a moralidade dos meios e técnicas a envolver sua aplicação.¹²⁷ (grifos da autora).

Ao nos referirmos, portanto, ao regime jurídico do financiamento de partidos e campanhas eleitorais, são três os objetos fundamentais a serem analisados: (i) os gastos eleitorais e partidários; (ii) a arrecadação de recursos pelos candidatos e partidos políticos; (iii) o sistema de controle de tais atividades.

Buscando melhor sistematização da matéria e a consecução dos fins deste estudo, trataremos primeiramente dos temas em um plano teórico e genérico, abordando as técnicas usualmente adotadas para a limitação dos gastos e arrecadação de recursos por partidos e candidatos, e quais as medidas de controle normalmente utilizadas pelos Estados que o exercem.

Após, proceder-se-á ao estudo do direito comparado, uma vez que, conforme já mencionado, inexistente um modelo teórico padronizado entre os diversos sistemas jurídicos que tratam da matéria, sendo a peculiaridade de cada Estado e sociedade fator de grande influência na regulamentação adotada. Tal diversidade e o dinamismo da legislação exigem do legislador e do estudioso da matéria uma constante comunicação com os ordenamentos e doutrinas estrangeiros, verificando eventuais avanços a serem aplicados ou retrocessos a serem evitados.

Elegemos para análise quatro modelos: o alemão, o francês, o espanhol e o norte-americano. A justificativa para tal escolha são as peculiaridades de tais sistemas e seu substrato doutrinário, permitindo o conhecimento de diferentes opções de regulação do financiamento político e os fins que têm sido alcançados em cada modelo.

Enfim, após a análise teórica e o estudo do direito comparado, podemos abordar especificadamente o regime jurídico do financiamento de partidos e campanhas eleitorais no Brasil, levando em conta a legislação vigente e a orientação doutrinária e jurisprudencial predominante acerca da matéria.

Encerraremos o estudo abordando de forma detida a aplicação do princípio da transparência no controle do financiamento, questionando de que forma este atua no combate ao abuso do poder econômico e à corrupção, quais as técnicas que

¹²⁷ CAGGIANO, Monica Herman S. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*, p. 129.

permitem melhor concretizá-lo, e qual o panorama atual do direito brasileiro nesta seara.

4 OS GASTOS ELEITORAIS

4.1 DISTINÇÃO ENTRE GASTOS ELEITORAIS E PARTIDÁRIOS

No capítulo II mencionamos que muitos sistemas jurídicos optam por regular separadamente o financiamento das atividades permanentes dos partidos políticos e o financiamento específico da campanha eleitoral¹²⁸, o que traz dificuldades ao aplicador da lei, uma vez que nem sempre é possível separar de forma rigorosa tais objetos, principalmente quando se tem em conta que o objetivo final dos partidos em um sistema democrático é o alcance do poder por intermédio das eleições.

Importante estabelecer, assim, critérios de distinção entre gastos eleitorais propriamente ditos e aqueles destinados à mera manutenção do funcionamento partidário. Em regra, são três os critérios utilizados: (i) subjetivo, que leva em conta condição específica do sujeito que realiza o gasto; (ii) temporal, referente ao momento da conclusão do gasto; (iii) material, que classifica o gasto como eleitoral ou não, conforme sua natureza.

Os critérios podem ser utilizados em conjunto: o subjetivo busca delimitar quem são as pessoas físicas ou jurídicas que podem efetuar gastos definidos como eleitorais, o temporal leva em conta o momento da efetivação da despesa e o material especifica quais são os tipos de despesa permitidos.

Com alguma variação, tais critérios são os adotados nos sistemas democráticos. A legislação espanhola, por exemplo, no artigo 130 da Ley Organica del Regimen Electoral General (LOREG) adota os três critérios, definindo, sob o aspecto subjetivo, que apenas partidos, federações, coalizões ou agrupamentos que participem das eleições, quer dizer, que tenham apresentado candidaturas, são autorizados a realizar gastos durante a campanha eleitoral, assim definido como o período que se estende da convocação das eleições à data da proclamação dos eleitos, enumerando a lei oito categorias ou conceitos de gastos que têm caráter eleitoral, dentre eles os de propaganda ou publicidade, aluguéis de espaços,

¹²⁸ Podemos citar como exemplo o sistema brasileiro e o espanhol, dentre outros.

correspondências, obtenção de financiamento em instituições financeiras, dentre outros¹²⁹.

Nos Estados Unidos, analisando a compilação das leis federais de financiamento de campanhas (*Federal Campaign Finance Laws*) elaborada pela FECA - *Federal Election Commission*, o conceito de gasto eleitoral é definido de forma genérica, incluindo:

(i) qualquer compra, pagamento, distribuição, empréstimo, antecipação, depósito, doação de dinheiro ou qualquer coisa de valor, feita por qualquer pessoa com a finalidade de influenciar qualquer eleição para escritório Federal; e (ii) contrato escrito, promessa, ou acordo para realização de despesa.¹³⁰ (tradução nossa).

Entretanto, após anunciar tal elaboração genérica, o texto legal traz uma série de exceções ao conceito de gastos eleitorais, como, por exemplo, atividades não-partidárias destinadas a incentivar indivíduos ao voto, ou o pagamento pelo Estado ou comitê local de um partido político dos custos de registro da votação. Na verdade, também na legislação americana os critérios subjetivo, temporal e material se relacionarão para definir o que se permite entender como gasto eleitoral.

Na legislação brasileira, o artigo 17 da Lei nº 9.504/97 prevê que serão os partidos ou candidatos os responsáveis pela realização de despesas eleitorais, enumerando no artigo 26, já sob a redação da reforma implementada pela lei nº 11.300/06, uma série de gastos que podem ser assim classificados, abordando desde a confecção de material impresso até a produção de jingles, vinhetas ou slogans para fins de propaganda eleitoral. O momento da efetivação da despesa também é relevante, pois, embora a lei não seja expressa a respeito, o Tribunal

¹²⁹ LOREG, **Artículo** 130. Se consideran gastos electorales los que realicen los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones participantes en las elecciones desde el día de la convocatoria hasta el de la celebración de las elecciones por los siguientes conceptos: a) confección de sobres y papeletas electorales; b) propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice; c) alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral. d) remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas; e) medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones y coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura; f) correspondencia y franqueo; g) intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente; h) cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones.

¹³⁰ "(i) any purchase, payment, distribution, loan, advance, deposit, or gift of money or anything of value, made by any person for the purpose of influencing any election for Federal office; and (ii) a written contract, promise, or agreement to make an expenditure." Texto referente ao título 2 do *United States Code*, capítulo 14, subseção I - Transparência no financiamento dos fundos de campanha. Acesso no site www.fec.gov/law/feca/feca.pdf, em 13/11/2007

Superior Eleitoral, no uso de seu poder regulamentar, tem fixado como termo inicial o momento da solicitação dos registros da candidatura e do comitê financeiro, desde que retirados os recibos eleitorais e aberta a conta bancária. O termo final para a realização de despesas é, em regra, o dia da eleição.¹³¹

A delimitação do conceito de gasto eleitoral tem importância para bem definir o objeto a ser regulamentado, uma vez que é exatamente a correlação da despesa com o processo eleitoral democrático que permite justificar um tratamento restritivo da matéria, com o estabelecimento de limitações e proibições. Caso tal correlação não se verificasse, inexistiria substrato jurídico que fundamentasse tais restrições, uma vez que estas teoricamente confrontam com o direito de expressão de partidos e candidatos, tema tratado no item seguinte.

4.2 CONFRONTO ENTRE A LIMITAÇÃO DOS GASTOS ELEITORAIS E O DIREITO DE EXPRESSÃO DE PARTIDOS E CANDIDATOS

A limitação dos gastos de partidos e candidatos, principalmente no período de campanha eleitoral, tem sido uma técnica muito utilizada para assegurar o princípio da igualdade de oportunidades na competição pelo poder, *"puesto que las opciones a elegir tienen que presentarse en pie de igualdad, sin que una de ellas pueda sepultar a las restantes."*¹³²

Tal limitação é justificada tanto por razões teóricas quanto práticas. Quanto às primeiras, parece evidente que a restrição ao universo de gastos das formações políticas nas eleições contribui para equilibrar as condições de disputa, impedindo que a capitalização do concorrente seja o fator determinante para sua vitória. No plano teórico, também, a transparência no processo eleitoral é beneficiada com a limitação dos gastos, uma vez que, obviamente, impor-se-á um maior controle sobre o montante das despesas partidárias e, principalmente, sobre seu destino. Na prática, conforme leciona Satrústegui, a limitação dos gastos diminui o esforço

¹³¹ Resoluções nº 22.250/06 do TSE, referente às eleições de 2006, e nº 21.609/2004, referente às eleições de 2004.

¹³² “[...] posto que as opções a eleger têm que se apresentar em pé de igualdade, sem que uma delas possa sepultar as restantes.”(tradução nossa). GUERRA, Lopes, apud MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 98.

econômico dos partidos no enfrentamento da campanha, e evita a excessiva pressão sobre os eleitores, decorrente da excessiva carga de publicidade na mídia.¹³³ Ressalte-se, ainda, que a limitação dos gastos eleitorais é inerente à natureza do modelo de financiamento público, conforme será tratado adiante.

Não é, contudo, tranqüila a idéia de que os gastos eleitorais devem ser limitados, primeiro em razão de seu efeito restritivo quanto ao exercício da liberdade de expressão das formações políticas, o que já foi objeto de manifestação da Suprema Corte dos Estados Unidos, em sentença de 30 de janeiro de 1976, no caso *Bucley x Valeo*.

Conforme relata Herbert E. Alexander, nos finais dos anos 60 e no início dos 70, a democracia americana vivenciou a reforma do processo eleitoral, em especial quanto ao seu financiamento, em consequência de desvios ocorridos nesta seara e do clima de crise política, agravado pelo *Watergate*. Três linhas foram adotadas no processo de reforma: (i) a transparência pública, mediante detalhamento dos fundos de campanhas e gastos, incrementando os riscos políticos para os infratores; (ii) restrição de contribuições, evitando que os candidatos se comprometam devido ao ato da doação e, finalmente, (iii) a limitação dos gastos, para combater o problema de alguns candidatos disporem de mais recursos que os outros.¹³⁴

Exatamente este último aspecto, o da limitação dos gastos nas campanhas eleitorais, foi declarado inconstitucional pela Suprema Corte norte-americana, pois entraria em confronto com *the first amendment*, que garante a liberdade de expressão, o que já não ocorreria com a restrição às contribuições, que seria uma forma de manter “*the integrity of our system of representative democracy*”¹³⁵, afastando práticas inescrupulosas.

A fundamentação adotada seguiu a linha de que restrições à liberdade de expressão, conceito no qual se insere a limitação de gastos eleitorais, só podem ser justificadas por um interesse público substancial, como a prevenção da corrupção ou a preservação da integridade do processo eleitoral. Segundo a Suprema Corte norte-americana, não há necessária conexão entre os gastos eleitorais realizados e o aumento da corrupção política.

¹³³ Satrústegui, Miguel, apud MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 99.

¹³⁴ ALEXANDER, Herbert E. *Financing Politics. Money, elections and political reform*, p.04.

¹³⁵ “(...) a integridade do nosso sistema de democracia representativa (...)”, trecho extraído da decisão da Suprema Corte dos EUA, obtidos no site www.whc.net/irish/government/ap/cases.htm, acesso em 06/11/2007.

Em que pese o reconhecimento do ponto de contato entre a liberdade de expressão das formações políticas e a limitação dos gastos eleitorais e partidários, sendo mister impedir que tal controle nulifique aquele direito fundamental¹³⁶, entendemos que o campo das *despesas* é intimamente relacionado a pressupostos democráticos essenciais, como o processo eleitoral competitivo, a alternância no poder e a formação da opinião pública autônoma, justificando seu controle efetivo, mediante a "verificação da legitimidade, do montante de recursos utilizados e a moralidade dos meios e técnicas a envolver sua aplicação"¹³⁷.

De fato, embora o direito de expressão de partidos e candidatos tenha *status* de princípio constitucional, consolidado em todos os sistemas jurídicos liberais e democráticos, também o tem o *processo eleitoral competitivo e honesto*, preocupado em garantir a alternância no poder e concretizar o pressuposto fundamental da democracia representativa, que é a escolha pelo povo de seus representantes políticos.

Encontramos aí, portanto, um teórico confronto entre princípios, uma vez que já afirmamos, no capítulo segundo, que a limitação dos gastos eleitorais pode ser alçada à condição de princípio vetor na regulação do financiamento político, ante os importantes ganhos que traz em termos de competitividade e transparência no processo eleitoral, e, igualmente, pelos benefícios advindos da restrição do espaço ao abuso de poder econômico e à ação corruptora. E como o processo eleitoral competitivo e honesto tem a condição de princípio constitucional, é dever do hermenauta compatibilizá-lo com o direito de expressão. Tal dificuldade também é apontada por Pilar Del Castillo:

O primeiro problema que se encontra em qualquer sistema de limitação de gastos é como determinar a quantidade que seja concomitantemente limitativa e permita aos partidos contar com meios suficientes para que seu direito de expressão não seja cerceado de maneira intolerável durante o período eleitoral.¹³⁸

A hermenêutica constitucional fornece resposta a tal confronto pela técnica da otimização de princípios, que é, conforme Bulos, a que "permite ao intérprete extrair o que existe de melhor na substância das disposições constitucionais"¹³⁹. Assim,

¹³⁶ Caggiano, Monica Herman S., *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*, p. 128.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 129.

¹³⁸ DEL CASTILLO, Pilar. Apud Montolío, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 139.

¹³⁹ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 345.

diante de uma situação concreta, cabe ao exegeta “tornar ótimo o conteúdo dos *princípios*, ampliando, reduzindo, harmonizando e compatibilizando os interesses em disputa”¹⁴⁰.

De fato, partindo da idéia de que não há, a *priori*, hierarquia entre direitos fundamentais, não é possível afirmar no plano abstrato que a liberdade de expressão deve prevalecer sobre o processo eleitoral democrático ou vice-versa. A solução para a harmonização da colisão entre tais direitos fundamentais reside na aplicação de um juízo de ponderação do caso concreto, buscando otimizar cada princípio, conferindo-lhe a máxima efetividade possível – evitando que um nulifique o outro –, tendo como objetivo encontrar a medida mais razoável para o caso. Trata-se, em suma, da aplicação do princípio da proporcionalidade, conforme explica Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco:

O juízo de ponderação a ser exercido liga-se ao princípio da proporcionalidade, que exige que o sacrifício de um direito seja útil para a solução do problema, que não haja outro meio menos danoso para atingir o resultado desejado e que seja proporcional em sentido estrito, isto é, que o ônus imposto ao sacrificado não sobreleve o benefício que se pretende obter com a solução. Devem-se comprimir no menor grau possível os direitos em causa, preservando-se a sua essência, o seu núcleo essencial (modos primários típicos de exercício do direito). Põe-se em ação o princípio da concordância prática, que se liga ao postulado da unidade da Constituição, incompatível com situações de colisão irreductível de dois direitos por ela consagrados.¹⁴¹

A atividade de ponderação leva em conta a idéia de que embora os princípios constitucionais tenham igual *status* hierárquico, estes poderão ter pesos diversos, conforme as peculiaridades do objeto de regulação e do caso concreto¹⁴², razão pela qual cabe ao intérprete investigar o campo axiológico a ser regulado, identificando quais princípios merecem ser priorizados. Neste sentido, é evidente que a atividade partidário-eleitoral possui indubitável fator de *discrimen* em relação a outras atividades de natureza pública ou privada, que é exatamente o fato de se desenvolver no seio do processo eleitoral, cuja relevância para a concretização do princípio democrático já foi demonstrado ao longo desta obra.

Assim, se no âmbito de uma atividade privada qualquer, exercida por agentes igualmente privados, a imposição de limites de gastos parece afrontar o direito à

¹⁴⁰ Ibidem, p. 345.

¹⁴¹ *Curso de Direito Constitucional*, p. 275.

¹⁴² Ibidem, p. 276.

liberdade em todos os seus aspectos, tal restrição já ganha mais sentido em uma atividade de natureza pública, haja vista os valores envolvidos pertencerem à coletividade, e, mais sentido ainda ganhará no âmbito do processo eleitoral, que deve ser permeado por premissas como a igualdade de oportunidades, a qualidade da informação, dentre outras já apresentadas no primeiro capítulo.

O legislador e o intérprete, portanto, ao enfrentar a questão dos gastos eleitorais, deve ter em conta que a inexistência de limites e, em certos casos excepcionais, proibições, pode levar a um prejuízo direto à qualidade do processo eleitoral e, por conseguinte, ao regime democrático. De fato, quanto maior o espaço para o abuso do poder econômico nas eleições, maior risco corre a democracia aplicada no país, uma vez que a capacidade financeira do concorrente, e dos que o apóiam, torna-se um fator de desequilíbrio no pleito, impedindo que grupos alternativos alcancem o poder, resultando, ao final, na formação de uma casta no poder político.

Não se pretende, com isso, afirmar que a liberdade de expressão tenha espaço reduzido nesta seara, pois é inerente à natureza da disputa eleitoral o confronto de idéias e a divulgação de programas da forma mais difusa possível. Isto impõe a utilização de meios de comunicação de massa, reconhecidos como os maiores responsáveis pela elevação nos custos das campanhas. O que se propõe, na verdade, para compatibilizar a limitação de gastos com a liberdade de expressão, é exatamente retirar das campanhas o exagero da mídia, impedir que elas sejam uma disputa de marqueteiros especialistas na construção e destruição de imagens.

Destarte, diante do objetivo de assegurar a consecução do processo eleitoral competitivo e honesto, e dos interesses públicos envolvidos na atividade partidário-eleitoral, entendemos que a limitação dos gastos eleitorais é justificada na regulação do sistema de financiamento eleitoral, mas sem perder de vista que sua aplicação deve se compatibilizar com o direito constitucional de expressão de partidos políticos e candidatos sem nulificá-lo, sob pena de adentrar no vício da inconstitucionalidade.

4.3 DEFINIÇÃO DE LIMITES E PROIBIÇÕES

A restrição no campo dos gastos eleitorais pode ocorrer de duas formas principais: mediante (i) *limitações*, ou seja, permite-se a realização da despesa, mas se estabelece um teto máximo de aporte, ou (ii) *proibições*, pelas quais se impede de forma absoluta o investimento em determinado serviço ou produto.

Os fundamentos da limitação divergem dos da proibição, uma vez que são diferentes os graus de restrição que cada uma promove na campanha eleitoral. Ao limitar, o objetivo primordial do legislador deve ser o equilíbrio entre as formações políticas concorrentes, impedindo a elevada disparidade entre os montantes investidos, o que favoreceria os concorrentes mais capitalizados. Ao proibir, entretanto, o legislador elege determinada atividade como lesiva aos pressupostos do processo eleitoral, excluindo-a de forma peremptória. Evidente que, enquanto na limitação os princípios da igualdade de oportunidades e da competitividade das eleições já fornecem uma justificativa suficiente para a restrição, no caso da proibição os fundamentos devem ser ainda mais profundos, pois a autonomia privada de partidos e candidatos é atingida de forma cabal.¹⁴³

Quanto aos limites, estes podem ser adotados de forma global ou específica. No primeiro caso, estabelece-se um teto geral para todas as despesas da formação política, a qual terá a liberdade de distribuir os custos entre os diversos gastos permitidos, no modo que melhor lhe convir. Os limites específicos são determinados conforme cada tipo de gasto, o que acaba por permitir maior controle de cada atividade, conforme sua relevância.

Em algumas legislações tais critérios são conjugados, estabelecendo-se um limite global, mas fixando-se, para certas atividades, tetos específicos. É o caso da lei espanhola, que inicialmente determinou limites globais para os gastos, não se preocupando com cada gasto específico, surgindo, entretanto, lei posterior prevendo limites de 25% e 20% do teto global para gastos com publicidade exterior (cartazes e outdoors) e publicidade em meios de comunicação privada (apenas as televisões estão excluídas).¹⁴⁴

Nos Estados Unidos o limite de gastos para os candidatos à Presidência que optem por receber financiamento público é global, ressalvados pequenos acréscimos

¹⁴³ Importante lembrar novamente que os partidos políticos, na maior parte dos sistemas jurídicos contemporâneos, possuem a natureza de pessoa jurídica de direito privado, razão pela qual a intervenção estatal em sua atividade demanda a verificação de interesses públicos predominantes. Não é novidade o risco que representa à democracia o dirigismo estatal sobre os partidos políticos.

¹⁴⁴ MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 138.

de finanças pessoais e familiares.¹⁴⁵ Trata-se de uma peculiaridade do sistema de financiamento americano, que prevê limitação de gastos apenas aos candidatos que optarem pelo recebimento de verbas públicas.

Os limites devem ser fixados diretamente pela lei, com base em algum sistema de cálculo que observe ampla discussão e deliberação de todos os envolvidos na disputa, garantindo-se, outrossim, uma anterioridade mínima que permita o planejamento da campanha. Em alguns modelos, entretanto, permite-se que os próprios partidos apresentem, previamente, os limites das despesas a serem realizadas nas campanhas. Este era o caso do Brasil, cuja lei eleitoral nº 9.504/97 previa, em seu artigo 18, que, juntamente com o pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações deviam comunicar à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos que fariam por candidatura em cada eleição em que concorressem.

A fixação de limites pelos próprios partidos não atende os objetivos primordiais do princípio da restrição dos gastos, principalmente em termos de agregar competitividade e igualdade ao processo eleitoral. De fato, a comunicação prévia dos limites pelos partidos tem como única função o controle posterior pelos órgãos competentes, não sendo possível afirmar que existam *efetivos limites* às despesas eleitorais em tais modelos, uma vez que os partidos têm a plena liberdade de escolha dos valores máximos dos gastos.

Tal distorção justificou a reforma da lei brasileira, introduzindo-se na lei nº 9.504/97, por força da lei nº 11.300/06, o artigo 17-A, 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.

O sistema foi alterado, portanto, para encarregar o legislador da fixação dos limites, o que representa, sem dúvida, um significativo avanço para o processo eleitoral brasileiro, lamentando-se, somente, o conteúdo permissivo da segunda parte do artigo 17-A, que mantém a fixação de limites pelos partidos no caso de omissão legislativa. Sem dúvida, melhor caminho seria utilizar técnicas de supressão

¹⁴⁵ Ibidem, p. 138.

de lacunas, como por exemplo, a analogia, em vez de simplesmente negligenciar a fixação de limites legais.¹⁴⁶

Problema relevante é a forma de cálculo dos limites a serem fixados. O critério a ser utilizado tende a ser o número de habitantes ou eleitores da circunscrição eleitoral. Na Espanha, por exemplo, calcula-se o limite de gastos com base no número de habitantes (e não eleitores) da circunscrição em que se forma a candidatura; trata-se de um cálculo aritmético: multiplica-se certo valor pecuniário pelo número de habitantes correspondente à população da circunscrição na qual foi apresentada a candidatura. A fórmula espanhola também é adotada na Grã-Bretanha, Itália e França.

No Brasil, considerando que apenas com a introdução do artigo 17-A pela lei 11.300/06 surgiu a possibilidade da fixação de limites legais, a questão da fórmula de cálculo ainda não foi enfrentada pelo legislador, mas não deve divergir da adoção do referencial de habitantes ou eleitores da circunscrição eleitoral.

Quanto às proibições acerca de certas atividades, pode-se dizer que, além de tornar efetivas as restrições aos gastos, também estão relacionadas à tentativa de “estabelecer um nível de comunicação política, que valorize programas e não a imagem dos candidatos, procurando a comunicação com cada eleitor e não com os cidadãos de uma forma global, em uma espécie de retorno às origens das campanhas eleitorais”.¹⁴⁷

Assim, ao lado da limitação de gastos, alguns ordenamentos optam por proibir certas atividades, ex: o Código Eleitoral Francês impede qualquer publicidade comercial em meios de comunicação ou cartazes com fins de propaganda eleitoral nos três meses anteriores às eleições; a lei italiana de 1993 proíbe, nos 30 dias anteriores às eleições, propaganda eleitoral em periódicos, rádios e televisões.

A lei espanhola, outrossim, estabelece proibições a respeito da contratação de publicidade eleitoral que afetam ao menos dois meios: a instalação em via pública de cartazes ou instrumentos semelhantes – o que às vezes mais se

¹⁴⁶ São diversas as soluções possíveis, como, por exemplo, a adoção dos limites fixados nas eleições anteriores, atualizados monetariamente, ou, no caso de eleições municipais, a adoção de tetos fixados por Município de porte similar – não se fala aqui, obviamente, em extraterritorialidade de lei municipal, mas apenas de um critério de comparação que poderia ser fixado pela Justiça Eleitoral, por intermédio de seu poder regulamentar, no caso de omissão do legislador.

¹⁴⁷ MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 128.

relaciona com a limpeza da cidade – e a contratação de certos meios de comunicação em função de sua titularidade.¹⁴⁸

No Brasil, a fixação de proibições é adotada de forma ampla, principalmente em relação a técnicas publicitárias. Além de se coibir propaganda política em meios de comunicação antes do dia 05 de julho de cada ano eleitoral, são proibidas as confecções de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, dentre outros brindes que busquem proporcionar vantagem ao eleitor¹⁴⁹, a realização de showmício ou evento assemelhado para a promoção de candidatos¹⁵⁰ e a propaganda eleitoral por intermédio de *outdoors*¹⁵¹; tais vedações foram introduzidas pela lei nº 11.300/06, que objetivou uma verdadeira reforma na matéria.

Não nos parece o melhor caminho, o adotado pelo legislador brasileiro. De fato, a adoção de proibições deve estar plenamente justificada na existência de um interesse público predominante, que fundamente o pleno cerceamento da autonomia da vontade dos partidos e candidatos. No caso de tais normas, parece que o objetivo primordial teria sido evitar o desvirtuamento da vontade do corpo eleitoral por intermédio de brindes ou diversão, mas, em nossa opinião, a adoção de tal premissa parece desqualificar por completo o eleitor brasileiro, assumindo que este seria facilmente influenciado pelo fato de ganhar um chaveiro, boné, caneta ou assistir a um show de seu artista favorito.

Há uma grande diferença entre a *compra de votos*, que já é sancionada, no artigo 41-A da lei nº 9.504/97, com multa e pena de cassação do registro ou do diploma, com o tipo de publicidade ora analisado. Embora os showmícios e brindes também contribuam para o fenômeno das “campanhas midiáticas” – que valorizam a imagem pessoal dos candidatos em detrimento de programas de governo – a adoção de limitações de gastos para tais atividades parece mais apropriada a um sistema democrático-liberal do que a proibição cabal. De fato, proibir deve ser a *última ratio*, pois o direito de expressão é um direito fundamental, constitucionalmente garantido, que não pode ser desconsiderado por meras suposições do legislador infraconstitucional. A reforma promovida pela lei nº

¹⁴⁸ LOREG, Artículo 60. 1. No puede contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública.

¹⁴⁹ Artigo 39, §6º, da lei nº 9504/97.

¹⁵⁰ Artigo 39, §7º, da lei nº 9504/97.

¹⁵¹ Artigo 39, §8º, da lei nº 9504/97.

11.300/06 será tratada com mais minúcia no capítulo sétimo, quando trataremos especificadamente do regime jurídico brasileiro.

5 A ARRECADAÇÃO DE RECURSOS NA CAMPANHA ELEITORAL

5.1 O PAPEL DO ESTADO NO FINANCIAMENTO ELEITORAL

O ponto de partida de qualquer tratamento jurídico do financiamento eleitoral é exatamente a definição de qual papel o Estado assumirá nesta seara. Conforme o grau de intervenção estatal, a doutrina costuma distinguir três modelos de financiamento: (i) público; (ii) privado; e (iii) misto.

O primeiro ponto a ressaltar é que dificilmente se verificará um modelo exclusivo, ou seja, no qual a origem do financiamento seja exclusivamente pública ou privada, sendo correto afirmar que o critério de distinção é a preponderância da fonte. Portanto, pode-se entender por financiamento público aquele no qual preponderam os recursos de origem estatal no custeio de partidos e campanhas eleitorais, por financiamento privado o que prioriza os recursos provenientes de pessoas físicas e jurídicas de natureza privada, e por financiamento misto aquele que estabelece um rateio proporcional entre tais fontes.

Trataremos a seguir das características de cada modelo e suas vantagens e desvantagens.

5.2 O FINANCIAMENTO PÚBLICO

5.2.1. Fundamentos do financiamento público

No capítulo inicial demonstrou-se que é função do Estado democrático a promoção e o controle do processo eleitoral, para que este se desenvolva de forma competitiva, priorizando a igualdade de oportunidades e valorizando a opinião pública, apontando-a como instrumento fundamental para o aprimoramento da democracia real e aproximação de seus ideais. Há, todavia, um grande debate acerca dos contornos de tal função, de qual sua extensão, quem dela se beneficia e

como desenvolvê-la de forma que não reste prejudicada a neutralidade das instituições.

O ponto-chave do debate é a adoção ou não do financiamento público das eleições, custeando o Estado a concorrência pela conquista do poder político. Discute-se, assim, a conveniência de serem partidos e candidatos financiados por verbas advindas diretamente do orçamento público – em última análise, dos impostos pagos pela sociedade – para promoverem sua campanha eleitoral. São diversos os valores envolvidos nesta análise, inclusive em termos éticos.

Do ponto de vista jurídico, Raskin e Bonifaz exaltam que o financiamento público é um imperativo constitucional, considerando-o como derivado do princípio da igualdade de voto, afastando da direção das eleições as elites econômicas.¹⁵²

García-Pelayo fala em “direito a prestações a favor dos partidos políticos”, ante seu cumprimento de funções públicas, de caráter básico para a existência do Estado pluralista.¹⁵³

A evolução da teoria política, assim como a econômica, encarregou-se de ampliar o campo de atuação do Estado, exaltando sua função intervencionista em matérias nas quais o interesse público deva ser preservado. Em termos constitucionais, reconhece-se que cabe ao Estado atuar diretamente na consecução dos princípios elencados, sendo insuficiente sua mera enunciação.

É possível sustentar, assim, que a idéia de financiamento público das eleições advém diretamente da opção constitucional pela democracia, e do papel-chave nela exercido pelo processo eleitoral garantidor da competitividade e da série de qualificativos já indicados no capítulo inicial deste estudo.

Conclui-se, portanto, que do Estado democrático contemporâneo se exige uma postura positiva em relação à qualidade do processo de escolha dos representantes políticos, uma vez que a abstenção estatal acaba acarretando em eleições influenciadas diretamente pelo poderio econômico dos concorrentes, sobressaindo-se a disputa baseada no marketing e na imagem pessoal em detrimento da divulgação de idéias e programas de governo.

¹⁵² RASKIN Y BONIFAZ. Apud MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 159.

¹⁵³ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*, p. 65.

5.2.2. Argumentos favoráveis e contrários ao modelo público de financiamento

É possível afirmar uma relativa tendência à adoção do modelo de financiamento público na maioria das reformas legislativas nos últimos anos, tanto na Europa quanto na América Latina. No Brasil, há intenso debate político acerca de sua implantação, existindo projetos legislativos neste sentido.¹⁵⁴

Não é, contudo, conceito pacífico que a intervenção do Estado no financiamento de partidos e eleições seja algo desejável e benéfico em termos de qualidade do processo eleitoral e fortalecimento da democracia. Montolío destaca que são normalmente levantados a favor do financiamento público os seguintes argumentos:

- a. A estabilização do sistema partidário, pois os partidos políticos teriam garantidos os seus custos de manutenção, principalmente da *classe política profissional*, evitando o financiamento irregular privado, que poderia provocar o comprometimento do partido com grupos econômicos, desvirtuando suas funções precípuas.
- b. A limitação da influência do dinheiro no desempenho político, evitando que os governantes eleitos possam ter seu mandato vinculado a qualquer interesse de financiadores privados;
- c. A promoção da igualdade de oportunidades entre as formações políticas, contribuindo para o processo eleitoral competitivo e justo.¹⁵⁵

Tais argumentos, dentre outros que podem ser levantados, são suscetíveis de críticas e não podem ser considerados verdadeiros sem uma melhor investigação, existindo diversas sustentações contrárias ao financiamento público, como as levantadas pelo próprio Montolío:

¹⁵⁴ Vide projetos de lei nº 5.718/2008, de autoria do Deputado Eduardo Campo (PSB/PE) e nº 5.678/2005, de autoria do Deputado Durval Orlato. Para acesso ao texto integral dos projetos, vide site da Câmara dos Deputados: www.camara.gov.br. Comentários acerca dos projetos, vide MACHADO, Marcelo Passamani, *Financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política*, p. 198/202, em o *Voto nas Américas*, LEMBO, Cláudio (coord.).

¹⁵⁵ MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 31.

- a. Origina uma tendência conservadora, por promover a cristalização do sistema partidário atual, impedindo o surgimento de novas alternativas e reduzindo a possibilidade de ampliação da participação popular;
- b. Contribui para a extrema burocratização dos partidos, mantendo elites controladoras dos fundos públicos no poder;
- c. Isola os partidos dos cidadãos, uma vez que aqueles já não dependem mais das “cotas” de seus associados, praticamente eliminando do cenário político os partidos de massa, caracterizados pelo elevado número de filiados, cujas contribuições constituem sua única fonte de financiamento;
- d. O financiamento público não garante, por si mesmo, a ausência da busca de vias de financiamento ilícitas ou ocultas, uma vez que o controle só é efetivo em relação ao uso dos fundos públicos;
- e. Traz repercussões institucionais, principalmente quanto aos órgãos encarregados do controle, que não contam com meios suficientes para exercitá-lo.¹⁵⁶

A questão não é exatamente se o Estado deve ou não destinar verbas públicas ao custeio das eleições, pois, conforme já sustentado, a participação estatal no desenvolvimento do processo eleitoral é uma decorrência da adoção do princípio democrático, razão pela qual, de alguma forma, o Estado deve participar nos custos do processo eleitoral. O que deve ser objeto de discussão é qual o grau em que ocorrerá tal financiamento, ou seja, qual será sua extensão.

Poderíamos, assim, definir três níveis de desenvolvimento da participação estatal nas eleições:

- Custeio somente da máquina eleitoral, sem abarcar os gastos de partidos e candidatos no desenvolvimento da campanha;¹⁵⁷
- Financiamento parcial da campanha dos partidos e candidatos, não fornecendo completa independência de recursos privados;

¹⁵⁶ Ibidem, p. 32.

¹⁵⁷ Por máquina eleitoral, além dos custos com equipamentos, locais, funcionários e materiais para a realização das eleições, incluímos os gastos de partidos e candidatos relacionados estritamente com a estruturação do pleito, de natureza essencialmente administrativa.

- Custeio completo da campanha eleitoral, implementando a autonomia financeira dos partidos e candidatos em relação a recursos privados.

Ressalte-se que, se adotado o primeiro nível de desenvolvimento, de cobertura apenas da máquina eleitoral, podemos dizer que em tal sistema prepondera o sistema de financiamento privado, no segundo nível o financiamento misto e no terceiro prepondera o financiamento público. Importante fazer tal distinção para esclarecer que são discussões diferentes a participação do Estado no custeio das eleições e a adoção do financiamento público que confira autonomia financeira às formações políticas, da mesma forma que não se confundem o financiamento da campanha eleitoral e o das atividades permanentes dos partidos, embora seja difícil a distinção prática de tais atividades, conforme já se ressaltou anteriormente.

O que analisamos aqui, portanto, é o financiamento público eleitoral de partidos e candidatos, ou seja, o Estado participando diretamente do custeio das atividades de campanha, e é neste campo que devemos delimitar as críticas. Neste sentido, considerando os pontos levantados por Montolío, entendemos que a principal vantagem do financiamento público das eleições está realmente no campo da competitividade e da igualdade de oportunidades entre os concorrentes, e *não necessariamente no combate à corrupção e ao chamado “caixa-dois”*.

De fato, o financiamento público tem como pilar distintivo o custeio, direto ou indireto, da campanha eleitoral pelo Estado, restringindo-se o ingresso de recursos privados. As verbas públicas serão distribuídas conforme critérios pré-estabelecidos na lei, sempre prezando pela manutenção do equilíbrio entre as formações políticas e impedindo que a capacidade econômica seja o fator decisivo para o alcance do poder político. Neste sentido, difícil negar os benefícios à qualidade do processo eleitoral advindos de tal modelo de financiamento.

Não merece, contudo, a mesma certeza, a alegação de que o financiamento público serviria para extirpar o fenômeno da corrupção, principalmente no campo do financiamento irregular, conhecido na gíria popular brasileira como “caixa-dois”. Ressalte-se que esta é uma idéia propagada na mídia, e mesmo por políticos¹⁵⁸ e alguns intelectuais, mas não nos parece que se trate de uma verdade absoluta.

¹⁵⁸ No painel Tendências e Debates do Jornal Folha de São Paulo, de 23/07/2005, formulou-se a seguinte questão “O financiamento público exclusivo de campanhas combate o caixa-dois?”. Defendendo que sim, artigo do então presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, sustentou que

O financiamento irregular é vício decorrente da fragilidade do sistema de controle do fluxo financeiro da atividade partidário-eleitoral e não do modelo de financiamento adotado. Embora se possa afirmar que o sistema de controle normalmente é fortalecido com a adoção do financiamento público, uma vez que a natureza das verbas demanda tal providência, nada permite afirmar, ao menos no plano teórico, que a busca por fontes irregulares de recursos cessaria.

No campo das desvantagens, concordamos com a crítica de que o financiamento público permite a *acomodação do sistema partidário atual, prejudicando o surgimento de alternativas, e, em última instância, desfavorecendo a participação popular*. De fato, ao permitir que a formação política se sustente de forma independente de qualquer contribuição privada, o sistema favorece sua abdicação da busca de novos filiados, dissociando ainda mais os partidos da sociedade. Além do mais, promove inegável tendência a cristalizar-se o atual corpo partidário, aumentando o poder de seus dirigentes, e impedindo o ingresso de novos concorrentes no cenário da disputa política.

No sentido de tal crítica, destacamos as palavras de Duverger, apontando que o auxílio financeiro dos países europeus aos partidos é uma das causas da decadência da participação popular:

El hecho de que el Estado subvencione a los partidos en varios países de Europa para permitirles mantener sus periódicos y efectuar su propaganda afianza la democracia, por um lado, al disminuir el poder del dinero y las desigualdades que se derivan de él; pero, por otro, este hecho muestra su debilitamiento. Cuando las Iglesias necesitan del maná oficial para vivir, es que se pierde la fe. La adhesión a los grandes partidos populares europeos entraña cada vez menos una participación real en la vida política. Pertenece cada vez más un ritual externo, sin compromiso profundo.¹⁵⁹

o financiamento público permitiria, mediante a constatação de que algum candidato teve volume de campanha muito maior que o outro, induzir o uso do “caixa-dois” – o parlamentar também mencionou o fortalecimento da Justiça Eleitoral que o financiamento público promoveria. Em sentido contrário, Claudio Weber Abramo, diretor executivo da Transparência Brasil, nega que o financiamento público traga qualquer tipo de restrição ao “caixa-dois”, pois “*não é compreensível como e nem por que tal modelo eliminaria a motivação dos agentes públicos entrarem em conluio com empresas para o pagamento de propinas*”. O autor afirma que “*caixa-dois*” “*são frutos da corrupção, e não consequência do modelo de financiamento adotado*”.

¹⁵⁹ “O fato de o Estado subsidiar os partidos políticos em vários países europeus, a fim de lhes permitir manter os seus jornais e efetuar suas propagandas fortalece a democracia, a um lado, por reduzir o poder do dinheiro e as desigualdades que derivam dele, mas por outro, este fato demonstra o seu enfraquecimento. Quando igrejas necessitam do maná oficial para viver é que se perde a fé. A adesão aos grandes partidos populares europeus envolve cada vez menos uma real participação na vida política. Pertence, cada vez mais, a um rito exterior sem profundo empenho.” Tradução nossa. DUVERGER, Maurice. *La Democracia sin el pueblo*, p. 258.

Apresentados os fundamentos e os argumentos a favor e contra o financiamento público, cabe agora abordar seu funcionamento.

5.2.3 Funcionamento do financiamento público

O financiamento público pode ocorrer de duas formas: (i) mediante o chamado financiamento *indireto*, consistente em prestações materiais durante a campanha eleitoral, e (ii) pelo *financiamento direto*, ou seja, o Estado destina aos partidos e candidatos verbas orçamentárias para o custeio das atividades da campanha.

É possível a adoção de apenas uma das formas de financiamento público, ou ambas conjuntamente. A forma indireta traz ganhos em termos de controle, uma vez que permanece delimitado o campo de atuação dos partidos e candidatos pelo universo das prestações materiais fornecidas; desfavorece, contudo, sua autonomia de buscar os melhores caminhos para atingir o corpo eleitoral.

O financiamento direto, por sua vez, exige um sistema de controle rígido, uma vez que as verbas saem do orçamento público para o setor privado, sendo desvios nesta seara fator de grande repercussão social.

Analisamos a seguir as principais técnicas de financiamento indireto e direto, discutindo acerca de sua conveniência.

5.2.3.1 O financiamento público indireto

Segundo López Guerra, entende-se por financiamento indireto uma série de instrumentos que se configuram como meios de alcançar a igualdade de oportunidades, dentro da ação positiva do Estado, proporcionando uma base comum de divulgação aos diversos partidos.¹⁶⁰

¹⁶⁰ LÓPEZ GUERRA, Luis. Apud MONTOLÍO, Emilio Pajares. La Financiación de las Elecciones, p. 165.

Montolío cita alguns princípios gerais quanto às prestações materiais envolvidas no financiamento indireto: (i) não é necessário que todas as modalidades sejam gratuitas, sendo possível a fixação de uma tarifa especial rebaixada pelo uso do serviço público, sem que se desnature como financiamento público; (ii) não se pode afirmar, embora predomine, o acesso universal a todos os partidos, pois por vezes se exige o atendimento de requisitos especiais; (iii) a distribuição pode se dar de forma igualitária ou de forma proporcional, conforme, por exemplo, o desempenho das últimas eleições; (iv) a atribuição do controle e distribuição deve ser deferido a órgão governamental isento, o que está consonante com parâmetros de igualdade e transparência, uma vez que haveria a possibilidade de distorções caso os próprios partidos distribuíssem os recursos.¹⁶¹

As prestações materiais possíveis variam conforme o país. Na lei espanhola, por exemplo, são previstos: o acesso aos meios de comunicação de titularidade pública, a cessão de espaços para a colocação de publicidade exterior, a utilização de locais oficiais e lugares públicos e o subsídio a tarifas postais, dentre outras modalidades de menor importância, como a isenção de impostos sobre certos atos.

As legislações francesa, italiana e brasileira também prevêem a distribuição de espaços para a propaganda em meios de comunicação de massa, variando os critérios de distribuição. Enquanto na França se promove a distribuição igualitária, na Itália há uma comissão parlamentar responsável pela divisão e no Brasil a distribuição se dá de forma proporcional, conforme critérios previamente estabelecidos em lei, sob controle do órgão judiciário eleitoral.

O ponto-chave na regulação do financiamento público indireto – e também do direto – sempre será o critério de distribuição, que deve assegurar a competitividade e a igualdade de oportunidades entre os concorrentes. Por outro lado, não pode ser uma barreira de entrada para novas formações, cristalizando o atual modelo partidário. Outrossim, não pode representar um espaço para oportunistas, interessados apenas nos ganhos às custas de verbas públicas.

Os critérios possíveis são o igualitário e o proporcional, cada um apresentando vantagens e desvantagens. O critério proporcional, como regra, leva em conta o desempenho eleitoral no último pleito, a representação parlamentar ou ambos os fatores conjugados.

¹⁶¹ MONTOLÍO, Emilio Pajares. La Financiación de las Elecciones, p. 165.

Enquanto o critério igualitário favorece os partidos menores, também dá espaço ao surgimento de oportunistas, em busca exclusiva de ganhos financeiros. Ademais, pode-se dizer que ao termos em conta que a isonomia significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida da sua desigualdade ¹⁶², não podemos deixar de apontar que um critério puramente igualitário, sem levar em conta as diferenças de porte e representação de cada agremiação, acaba por prejudicar o princípio isonômico.

O critério proporcional, contudo, também não está isento de críticas, principalmente quando leva em conta o desempenho eleitoral ou a representação parlamentar, o que favorece o bipartidarismo ou um pequeno número de partidos, excluindo os menores, o que não se coaduna com o princípio da preservação das minorias, inerente à democracia.

A solução que vem sendo adotada em boa parte dos sistemas jurídicos é a conjugação dos critérios igualitário e proporcional, de forma a preservar a isonomia, sem prejudicar demasiadamente as minorias partidárias. Na Espanha, por exemplo, algumas prestações são fornecidas de forma igualitária, como as tarifas postais, enquanto outras atendem ao critério proporcional, como a distribuição de espaços de propaganda.

5.2.3.2 O financiamento público direto

A subvenção direta pelo Estado, segundo López Guerra, aparece como a forma *“mas conveniente para garantizar la libertad de acción de las formaciones políticas”*.¹⁶³ Apresenta, assim, em relação ao financiamento indireto, a vantagem de garantir a plena autonomia de partidos e candidatos na decisão dos rumos de sua campanha.

A despeito de a subvenção direta ser alvo mais comum de impugnações do que a indireta – o que ocorre por questões mais morais do que jurídicas –, a

¹⁶² MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Martires Coelho, GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 146.

¹⁶³ “[...] mais conveniente para garantir a liberdade de ação das formações políticas.” Tradução nossa. LÓPEZ GUERRA, Luis. Apud MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 230.

tendência dos sistemas contemporâneos, em especial os europeus, é a adoção do financiamento eleitoral direto.

O Tribunal Constitucional Federal Alemão, em sentenças de 24 de junho de 1958 e 19 de julho de 1966, estabeleceu como razões que justificam as subvenções outorgadas aos partidos políticos e às campanhas eleitorais:

- O desenvolvimento pelos partidos de funções de educação política;
- O fato de não ser função do Estado a formação da vontade popular, não sendo cabível, outrossim, manter os partidos como organizações sociais integrantes da máquina estatal, pois sua independência em relação ao Estado deve ser mantida;
- A especial posição que os partidos mantêm no processo eleitoral, formando a vontade estatal e exercendo atividade perfeitamente quantificável.

É importante, novamente, que delimitemos nossa análise ao financiamento eleitoral, que não se confunde com o custeio das atividades permanentes dos partidos, pois os fundamentos de cada modalidade são diversos. No caso do financiamento eleitoral, o alicerce principal das subvenções públicas é o papel destacado do processo eleitoral no funcionamento democrático, o que, per si, justifica que o Estado subvencione diretamente seus participantes no intuito de conferir competitividade e garantir a igualdade de oportunidades a todos os concorrentes. Assim, a existência de um financiamento dos partidos para suas atividades permanentes, como é o caso brasileiro por intermédio do fundo partidário, não significa a adoção do financiamento eleitoral público.

Novamente é importante ressaltar que o objetivo final dos partidos é o alcance do poder político, o que significa dizer que, em última análise, todos os recursos arrecadados seriam destinados a tal objetivo. Todavia, a distinção entre o financiamento ordinário dos partidos, para suas atividades permanentes, e o financiamento especialmente relacionado à campanha eleitoral, mantido em boa parte dos sistemas jurídicos que os adotam, justifica-se em razão deste último se referir a uma atividade concreta e delimitada no tempo, com especial importância ao Estado democrático. Assim, caso se adote ambas as modalidades de financiamento, o partidário e o eleitoral, tais subvenções devem guardar independência.

A subvenção direta, em relação ao momento de sua concessão, pode ocorrer de duas formas: (i) previamente ao início da campanha, com base em estimativas de gastos, observando os limites pré-fixados, ou (ii) mediante a técnica de reembolso, ou seja, após a efetiva comprovação dos gastos realizados.

A tendência das legislações tem sido a adoção da técnica de reembolso, que é, realmente, a mais adequada em termos de controle. Montolío destaca, contudo, que tal reembolso deve ser suficiente; isto pressupõe que sejam fixados limites máximos para os gastos eleitorais, e, por outro lado, que seja estabelecido um procedimento para comprovar que a subvenção cobre efetivamente os gastos realizados e que estes tiveram um destino específico.¹⁶⁴

Existem, outrossim, duas formas possíveis para o reembolso dos gastos eleitorais: (i) o reembolso de gastos concretos, o que possui caráter fortemente igualitário, não tanto porque se estenda a todas as formações políticas, já que se podem fixar critérios muito diversos para seu pagamento, mas sim porque a subvenção corresponde, em regra, ao custo da atividade que se desenvolve – por exemplo, o Código Eleitoral Francês prevê a reintegração dos custos com papel, impressão de cédulas, entre outros, sempre que os candidatos tenham obtido ao menos 5% dos votos na circunscrição; (ii) a compensação genérica com uma quantidade global, que é a forma mais utilizada, exatamente pela dificuldade de se especificar todas as atividades eleitorais e definir quem as pode realizar – normalmente leva em conta uma porcentagem elevada de votos, em nível nacional ou em cada circunscrição. Alemanha e França utilizam este sistema de reembolso, condicionando a subvenção a um certo percentual de votos obtidos.¹⁶⁵

Alguns ordenamentos prevêm, ainda, a possibilidade de adiantamento da subvenção, ou seja, a regra é a utilização da técnica de reembolso, permitindo-se, contudo, que determinado valor seja disponibilizado antes do início do período eleitoral. A ratio da norma seria exatamente conferir maior agilidade aos partidos e candidatos na campanha. O artigo 127.2 da Lei espanhola (LOREG) prevê a possibilidade de adiantamento, condicionando-o a 30% do total da subvenção recebida por partidos, federações e coalizões que elegeram representantes nas

¹⁶⁴ MONTOLÍO, Emílio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 233.

¹⁶⁵ MONTOLÍO, Emílio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 235.

últimas eleições às Cortes Gerais.¹⁶⁶ Na legislação espanhola a antecipação tem caráter provisório, devendo ser considerada no cálculo da subvenção posterior às eleições, podendo, inclusive, ocorrer a hipótese de devolução caso a contabilidade assim indique.

Não se confunde essa antecipação com outros sistemas como o americano, que outorga aos candidatos que optem por este tipo de financiamento todos os fundos a que fazem jus durante a campanha logo em seu início. Também não se confunde com o sistema alemão anterior à lei de 28/01/1994, que fazia uma antecipação diluída em três anos, de forma a disfarçar a proibição de subvenção às atividades permanentes dos partidos.¹⁶⁷

A grande questão acerca das subvenções diretas é, novamente, a eleição do critério com que serão distribuídas. A regra é a distribuição de forma proporcional, elegendo-se um critério baseado no desempenho eleitoral, na representação parlamentar, ou na conjugação dos dois elementos. Normalmente, a representação parlamentar é pré-requisito para a própria obtenção da subvenção e não só para sua distribuição.

Conforme já abordado no item anterior, a adoção do critério proporcional em detrimento do igualitário traz as desvantagens da cristalização do sistema partidário vigente e do bloqueio ao surgimento de novas opções, mas se justifica em termos de isonomia, tratando com distinção aquelas formações que exerçam uma efetiva função eleitoral.

Outro problema é a definição do montante da subvenção, o que varia muito conforme cada sistema jurídico, podendo-se apontar a tendência de levar em conta o desempenho eleitoral anterior da formação política.

5.2.3.3 Restrições a outras formas de financiamento público

¹⁶⁶ LOREG, 127.2. El Estado concede adelantos de las subvenciones mencionadas a los partidos, federaciones y coaliciones que hubieran obtenido representantes en las últimas elecciones a las Cortes Generales o, en su caso, en las últimas elecciones municipales. La cantidad adelantada no puede exceder del 30 por 100 de la subvención percibida por el mismo partido, federación o coalición en las últimas elecciones equivalentes.

¹⁶⁷ MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 273.

Os sistemas que adotam o financiamento público direto ou indireto de campanhas eleitorais normalmente prevêm normas que vedam qualquer outro tipo de contribuição ou custeio do Estado além dos previstos em lei. Tais restrições têm como objetivo manter a imparcialidade do poder estatal constituído no desenvolvimento da disputa eleitoral, e evitar, outrossim, o desvio de verbas públicas para fins privados.

A questão aqui envolvida é a utilização da máquina pública para fins eleitorais, ou seja, o aproveitamento pelo partido no poder de recursos públicos em proveito de sua campanha, o que, sem dúvida, quebra a isonomia entre os concorrentes. O tema é recorrente tanto em discussões acadêmicas quanto em escândalos políticos.¹⁶⁸

A lei espanhola (LOREG), em seu artigo 128.1, veda expressamente o aporte de pessoas jurídicas de direito público ou mesmo privadas concessionárias de serviço público às campanhas eleitorais. A publicidade institucional, assim entendida como o conjunto de atos publicitários sobre as eleições executadas pelo Poder Público, também é objeto de preocupação do ordenamento espanhol, que busca garantir que não se transforme em ato de financiamento indireto, influenciando a orientação dos eleitores.¹⁶⁹ A campanha publicitária pelo Poder Público, mesmo que não relativa às eleições, também foi objeto de preocupação da junta eleitoral espanhola, que acabou, por resolução, vedando-a no período eleitoral, com o receio de que se transfigure em forma de financiamento indireto dos partidos do governo.

No Brasil, há a previsão de uma série de medidas voltadas ao combate do uso da máquina pública para fins eleitorais. Na realidade, a lei nº 9.504/97 dedica um capítulo inteiro às condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais. As vedações vão desde a impossibilidade de assessores ou funcionários subordinados ao pretendente à reeleição participarem das campanhas políticas, até a restrição ao uso de bens e serviços oficiais, como meios de transporte, equipe de

¹⁶⁸ A título de exemplo, o jornal Folha de São Paulo de 23/11/2007 traz notícia acerca da apresentação de denúncia pelo Procurador Geral da República, pelo crime de peculato e lavagem de dinheiro, de um ministro do Governo e um senador da República acusados de desvio de verbas públicas para a campanha ao governo do Estado de Minas Gerais em 1998, o que seria o laboratório inicial do escândalo conhecido como “mensalão”, que abalaria o cenário político brasileiro no primeiro mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva.

¹⁶⁹ LOREG, artículo 50. 1. Los poderes públicos pueden realizar en período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones, sin influir en la orientación del voto de los electores.

segurança, aparelhos de telefones e fax e mesmo a residência oficial para fins de reunião de campanha político-eleitoral.

Monica Herman Salem Caggiano critica a natureza e eficácia de tais normas, entendendo-as:

em confronto com a técnica mais moderna, que recomenda a aplicação da razoabilidade nas limitações a recursos e despesas no âmbito das campanhas eleitorais, alinhando-se a um regular e eficiente sistema de acompanhamento da atividade financeira e garantia de ampla publicidade.¹⁷⁰

Questão nevrálgica no tema é o financiamento por parte de empresas públicas e sociedades de economia mista, principalmente ante o relevo econômico e papel social por elas desenvolvido. O melhor caminho parece ser o da exclusão de tais pessoas jurídicas do cenário eleitoral, uma vez que o destino de recursos por sua parte à campanha também implica quebra da imparcialidade do agente estatal.

5.3 O FINANCIAMENTO PRIVADO

Ao apresentarmos os modelos de financiamento – público, privado e misto – destacamos que o fator de distinção é a preponderância da fonte de recursos, identificando que há uma tendência à prevalência dos aportes públicos em detrimento dos privados, por razões de ordem teórica e prática, especialmente relacionadas à preservação da independência e autonomia dos partidos políticos e candidatos, e à garantia do princípio da igualdade de oportunidades, evitando o desequilíbrio entre concorrentes por questões econômicas.

A contrapartida da adoção do financiamento preponderantemente público é o prejuízo à participação política, causada pelo desinteresse dos partidos em multiplicarem suas fontes de recursos, buscando mais contribuintes e filiados. Fenômenos como a burocratização e a personificação partidária também são agravados pelo modelo de financiamento público.

Del Castillo analisa tal equação, constatando a necessidade de potencializar os mecanismos de financiamento privado, suprimindo os efeitos negativos da pública, por esta dificultar a consolidação dos partidos, ao não favorecer que

¹⁷⁰ CAGGIANO, Monica Herman S. *Direito Parlamentar e Eleitoral*, p. 135.

desenvolvam firmes raízes junto ao eleitorado. Segundo a autora, um modelo que conferisse primazia ao financiamento privado fomentaria a participação política, aproximaria eleitores e partidos e seria mais eficaz contra a corrupção, porque faria os partidos mais vulneráveis ao eleitorado, obrigando-os a cuidar de sua credibilidade em maior grau do que quando lhe é garantido, sob quaisquer condições, os ingressos.¹⁷¹

Emilio Pajares Montolío afirma que o ponto ótimo seria “conjuguar la financiación pública com el máximo de financiación privada que los partidos fueran capaces de obtener”¹⁷², sem que se descartem limites para tal arrecadação, tampouco restrições aos gastos eleitorais que garantam a igualdade de oportunidades.

O certo é que a equação entre o financiamento público e o privado será resolvida conforme circunstâncias específicas e particulares de cada país. Aqueles que adotam o financiamento privado prevêem, em regra, normas de proibição ou limitação das doações.

As normas proibitivas, que demandam plena justificação em um interesse público predominante, normalmente são estabelecidas em razão *de condições subjetivas do doador*, seja por sua nacionalidade, por sua natureza ou por alguma outra condição peculiar estabelecida pela lei. É o caso, por exemplo, da lei brasileira, nº 9.504/97, que em seu artigo 24 proíbe que partido e candidato recebam, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de entidade ou governo estrangeiro; de órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; de concessionário ou permissionário de serviço público; de entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; de entidade de utilidade pública; de entidade de classe ou sindical; e de pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. A lei nº 11.300/06 estendeu tal proibição a entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas que recebam recursos públicos; organizações não-governamentais que recebam recursos públicos e organizações da sociedade civil de interesse público.

¹⁷¹ DEL CASTILLO, Pilar. MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 293.

¹⁷² “[...] conjuguar o financiamento público com o máximo de financiamentos privados que os partidos forem capazes de obter [...]”. Tradução nossa. MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 293.

As normas limitativas, por sua vez, têm como principal supedâneo a manutenção do equilíbrio entre os concorrentes e a *restrição ao predomínio do poder econômico*, impedindo que as formações políticas mais apreciadas pelos setores economicamente mais fortes levem vantagem determinante.

Embora as limitações sejam, como regra, impostas a pessoas físicas e jurídicas, a verdade é que a preocupação central se concentra nestas últimas, principalmente as de caráter empresarial, que, na maioria dos casos, são as principais contribuintes, como ressalta David Samuels com base em dados empíricos das eleições presidenciais brasileiras de 1994 e 1998.¹⁷³

No caso brasileiro, o autor ressalta que “as empresas que doam fundos tendem a vir de setores econômicos particularmente vulneráveis à intervenção ou regulação governamental”¹⁷⁴, acrescentando, ainda, interessante constatação: a de que as contribuições irão variar conforme o cargo eletivo pretendido, e seu poder de influência em determinado setor econômico:

Por exemplo, os candidatos a presidente obtêm relativamente mais dos setores financeiro e da indústria pesada do que os candidatos a outros cargos. Isso faz sentido porque o presidente tem responsabilidade direta sobre questões de política macroeconômica, tais como juros, tarifas e taxas de câmbio que afetam diretamente bancos, financeiras e empresas ligadas à economia internacional. (...) As firmas construtoras, por sua vez, concentram seus recursos nas eleições para governador, buscando assegurar a continuidade do acesso aos contratos com o governo para pavimentação de ruas, construções de pontes, represas, escolas, hospitais e outros projetos de obras públicas (...).¹⁷⁵

A verdade é que, ao contrário dos recursos públicos, as doações privadas sempre terão subjacente o conteúdo da parcialidade, o que torna tranqüila a dedução de que a inexistência de limites acarretaria evidente desequilíbrio entre os concorrentes nas eleições, pois aqueles mais compromissados com os setores economicamente mais fortes estariam em evidente vantagem.

Sensíveis a tal conclusão, a ampla maioria dos sistemas que adotam o financiamento previu os limites. A lei espanhola, por exemplo, estabelece que nenhuma pessoa física ou jurídica pode aportar mais de 1.000.000 de pesetas a

¹⁷³ *Financiamento de campanha e eleições no Brasil*, integrante da obra conjunta *Reforma Política e Cidadania*. Maria Vitoria Benevides, Paulo Vannuchi e Fábio Kerche (organizadores), p. 367.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 374.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 376.

contas abertas por um grupo político que concorra às eleições, limite que parece também aplicável quando coincidam vários pleitos.¹⁷⁶

Emílio Pajares Montolío critica normas limitativas de tal natureza, apontando que são de duvidosa eficácia, uma vez que ao invés de uma única doação em pecúnia, pode-se fracionar as doações, entregá-las mediante terceiros ou adotar técnicas de financiamento indireto e, por outro lado, não buscam incentivar os partidos a diversificarem e multiplicarem seus financiadores, possuindo mais um conteúdo de reprovação moral de tais doações, o que não se sustenta teoricamente.¹⁷⁷

Em que pese à crítica, a ampla maioria dos sistemas adota limitações quantitativas, acompanhadas de normas impondo a publicidade das fontes dos recursos, o que é medida salutar, embora não isenta de críticas por parte da doutrina, o que será tratado no capítulo em que discutiremos acerca da aplicação da transparência no financiamento eleitoral.

Além das doações pecuniárias diretas, as legislações alemã, francesa e italiana adotaram a técnica de desagravo fiscal, permitindo que o contribuinte deduza na declaração de imposto de renda anual as doações realizadas a título de financiamento eleitoral. Trata-se de uma forma de incentivar a participação política e o financiamento privado, desde que observados os seguintes pressupostos: (i) beneficiar o maior número possível de cidadãos e (ii) impedir a dedução de elevadas quantidades.¹⁷⁸

Outro modelo viável é o *tax check off* americano (adotado pela Itália com a lei de 02/01/1997), que implantou um sistema de financiamento semelhante ao da Igreja Católica, ou seja, permite que os contribuintes destinem uma parte de seus impostos ao financiamento de partidos políticos ou campanhas eleitorais (ressalte-se que não é possível ao contribuinte definir o partido ou candidato beneficiado). Difere do anterior por não se tratar de vantagem ou desagravo fiscal, mas mero desvio do destinatário dos impostos.

Ressalte-se que é discutível o caráter privado de tais técnicas, uma vez que tanto a desoneração fiscal quanto o *tax check off* implicam renúncia do Estado à

¹⁷⁶ LOREG, Artículo 129. Ninguna persona, física o jurídica, puede aportar más de un millón de pesetas a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas. Evidentemente, o valor da limitação foi convertido e atualizado para a moeda única da União Européia, o Euro.

¹⁷⁷ MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 295.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 301.

arrecadação tributária, mas é possível sustentá-lo em razão de tais verbas ainda não terem se tornado *receita pública*, uma vez que não ingressaram de forma definitiva nos cofres públicos.¹⁷⁹

Há ainda duas fontes de recursos de origem privada que merecem destaque: (i) os aportes partidários, ou seja, aqueles realizados pelos comitês financeiros dos partidos políticos à candidatura e (ii) os créditos obtidos junto às instituições financeiras. Em tais casos o tema do financiamento eleitoral se aproxima do partidário, uma vez que o partido, além de utilizar suas verbas recebidas a título permanente para fins eleitorais, também será quem assumirá responsabilidade perante as instituições financeiras acerca do adimplemento da dívida.

No caso específico da obtenção de crédito, em regra, há norma prevendo a possibilidade de pagamento da subvenção pública, quando existente, diretamente às instituições fornecedoras, o que a torna importante instrumento de mobilidade para as formações políticas no desenvolvimento da campanha.

Outro problema relacionado à obtenção de crédito é relacionado ao montante de dívida que pode ser assumida. Normalmente, nos modelos em que o financiamento público é previsto, estabelece-se um limite de endividamento relacionado à subvenção pública que a formação política receberá. Tal limite se justifica pelo iminente risco, no caso da assunção de dívida elevada, do partido ter sua independência prejudicada pelos interesses do credor. Cite-se, a título de exemplo, a lei espanhola de partidos políticos, que estabelece um limite de 25% da subvenção anual para amortização de dívida de operação de crédito.¹⁸⁰

¹⁷⁹ “[...] se reserva a denominação de *receita pública* ao ingresso que se faça de modo permanente no patrimônio estatal e que não esteja sujeito à condição devolutiva ou correspondente baixa patrimonial”. ROSA JR., Luiz Emygdio F., *Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário*, p. 53.

¹⁸⁰ LOFPP - Artículo 9. Solo podrán resultar comprometidos por los partidos políticos hasta el 25 por ciento de los ingresos procedentes de la financiación pública contemplada en los apartados b) y c) del artículo 2.1, para el pago de anualidades de amortización de operaciones de crédito.

6 O CONTROLE DO FINANCIAMENTO ELEITORAL

6.1 NOÇÕES INICIAIS

Ao longo dos capítulos anteriores procuramos demonstrar a relevância do tema do financiamento eleitoral para as democracias contemporâneas, destacando as principais técnicas de arrecadação de recursos e correspondentes despesas efetivadas por partidos e candidatos por ocasião do pleito eleitoral, abordando, ainda, as principais características do sistema normativo normalmente adotado para sua regulação.

A todo momento, restou claro que a relação dinheiro e poder, cada vez mais assente nos Estados democráticos, ganha especial proporção quando analisamos o financiamento eleitoral, seara na qual desvios como a corrupção e o abuso do poder econômico se afloram com maior facilidade, ante o ambiente favorável à combinação de candidatos dispostos à venda e financiadores ansiosos pela compra.

E já se adiantou, embora superficialmente, que o melhor caminho para enfrentar tais desvios está no controle do fluir financeiro nas eleições por intermédio da transparência, evitando-se a adoção de restrições rígidas no campo da captação de recursos e da efetivação de despesas, o que poderia nulificar o direito de livre manifestação e exteriorização do pensamento de partidos e candidatos, princípios inerentes à própria atividade política.

Trataremos neste capítulo, portanto, dos sistemas de controle do financiamento eleitoral, introduzindo seus objetivos e fundamentos, o campo de atuação, e as diferentes técnicas passíveis de adoção.

6.2 FUNDAMENTOS DO CONTROLE DO FINANCIAMENTO ELEITORAL

Em alguns sistemas normativos o controle do financiamento eleitoral tem fundamento constitucional expreso, como é o caso do ordenamento alemão, prevendo o artigo 21.1. da Lei Fundamental da República Alemã (GG) que “os

partidos devem prestar contas publicamente sobre a origem e utilização de recursos, assim como de seu patrimônio”.¹⁸¹

Pode-se, contudo, afirmar que a previsão de técnicas de controle do financiamento de partidos e candidatos é uma decorrência natural do princípio democrático, caracterizado pela existência de eleições livres e justas. Conforme já tratado no capítulo inaugural desta obra, não é possível afirmar um Estado como democrático sem que este adote posturas positivas no sentido de assegurar a igualdade de oportunidades para os aspirantes ao poder político, além de outros pressupostos como a alternância do poder e a tolerância.

O processo eleitoral democrático pressupõe e fundamenta, portanto, a adoção de um sistema de controle da arrecadação de recursos e despesas de partidos e candidatos, e isto ocorre de forma independente do modelo de financiamento adotado, seja público ou privado. É inegável, contudo, que a adoção do financiamento público, por sua própria natureza, eleva o grau de exigências para o fornecimento e dispêndio das verbas.

A intervenção estatal no regime de financiamento implica, por óbvio, a observância de todos os princípios do direito público, como a supremacia do interesse público sobre o privado, a legalidade, a impessoalidade, a publicidade, a moralidade, dentre outros. O regime de direito público, per se, implica uma série de exigências burocráticas que concretizam a integral tutela do patrimônio envolvido, principalmente quanto aos fins para os quais foi destinado.

Aceitando tal premissa, García Cotarelo defende o financiamento público, por entender que sem este “a opinião pública e o legislador poderiam ser mais indulgentes com a origem e os fins dos fundos que mantêm”.¹⁸² Del Castillo afirma ser princípio geral a obrigação de fazer públicos os gastos e ingressos quando o financiamento se dá por dinheiro público. Mateu-Ros, por sua vez, defende que “o financiamento público exige um estrito controle, com rigor nas técnicas contábeis, jurídicas e econômicas, divorciadas de influências políticas”.¹⁸³

Não são raras, ainda, manifestações de políticos e alguns intelectuais na defesa do financiamento público como forma de conferir “idoneidade e transparência” ao financiamento eleitoral.

¹⁸¹ Acesso no site do parlamento alemão: www.bundestag.de

¹⁸² Apud MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 320.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 321.

Não compartilhamos de tal opinião. Embora reconheçamos que o financiamento público impõe uma série de condicionantes peculiares ao regime de direito público, é perfeitamente possível adotar um sistema de controle eficiente no âmbito do financiamento privado, o que, inclusive, traz a vantagem de evitar o excesso burocrático, que é característica indissociável do modelo público, e prejudicial ao dinamismo inerente da campanha eleitoral.

A decisão de adotar o financiamento público ou privado não deve ter como fundamento a qualidade de seu controle, uma vez que não é a origem da verba que determinará se os desvios ocorrerão ou não, mas sim a eficiência dos mecanismos de controle adotados, os quais são praticáveis em qualquer modelo de financiamento.

A tese contrária, a nosso ver, adota a premissa equivocada de que é necessária a origem pública das verbas para que se justifique a adoção de obrigações contábeis rigorosas, ampla publicidade, dentre outras exigências, ou seja, busca-se no regime de direito público, que estaria associado ao financiamento público, o fundamento para a previsão de mecanismos rígidos de controle.

Ao aceitar-se a noção de que o fundamento do sistema de controle do financiamento encontra-se diretamente no princípio democrático, de cunho constitucional, evidente que, independente da fonte dos recursos, qualquer mecanismo de fiscalização adotado será validado diretamente pela constituição, ressalvados os limites – princípios e demais regras – por ela mesma fixados.

6.3 OBJETO DO CONTROLE

No âmbito do financiamento eleitoral, são fundamentalmente dois os objetos de controle: (i) verificar se os gastos declarados se realizaram efetivamente e conforme os requisitos estabelecidos; (ii) verificar se os limites e proibições foram respeitados, tanto quanto aos gastos como aos ingressos.

Quanto à extensão do controle, este não deve ultrapassar os limites dos envolvidos na campanha, sendo temerário ampliar a terceiros, de forma irrestrita, que estes mantenham obrigações de publicidade ou prestação de contas perante os órgãos de controle. Novamente, adentra-se à complicada seara do conflito entre

direitos de alçada constitucional, colidindo a premissa do processo eleitoral democrático com o direito fundamental à intimidade, sendo que neste ponto, ao que nos parece, a balança deve pesar a favor do segundo.

Conforme anteriormente tratado, a técnica de solução de conflitos de disposições constitucionais mais adequada e prestigiada pela doutrina é a da otimização dos princípios¹⁸⁴ e da proporcionalidade, ou seja, o exegeta deve buscar o balanceamento entre valores e interesses conflitivos, localizando a vontade constitucional no caso concreto, mediante um juízo de ponderação entre os direitos fundamentais envolvidos.

Neste sentido, se aceitamos com facilidade a noção de que formações políticas, partidos, candidatos e envolvidos no pleito devem prestar contas e atender a todas as exigências dos órgãos de controle – desde que, por óbvio, respeite-se o direito de expressão e preserve-se a disputa –, a mesma certeza nos falta no caso de terceiros que apenas de forma reflexa atuam no processo eleitoral.

Tais terceiros, como a instituição financeira fornecedora de crédito ou a pessoa física doadora, devem cumprir, por óbvio, as disposições legais pertinentes à atividade, como, por exemplo, a observância dos limites para a doação. Não nos parece lícito, entretanto, submeter tais terceiros a um controle direto pelos órgãos eleitorais, sob pena de afronta ao direito fundamental à intimidade, expresso, por exemplo, na intenção do doador de não revelar o partido ou candidato donatário.

Assim, ressalvadas as hipóteses de investigação acerca de eventual desvio de legalidade do terceiro, apenas aqueles diretamente envolvidos no pleito eleitoral – como partidos, candidatos, formações políticas, administradores eleitorais, dentre outros – devem sujeitar-se diretamente ao sistema de controle eleitoral, cujo campo de atuação, *a priori*, compor-se-á de ao menos dos dois objetos inicialmente assinalados.

A fixação de tais limites tem importância exatamente para compatibilizar o sistema de controle com a ordem política democrática, que não se adequa a extremismos e invasões da vida privada sem que exista um interesse público plenamente justificado.

¹⁸⁴ BULOS, Uadi Lammêgo, Curso de Direito Constitucional, p. 345.

6.4 MECANISMOS DE CONTROLE

Expôs-se, ao longo do estudo, que o tema do financiamento eleitoral é composto fundamentalmente por três objetos distintos e inter-relacionados, quais sejam os gastos eleitorais, a arrecadação de recursos por partidos, candidatos e formações políticas, e o sistema de controle previsto para tais atividades. Diante disto, evidente que o estudo da questão do controle está diretamente relacionado ao tratamento conferido aos outros dois objetos.

Somente é possível, portanto, tratar dos mecanismos de controle quando levamos em conta a sistemática adotada para os gastos e arrecadação de recursos, ponderando acerca da existência ou não de restrições para tais atividades, de eventuais obrigações acessórias impostas, dentre outras peculiaridades.

Partindo de uma premissa geral da adoção de limites e proibições aos gastos e arrecadação de recursos, o que pode ser considerado o padrão normativo vigente, é evidente que será necessária, de forma geral, a *identificação da origem e destino dos recursos empregados*. Ressalte-se, contudo, que a adoção de tal princípio tem sido realizada com temperamentos pela maior parte dos Estados, que mantêm em voga mecanismos de burla à exigência de identificação do doador, como era o caso dos PACs norte-americanos, alterados por reforma legislativa recente.¹⁸⁵

Em termos contábeis, a regra é a adoção do princípio básico da *justificação de gastos e lançamentos pressupostos*, ou seja, busca-se justificar as despesas realizadas mediante ingressos devidamente lançados e identificados.

Quanto aos mecanismos de controle, Del Castillo classifica em três grandes tipos¹⁸⁶:

¹⁸⁵ Monica Herman Salem Caggiano relata o problema das “despesas independentes” que eram realizadas via PACs (Political Action Committees), comitês políticos que podiam ser inaugurados e mantidos por amigos e simpatizantes dos candidatos. Segunda a autora: “Toda a contabilidade corre por conta desses comitês que atuam em prol da candidatura que suportam. Podem receber doações até um determinado limite e, por vezes, até de fontes que não poderiam financiar partidos e candidatos diretamente, como os sindicatos; (...)”. A lei de campanha, principalmente após a reforma de 2002, buscou atuar na repressão de tais desvios cometidos pelos PACs, como é o caso da norma em comento. *Direito Parlamentar e Eleitoral*, p. 131.

¹⁸⁶ *Financing Political Parties in Spain*, p. 98.

- A imposição de uma série de obrigações sobre a maneira em que, durante a campanha eleitoral, proceder-se-á a realização de gastos e o recebimento de ingressos;
- O trabalho de fiscalização por parte de algum órgão público, o qual pode atuar de modo simultâneo à campanha, após esse período ou sem limite de tempo;
- Um conjunto de sanções aplicadas nos casos de infração das normas sobre a matéria.

Ressalte-se que os mecanismos citados não são independentes, mas sim cumulativos, ou seja, não basta para um controle eficiente a previsão de obrigações e sanções sem que exista algum órgão de fiscalização, o qual, por sua vez, só será eficiente caso a legislação preventiva e repressiva seja qualificada.

Trataremos adiante de cada um dos mecanismos citados, não pretendendo, contudo, afirmá-los como os únicos existentes, uma vez que, conforme já exposto ao da obrigação de efetuar escrituração contábil e conferir-lhe longo do estudo, a matéria caracteriza-se exatamente pelas peculiaridades de cada sistema jurídico analisado.

6.4.1. Obrigações contábeis e de publicidade

Talvez o mecanismo mais comum de controle do financiamento eleitoral seja o estabelecimento regular publicidade. Sem duvidar da importância de tal mecanismo, vale dizer que este jamais será suficiente sem que exista arcabouço normativo que estabeleça: (i) regras técnicas padronizadas de contabilidade, devendo expor-se os dados em balanço de ingressos e despesas devidamente discriminados e (ii) publicidade o mais ampla possível, não bastando a mera divulgação em jornal oficial, de restrito acesso, sendo exigível, nos dias atuais, que tais dados estejam disponíveis à sociedade em meios como a *internet*.

Tais ressalvas normativas são importantes exatamente em razão do pressuposto de que a função de tais mecanismos de controle é exatamente a consecução da transparência, para que possibilite ao povo o pleno conhecimento

acerca das atividades dos partidos e candidatos e, munido de tais dados, tome suas decisões. No capítulo oitavo, trataremos especificamente dos contornos do princípio da transparência, inclusive dos pressupostos exigidos para que a contabilidade e publicidade sejam consideradas assecuratórias de sua consecução no campo do financiamento eleitoral.

A contabilidade eleitoral, como não poderia ser diferente, segue os princípios gerais da ciência contábil, atendendo às peculiaridades exigidas pela relevância jurídica, e social da atividade. Sem nos preocuparmos com a enumeração técnica de tais princípios, pois são os seus efeitos que ganham relevo para análise, é importante destacar que as informações devem sempre estar corroboradas por provas documentais e denotar verossimilhança.

Com tal preocupação, a ampla maioria dos ordenamentos estabelece requisitos específicos para a contabilidade eleitoral. Neste sentido, o Tribunal de Contas Espanhol obriga a verificar: (i) a adequação dos registros contábeis à natureza econômica de cada operação; (ii) a exatidão das quantias refletidas mediante comprovação com documentação justificativa e do critério de imputação utilizado; (iii) a existência em cada operação de referência de contrapartidas e suportes documentais idôneos.¹⁸⁷ A junta eleitoral espanhola, por sua vez, determina a identificação da origem dos recursos, para fiscalização de sua legalidade, bem como seu destino, para efetivação do controle sobre os limites dos gastos.¹⁸⁸

As legislações, em regra, prevêm a abertura de contas eleitorais destinadas especificamente ao controle de recursos voltados ao processo eleitoral, pelas quais todos os recursos empregados na campanha eleitoral devem fluir. As contas devem ter caráter provisório, ou seja, possuir duração restrita ao período da campanha eleitoral em disputa.

Quanto à administração das contas, algumas legislações exigem a presença da figura do administrador eleitoral, que seria o responsável pela gerência do fluxo financeiro da conta, autorizando os gastos de campanha, fazendo cumprir as disposições legais, bem como fornecendo todas as informações requisitadas pelos órgãos fiscalizadores ou demais interessados. O primeiro ordenamento a prever a

¹⁸⁷ MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 329.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 329.

figura do administrador eleitoral foi o da Inglaterra, que o exige desde 1883¹⁸⁹, sendo seguido por diversas legislações, como a norte-americana, francesa e espanhola.

Quanto aos requisitos para a designação do administrador eleitoral, parecem inexistir maiores exigências do que a plena capacidade civil e política, aliada a mínimos conhecimentos técnicos. Não devem ser indicados para a função, entretanto, os candidatos e líderes partidários envolvidos diretamente na disputa do pleito, os quais podem não ter a necessária isenção e racionalidade na administração da conta.

6.4.2 Órgãos de controle

Do ponto de vista do âmbito em que é realizado o controle, pode-se dizer que este controle é *interno* ou *externo*. O interno é aquele realizado pelas próprias organizações políticas, enquanto o externo ocorre mediante a atuação estatal no processo eleitoral.

Embora os partidos e formações políticas possam prever em seus estatutos mecanismos de controle do fluxo financeiro, evidente que a forma de controle que merece um estudo pormenorizado é o controle externo, efetuado em regra pelo Estado, em sua função de tutelar a lisura e a idoneidade do processo eleitoral.

Em geral, os ordenamentos prevêem um órgão estatal com responsabilidade exclusiva de fiscalizar o processo eleitoral, inclusive de seu fluxo financeiro, não sendo rara a previsão de atos compostos ou complexos¹⁹⁰, que demandam a participação de mais de um ente para serem emanados. Alguns prevêem, ainda, a participação de instituições independentes, sem natureza estatal, para o objetivo exclusivo de auditar, sob parâmetros técnicos e contábeis rígidos, as contas dos partidos e candidatos, como é o caso do sistema germânico.

Vale ressaltar que, nesta seara, são muito variadas as fórmulas adotadas pelos Estados, o que será observado nos próximos capítulos, quando trataremos do

¹⁸⁹ Ibidem, p. 331.

¹⁹⁰ Atos complexos são “os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou colegiados, cuja vontade se funde para formar um ato único. (...) Ato composto é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro, que edita o ato principal.” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, p. 215.

direito comparado e do sistema brasileiro, o qual possui um dos modelos mais diferenciados e inovadores do mundo, atribuindo a um órgão especial do Poder Judiciário as funções de regulamentação, fiscalização e julgamento do processo eleitoral.

Por ora, é importante destacar que, independente do órgão eleito, alguns pressupostos devem ser atendidos para que se garanta a efetividade do controle. O primeiro deles é exatamente a imparcialidade do órgão de fiscalização e julgamento das contas de partidos e candidatos, o que deve ser vislumbrado sob critérios objetivos. Quer dizer, não deve existir nenhuma razão aparente ou indiciária que indique qualquer interesse do órgão de controle em favorecer ou prejudicar determinado partido, candidato, ou formação política.

E é neste ponto que surge a crítica àqueles sistemas que prevêm órgãos parlamentares para o exercício do controle. De fato, parece incompatível com a atividade fiscalizadora e de julgamento de contas eleitorais o exercício do mandato parlamentar, principalmente ante sua vinculação com entidade partidária participante do pleito. Vale lembrar que o critério para averiguação da imparcialidade deve ser objetivo, ou seja, mesmo que não haja nenhum dado subjetivo que indique interesse do parlamentar envolvido na fiscalização e julgamento das contas, o mero fato deste exercer o mandato e estar vinculado a um partido é suficiente para inabilitá-lo a tal função.

O bom funcionamento dos órgãos de controle depende da existência de arcabouço normativo que lhe confira prerrogativas de fiscalização, em especial: (i) solicitar informações dos candidatos, partidos e administradores eleitorais, e (ii) solicitar dados às instituições financeiras mantenedoras das contas eleitorais em relação aos movimentos efetuados. Ressalte-se que tais prerrogativas devem ser balizadas pelos limites do objeto de investigação, que é a movimentação financeira relacionada à campanha eleitoral, não extravasando para o campo pessoal do candidato ou para matérias estranhas ao financiamento eleitoral.

Normalmente também são previstas algumas obrigações para terceiros, como, por exemplo, as entidades financeiras que concederam créditos aos partidos, que devem informar detalhadamente tais operações. Conforme já ressaltado, o controle efetuado sobre terceiros deve ter amparo legal e natureza restrita ao objeto de investigação, sob pena de ofensa à liberdade individual. O estudo dos órgãos de controle sob a perspectiva da transparência será realizado no capítulo oitavo.

6.4.3 Sanções por infrações eleitorais

A responsabilidade por infração às normas eleitorais pode situar-se no campo do ilícito cível, penal ou tipicamente eleitoral, havendo autonomia entre tais esferas.¹⁹¹ Quer dizer, um candidato ou partido que comete algum ato ofensivo às normas do processo eleitoral pode ser responsabilizado com uma sanção penal, com a obrigação civil de reparar o dano, ou com alguma sanção de natureza tipicamente administrativo-eleitoral, como a recusa à diplomação ou até mesmo a cassação do mandato, sendo que tais conseqüências podem ocorrer de forma independente ou cumulada.

A incomunicabilidade de tais esferas só será ressalvada nos casos expressamente previstos em lei ou quando a segurança jurídica impuser, como no caso em que se reconhece em um processo penal a inexistência do fato ou nega-se cabalmente a autoria.

Deixando de lado, em razão dos limites deste trabalho, as sanções de natureza penal e cível, enfocaremos a questão da responsabilidade tipicamente eleitoral. É importante destacar, ainda, que a análise limitar-se-á ao âmbito do financiamento, uma vez que, por evidente, são diversos os desdobramentos do processo eleitoral suscetíveis de atos infracionais.

Pois bem, o primeiro ponto a ressaltar é que na matéria de financiamento todos os envolvidos no fluir dos recursos podem figurar como sujeito ativo de ato infracional, ou seja, não só os partidos e candidatos eventualmente beneficiados, como terceiros que não cumpram as obrigações dispostas em lei, caso, por exemplo, daqueles que efetuam doações ilegais ou de instituições financeiras que não cumpram deveres de informação.

Em regra, as sanções por infrações tipicamente eleitorais têm natureza econômica ou atingem diretamente o mandato eletivo. Quanto às de ordem

¹⁹¹ Edmir Netto de Araújo, abordando as esferas da responsabilidade cível, administrativa e penal, destaca a razão de tal autonomia: “Estas assertivas se destacam ainda mais quando se recorda que a pena criminal atinge o indivíduo enquanto pessoa, integrante da sociedade; a penalidade administrativa, em sua condição de servidor/funcionário, agente público; e a condenação civil, em seu patrimônio (...)”. *Curso de Direito Administrativo*, p. 845.

econômica, vale dizer que a aplicação de multa, embora muito utilizada, deve ter um contexto secundário nesta análise, pois apenas aquelas sanções diretamente relacionadas ao financiamento eleitoral apresentam relevo ao tema ora discutido.

Assim, podemos citar como as sanções econômicas típicas no contexto do financiamento eleitoral: a (i) redução do montante da subvenção estatal, ou a (ii) privação integral da subvenção. Como é fácil notar, tais normas sancionatórias só ganham sentido em sistemas que adotam a modalidade de financiamento público, e a opção por redução ou privação integral será realizada mediante a dosimetria da ofensa ao bem jurídico tutelado, que é exatamente a lisura do processo eleitoral.

O sistema espanhol, por exemplo, prevê hipóteses de redução ou privação das subvenções quando as formações políticas ultrapassem os limites máximos de gastos especificados, quando recebam doações que ultrapassem o limite permitido, ou quando não observem regras gerais de contabilidade eleitoral. A decisão pela redução ou privação observará o grau de ofensa à norma – por exemplo, será o partido ou formação política privada dos recursos nos casos em que não há qualquer contabilidade; caso haja contabilidade ineficiente, ou excesso de gastos e doações ilegais, haverá redução de forma proporcional ao limite excedido.

A adoção de sanções diretamente relacionadas ao mandato eletivo é tema mais sensível, e afeto a grandes divergências doutrinárias. De fato, as sanções eleitorais, como a anulação ou repetição da eleição, a perda do mandato, a declaração de inelegibilidade, que são adotadas, por exemplo, nas legislações britânica e francesa, não são admitidas com consenso pelos especialistas.

Montolío, por exemplo, as critica por dois argumentos: (i) sanções de tal natureza pressupõem admitir que as condutas infratoras incidam de maneira decisiva no resultado, desvirtuando a vontade popular, e (ii) tais sanções são melhor aplicáveis a sistemas em que são os candidatos os responsáveis pelos gastos e designação de administradores, pois trazem severas dificuldades quando os partidos são os encarregados de apresentar listas plurinominais e administrar os recursos financeiros.¹⁹²

Embora se reconheça que há um aparente confronto entre o princípio da soberania popular e a aplicação de sanção incidente sobre o mandato eletivo, alguns ordenamentos nacionais prevêem hipóteses para sua aplicação, e isto se

¹⁹² *La Financiación de las Elecciones*, p. 392.

explica pelo fato da vontade popular não ser um fenômeno a ser observado de forma isolada, dissociada do ambiente e procedimento adequados à sua manifestação.

Assim, melhor do que a simples recusa à aplicação de sanções de tal natureza é a sua previsão em casos de excepcional gravidade, que demandam sérias dúvidas acerca da legitimidade da expressão da vontade popular, verificando se ocorreu de fato seu desvirtuamento e, por evidente, tendo sempre em mente a noção de proporcionalidade entre a gravidade do fato e a pena aplicada.

O sistema brasileiro serve de exemplo neste sentido, uma vez que as penalidades de cassação do registro ou recusa à diplomação são utilizadas principalmente em casos nos quais se verificou abuso de poder econômico por parte do candidato, o que, de fato, pode indicar o desvirtuamento da vontade popular de forma ilícita, desequilibrando a disputa no pleito. Maiores comentários acerca dos mecanismos de sanção aplicados no Brasil serão realizados no capítulo sétimo.

7 REGIME JURÍDICO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL NO DIREITO COMPARADO

Destacamos anteriormente que uma das características das normas sobre financiamento eleitoral é exatamente sua variabilidade conforme as peculiaridades do sistema político em análise, não sendo possível identificar um padrão normativo que sirva como modelo geral para o tratamento da matéria. Se por um lado tal característica prejudica o trabalho do legislador na escolha do modelo de financiamento eleitoral, já que não há um padrão a ser considerado, por outro ressalta o papel do especialista na análise do direito comparado, verificando as diferentes técnicas utilizadas pelos Estados, em busca de identificar quais os principais sucessos e fracassos de cada modelo.

Nos capítulos anteriores, procurou-se apresentar os temas inerentes ao financiamento eleitoral, quais sejam as questões dos gastos, da arrecadação de recursos e o sistema de controle, demonstrando quais são os pontos nevrálgicos existentes em cada um deles e abordando de forma genérica as principais vias de solução adotadas.

Neste capítulo, em que se abordarão os ordenamentos comparados, quatro modelos de financiamento eleitoral serão analisados: o germânico, o francês, o espanhol e o norte-americano (EUA). A escolha não foi aleatória, pois levou em conta o fato de tais sistemas apresentarem importantes peculiaridades no que concerne aos mecanismos de gastos e arrecadação de recursos, bem como às técnicas de controle utilizadas. Sem qualquer pretensão de esgotar a matéria, a análise de tais modelos por certo confere um bom panorama acerca das diferentes formas de se tratar o tema do financiamento eleitoral.

Seguindo a sistemática proposta ao longo da obra, a análise de cada modelo levará em conta os três objetos destacados do financiamento, isto é, tratar-se-á primeiramente dos gastos eleitorais, seguido pela arrecadação de recursos, e encerrando com a abordagem das técnicas de controle.

7.1 O MODELO GERMÂNICO

O ordenamento alemão é um dos poucos do globo que possui norma constitucional relacionada ao tema do financiamento político, conforme se verifica do art. 21.1. da lei fundamental alemã (*Grundgesetz - GG*), que prevê:

os partidos políticos devem participar na formação da vontade política do povo. Eles podem ser livremente estabelecidos. Sua organização interna deve estar conforme os princípios democráticos. Eles devem prestar contas de seus ativos e das fontes e uso de seus fundos.¹⁹³

Embora relacionada ao financiamento partidário, tal norma traz importante repercussão em nossa análise, uma vez que o sistema alemão é um daqueles casos nos quais é inviável a rígida separação entre os temas do financiamento eleitoral e do financiamento dos partidos políticos, pois não há uma distinção rigorosa na lei e o próprio texto constitucional transcrito destaca como função precípua dos partidos a participação na formação da vontade política do povo, ou seja, a finalidade essencial dos partidos, nos termos da lei fundamental alemã, é exatamente o papel exercido no processo eleitoral.

Destarte, no caso alemão, o financiamento dos partidos está no centro do debate acerca do financiamento do processo eleitoral, embora existam outros elementos a compor este cenário.

Ressalte-se que a norma constitucional em comento apenas menciona a necessidade dos partidos prestarem contas publicamente de suas entradas e saídas, não definindo, per si, um modelo de financiamento público ou privado. Segundo Martin Morlok, a constituição, com isso, leva a entender que os partidos devem ser financiados pelas contribuições de seus filiados e por doações de membros da sociedade, deixando, por outro lado, evidente que o financiamento privado é uma atividade perigosa, que enseja uma influência ilícita a ser combatida pelo controle público.¹⁹⁴

De fato, a lei fundamental alemã não contém nenhuma norma expressa acerca da obrigação estatal de financiar o processo político, seja por intermédio dos

¹⁹³ No original: Tradução livre nossa. Fonte: www.iuscomp.org. Acesso em 22/02/2008.

¹⁹⁴ *Finanziamento della politica e corruzione: il caso Tedesco*, p. 77.

partidos ou por algum outro tipo de subvenção. O fato, porém, é que desde 1949 o Estado alemão, por diversos modos, vem subsidiando os partidos políticos, o que pode ser justificado por uma interpretação sistemática da constituição alemã, levando em conta o papel que esta confere aos partidos políticos na concretização da democracia e da importância de coibir seu financiamento ilícito.¹⁹⁵

De qualquer forma, a Lei de Partidos Políticos¹⁹⁶ publicada em 24/07/1967, com reforma publicada em 31/01/1994, e com última emenda em 22/12/2004, estabelece em seu artigo 18 expressamente o financiamento público dos partidos:

O Estado deve conceder aos partidos fundos para financiar parcialmente as suas atividades gerais em conformidade com lei básica. Os critérios para a distribuição dos fundos públicos serão a performance dos partidos nas eleições para o Parlamento Europeu, Bundestag ou Landtag (parlamento estadual), a soma das contribuições de seus membros e a quantidade de doações recebidas.

Resta claro, portanto, que o sistema alemão compatibiliza o financiamento de origem pública com o de origem privada, sendo que doravante passaremos a analisar suas peculiaridades, iniciando pela questão dos gastos eleitorais.

7.1.1 Os gastos eleitorais

Conforme já introduzimos, no sistema alemão convive o financiamento público com o privado, podendo até mesmo ser apontado este último como o prioritário. Isto porque o legislador alemão conferiu grande valor às “raízes sociais” dos partidos,

¹⁹⁵ Martin Morlok é um dos que enxerga o financiamento público como uma obrigação estatal derivada implicitamente da constituição, ressalvado, contudo, que se trata de uma corrente minoritária: “*La Legge Fondamentale non conosce alcun obbligo esplicito dello Stato di finanziare i partiti. Anche la giurisprudenza e la dottrina non hanno riconosciuto un tale obbligo. Solo un’opinione minoritaria – in cui confesso di riconoscermi – trae dalla necessità accolta costituzionalmente dei partiti politici e dalla loro propensione verso prestazioni finanziarie illecite la conseguenza di ammettere un dovere dello Stato ad un finanziamento pubblico (parziale)*”. *Finanziamento della politica e corruzione: il caso Tedesco*, p. 77.

¹⁹⁶ No original: *Die Parteien erhalten Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit. Maßstäbe für die Verteilung der staatlichen Mittel bilden der Erfolg, den eine Partei bei den Wählern bei Europa-, Bundestags - und Landtagswahlen erzielt, die Summe ihrer Mitglieds - und Mandatsträgerbeiträge sowie der Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden*^o Tradução livre nossa. Acesso em 11/05/2008 pelo site oficial do parlamento alemão: <http://www.bundestag.de/>.

preservando sua função de efetivo representante da vontade popular, o que resta muito prejudicado quando a subvenção pública é suficiente para fazer frente a todas as despesas partidárias, especialmente as eleitorais, pois a auto-suficiência acaba por acarretar ainda maior concentração de poder nas mãos dos líderes, tornando ainda mais piramidal a estrutura partidária.¹⁹⁷

De fato, desde decisão do Tribunal Constitucional Federal de 1992 sobre o financiamento partidário, vigora na Alemanha o sistema de financiamento público *parcial* – conforme se observa do art. 18 da lei de partidos políticos, supratranscrito –, calculado com base no montante arrecadado pelo partido no campo privado. Aliás, o montante privado arrecadado serve como limite relativo à subvenção pública, o que será esmiuçado no próximo item. A mencionada decisão do Tribunal constitucional serviu, portanto, para afastar a técnica de “reembolso das despesas eleitorais”, que traz o já mencionado inconveniente de livrar os partidos da atividade de prospecção de apoio junto à sociedade civil.

A questão dos gastos eleitorais não é alvo de maior regulamentação na Alemanha, talvez pelo fato de seu ordenamento eleger o sistema de financiamento partidário como seu objeto central, no qual acaba inserido o campo eleitoral. E, mesmo assim, a questão dos gastos autorizados aos partidos somente é tratada pela lei de partidos políticos no artigo 24, que trata da “declaração de entradas e saídas”, inexistindo uma preocupação direta com o estabelecimento de limites e proibições.

No item 5 do referido artigo 24, a lei menciona que um dos gastos que deve ser declarado pelo partido é o referente ao custo das campanhas eleitorais, e limita-se a tanto, ou seja, a estabelecer uma obrigação de declarar os gastos eleitorais, sem discriminá-los de qualquer forma. Há somente outra previsão sobre custos eleitorais no ordenamento alemão, localizada na lei das eleições, e refere-se à disputa nas unidades autônomas (Länder), estabelecendo-se a obrigação de reembolso dos gastos eleitorais pela Federação.

¹⁹⁷ Conforme já foi tratado no primeiro capítulo, Robert Michels já apontara, na célebre obra “Sociologia dos Partidos Políticos”, que tal concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários é uma tendência natural da organização. Entretanto, como em qualquer análise relacionada ao confronto entre “ideal” e “real”, sempre deve se identificar os fatores responsáveis pelo maior afastamento entre estes dois planos, e, no caso em análise, sem dúvida a sobrecarga do financiamento público em detrimento do privado acaba por desfavorecer as chamadas raízes sociais dos partidos.

O artigo 26a.1 da lei partidária traz uma definição genérica do que pode ser considerado “despesa” (*expenditure*) do partido, estabelecendo-a como “qualquer pagamento em dinheiro ou benefícios de valor monetário feitas pelo partido, salvo disposições especiais aplicáveis a determinados tipos de despesas”.¹⁹⁸ Referido artigo inclui a depreciação de ativos e a constituição de fundos de reservas no conceito de despesas. Conforme se observa, mesmo no trato dos gastos partidários gerais, sem foco específico na atividade eleitoral, a legislação alemã é deveras genérica e omissa no trato da matéria.

A crítica que se faz à referida postura normativa, que praticamente ignora o tratamento dos gastos eleitorais, é exatamente a negligência a um aspecto fundamental do tema do financiamento eleitoral. De fato, a verificação do destino dos recursos arrecadados pelos concorrentes, apurando se estes mantêm um parâmetro mínimo de igualdade entre os concorrentes, bem como investigando eventuais desvios de finalidade nos dispêndios – o que ganha relevância ainda maior quando há o envolvimento direto de verbas de origem pública – é um requisito fundamental para a qualidade do sistema de financiamento e seu controle.

7.1.2 Arrecadação de recursos

Conforme introduzido no item anterior, os recursos arrecadados pelos partidos – que serão utilizados tanto em sua manutenção como na campanha eleitoral – terão origem privada e pública, conforme o disposto no art. 18.1 da lei de partidos políticos, supratranscrito. Já explicitadas as razões para a adoção de tal sistemática, vale agora apontar como exatamente ocorre o financiamento, iniciando-se pelos recursos de origem pública.

Os fundos públicos serão repartidos entre os partidos mediante a combinação da técnica da representação parlamentar com a de número de votos conquistados. A

¹⁹⁸ Texto integral, no original: *Ausgabe ist, soweit für einzelne Ausgabearten (§ 24 Abs. 5) nichts Besonderes gilt, auch jede von der Partei erbrachte Leistung oder geldwerte Leistung sowie die Nutzung von Einnahmen nach § 26 Abs. 1 Satz 2, die die Partei erlangt hat. Als Ausgabe gelten auch planmäßige und außerplanmäßige Abschreibungen auf Vermögensgegenstände und die Bildung von Rückstellungen*^o Acesso em 11/05/2008 pelo site oficial do parlamento alemão: <http://www.bundestag.de/>.

primeira servirá para estabelecer um requisito mínimo para participação no rateio, estabelecendo que apenas aqueles partidos que alcançaram ao menos 0,5% dos votos para o *Bundestag* ou para o Parlamento Europeu, ou ao menos 1% para eleição de um *Landtag*, terão acesso aos fundos.¹⁹⁹ O número de votos conquistados servirá para a mensuração da parcela que caberá a cada entidade.

A somatória das contribuições dos filiados com as doações privadas recebidas no ano servirá como limite relativo máximo à subvenção pública, a qual, outrossim, obedecerá a um limite absoluto fixado em determinado montante.²⁰⁰ Buscando incentivar a captação de recursos pelos partidos em sua base eleitoral, no já mencionado intuito de preservar suas raízes sociais, a lei também prevê o recebimento de recursos públicos de forma relacionada à arrecadação privada.²⁰¹

A responsabilidade por determinar o montante de fundos públicos a serem destinados a cada partido é do presidente do Parlamento (*Bundestag*).²⁰² Primeiro este determinará o limite absoluto da subvenção estatal e, após, o relativo a cada partido.²⁰³

O artigo 20 da lei de partidos políticos prevê a possibilidade de antecipação no recebimento das verbas públicas, em um limite de até 25% da subvenção total no ano anterior, como forma de permitir maior mobilidade dos partidos e atender suas necessidades mais urgentes. Ressalte-se que tal antecipação é autorizada pelo presidente do Parlamento, sendo que deve ser devidamente repostas caso o partido, por qualquer razão, não venha fazer jus à subvenção pública anual ou o venha em montante inferior ao previsto.

Quanto ao financiamento privado, a legislação alemã opta por estabelecer proibições e limites quanto aos doadores e quanto ao montante doado. A regra geral do artigo 25.2 da lei de partidos políticos é que os partidos estão autorizados a receber doações, excetuando: (i) doações de fundações políticas e grupos parlamentares; (ii) doações de entidades empresariais, associações de pessoas e estabelecimentos que, conforme o ato constitutivo ou normas internas, têm sua

¹⁹⁹ *Parteiengesetz, Parteien G*, art. 18.4.

²⁰⁰ *Parteiengesetz, Parteien G*, art. 18.2 e 18.5.

²⁰¹ *Parteiengesetz, Parteien G*, art. 18.3. Referido artigo prevê que para cada valor (fixado em lei) arrecadado no campo privado, corresponderá certo valor de subvenção pública para o partido. Tal cálculo deve ser baseado na arrecadação privada do ano anterior, devidamente demonstrada na prestação de contas (art. 19.5).

²⁰² *Parteiengesetz, Parteien G*, art. 19.2.

²⁰³ *Parteiengesetz, Parteien G*, art. 19.6.

atividade direta e exclusivamente destinada a fins não-lucrativos, filantrópicos ou religiosos; (iii) doações de estrangeiros, exceto (iii-a) aquelas advindas diretamente da conta de um cidadão germânico, de um cidadão da União Europeia, ou de uma empresa comercial que tenha pelo menos 50% de seu controle em domínio de alemães; (iii-b) as destinadas a partidos de minorias nacionais, transferidas de países adjacentes à República Federal da Alemanha, onde vivam membros do grupo étnico minoritário, ou realizadas pela representação política do grupo minoritário no Parlamento Europeu, ou por membro estrangeiro do Parlamento Europeu; (iii-c) as que não excedam E\$ 1.000,00; (iv) doações de organizações profissionais realizadas com a ressalva de que sejam transferidas a determinado partido político; (v) doações individuais que excedam E\$ 500,00 (quinhentos euros), cujos doadores não possam ser determinados ou que estejam meramente repassando doações de terceiros não-identificados; (vi) doações realizadas por companhias de inteira ou parcial propriedade pública, (vii) doações realizadas em evidente propósito de obter vantagem política ou econômica.

Prevê-se, ainda, o incentivo ao financiamento privado mediante disciplina fiscal (financiamento indireto), outorgando a possibilidade de deduções fiscais de contribuições, sendo, contudo, tal possibilidade limitada a certo percentual, proporcional ao valor da doação, com o objetivo de que os eleitores ricos não tenham, ao menos excessivamente, maior possibilidade de influência no processo político do que os pobres.

7.1.3 O sistema de controle

Uma das principais características do sistema alemão de controle é a utilização de auditores independentes na fiscalização das contas dos partidos. Além disso, destaca-se pelo nível de exigência a respeito do conteúdo da prestação de contas.

Quanto aos órgãos de controle, o principal destaque é para a instância de controle independente do Parlamento, formada por auditores desvinculados de cargo ou interesse político, que é a responsável pela fiscalização da atuação financeira dos partidos. O artigo 31 da lei partidária alemã trata dos requisitos para

figurar como auditores, excluindo de tal possibilidade aqueles que: (i) possuam qualquer função ou cargo no partido, atuem para o partido, ou tenham incorrido em tal situação nos três anos anteriores; (ii) tenham, no curso da manutenção e preparação das contas a serem auditadas, exercido outra função que não a de auditor; (iii) sejam representantes legais, empregados, membros de conselho fiscal ou parceiros de uma pessoa física ou jurídica que tenha incorrido na hipótese anterior.

Ainda segundo o artigo 31.3, os auditores, seus assistentes e os representantes de uma empresa de auditoria são obrigados a desempenhar suas funções de forma consciente e imparcial, possuindo o dever de discrição.

A função dos auditores consiste em supervisionar a regularidade dos balanços apresentados, o cumprimento das disposições legais, a variação de patrimônio dos partidos, bem como a eventual obtenção de doações ilegais.²⁰⁴

Os auditores detêm a prerrogativa de obrigar os fiscalizados a enviar os documentos necessários, podendo utilizar os mecanismos administrativos necessários para tanto.²⁰⁵ O resultado da fiscalização será objeto de um relatório, a ser encaminhado aos comitês executivos dos partidos, que poderão apresentar eventuais impugnações.²⁰⁶ Caso não haja impugnação e seja atestada a regularidade do fluir financeiro, o auditor emitirá certificado de regularidade, o qual será denegado no caso de irregularidades.²⁰⁷

Referido relatório será encaminhado à presidência do Congresso dos Deputados para verificação de sua regularidade; caso esta seja aferida, o presidente outorga sua aprovação, informando sua avaliação ao congresso.

Caberá, ainda, ao Tribunal de Contas verificar se a presidência do Congresso cumpriu com seu dever de revisão, mas sua função se limita a tanto, não lhe sendo outorgada a possibilidade de controlar diretamente os partidos.

Por fim, complementando o organograma alemão de controle, cite-se a Comissão de Especialistas, que é um órgão, de nomeação do Presidente da República, responsável por supervisionar no plano geral o funcionamento do sistema

²⁰⁴ Art. 29.1. *Parteiengesetz, Parteien G*

²⁰⁵ Art. 29.2. *Parteiengesetz, Parteien G*. Este artigo prevê expressamente que o autor poder requerer dos comitês executivos dos partidos e de pessoas autorizadas o fornecimento de todos os dados e informações necessários para que exerça sua atividade com o devido cuidado. Ele também está autorizado a examinar os documentos utilizados para compilar a prestação de contas, os livros e outros documentos escritos, bem como balanços financeiros e ativos e passivos existentes.

²⁰⁷ Art. 30.1. *Parteiengesetz, Parteien G*.

de financiamento dos partidos políticos, com o objetivo de verificar suas possíveis falhas. As sugestões de tal Comissão são remetidas ao Congresso de Deputados.

Quanto à prestação de contas, destaca-se a ampla regulamentação conferida pela lei partidária, compreendendo os artigos 23 a 28, com elevado número de itens em cada dispositivo. O artigo 23, em consonância com o artigo 21.1 da lei fundamental, já transcrito, estipula a obrigação genérica dos partidos de manter publicidade de suas contas, definindo como responsável por tanto, seu comitê executivo.

O texto legal ressalta, contudo, que não basta a mera publicidade das contas, devendo estas ser “verdadeiras e voltadas ao máximo de conhecimento e crença” pela sociedade civil.²⁰⁸ Referido artigo estabelece, ainda, que todo partido deve eleger em sua convenção um membro responsável por assuntos financeiros, ou destacar um membro da comissão executivo para exercer tal função, o qual será responsável por compilar e assinar o balanço de contas, que será submetido, em seqüência, à fiscalização da auditoria independente supramencionada e, posteriormente, encaminhado ao Presidente do *Bundestag*, que aprovará ou apontará eventuais irregularidades a serem corrigidas pelo Partido.

Especificamente quanto ao conteúdo da prestação de contas, este deve corresponder ao balanço de ingressos e saídas conforme as previsões da lei partidária, um balanço patrimonial (ativos, passivos e obrigações futuras) e uma parte explanatória, que permitirá apresentar as justificativas das operações e facilitar a compreensão daqueles que tiverem acesso aos dados.²⁰⁹ Ressalte-se que são plenamente aplicáveis no caso os princípios gerais de contabilidade, ressalvadas eventuais previsões específicas da lei partidária.²¹⁰ Estipula-se a obrigação dos partidos de manter em seus arquivos todos os documentos contábeis pelo prazo de dez anos.²¹¹

O balanço de ingressos e saídas deve ser discriminado em itens específicos, como, por exemplo, no primeiro caso, contribuições de filiados, doações de pessoas

²⁰⁸ No original: “Der Vorstand der Partei hat über die Herkunft und die Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei zum Ende des Kalenderjahres (Rechnungsjahr) in einem Rechenschaftsbericht wahrheitsgemäß und nach bestem Wissen und Gewissen öffentlich Rechenschaft zu geben⁰ Der Rechenschaftsbericht soll vor der Zuleitung an den Präsidenten des Deutschen Bundestages im Vorstand der Partei beraten werden⁰” Fonte: www.bundestag.de, acesso em 13/03/2008.

²⁰⁹ Art. 24.1. *Parteiengesetz, Parteien G.*

²¹⁰ Art. 24.2. *Parteiengesetz, Parteien G.*

²¹¹ Art. 24.2. *Parteiengesetz, Parteien G.*

físicas, empresas, fundos estatais, dentre outros; no segundo caso, gastos com pessoal, com manutenções diárias, campanhas eleitorais, dentre outros. Quanto ao balanço patrimonial, este também deve preservar pela idônea e completa discriminação dos bens integrantes do ativo, bem como o débito consolidado e pendente.

A prestação de contas deve demonstrar o montante total de doações realizadas por pessoas naturais até E\$ 3.300,00 por pessoa, bem como deve discriminar separadamente os montantes doados por pessoas naturais que excedam referido valor.²¹² A lei partidária traz ainda uma série de previsões acerca de deveres imputáveis aos partidos no campo da prestação de contas, as quais, contudo, não trazem maior interesse ao objeto em estudo, por relacionarem-se mais aos custos de manutenção da entidade do que propriamente à sua atividade na seara eleitoral.

Por fim, vale tecer algumas considerações acerca do terceiro tipo de mecanismo de controle adotado na legislação alemã²¹³, que é o sistema de sanções previsto para o caso de infrações às normas sobre financiamento. A lei partidária reserva a Seção IV, nos artigos 31a a 31d, para tanto, fixando, desde início, uma dicotomia entre “procedimentos previstos para o caso de prestação de conta irregular” e “previsões penais”.

Percebe-se, portanto, que, a exemplo de boa parte das legislações contemporâneas, o sistema alemão gradua as condutas conforme a ofensa ao bem jurídico tutelado, ora qualificando-as como infrações de natureza político-administrativa, ora prevendo-as como crime, sujeitas a sanções tipicamente penais. No primeiro caso, normalmente ligado a irregularidades no conteúdo da prestação de contas ou inobservância do procedimento previsto na lei, a sanção principal é a “revogação dos fundos estatais”, o que será aplicado pelo Presidente do Parlamento (*Bundestag*).²¹⁴ Com a revogação de tais fundos, o presidente pode determinar o reembolso de valores eventualmente antecipados.²¹⁵ A legislação prevê ainda a hipótese do presidente do parlamento determinar o pagamento dobrado dos valores

²¹² Art.24.8. *Parteiengesetz, Parteien G.*

²¹³ Seguindo, portanto, o sistema de classificação de Pilar Del Castillo, apresentada no capítulo anterior, que identifica, quanto aos mecanismos de controle, três grandes tipos: (i) obrigações de manter e publicar contabilidade acerca da movimentação financeira; (ii) fiscalização por algum órgão de controle; (iii) conjunto de sanções aplicáveis no caso de infração às normas sobre financiamento.

²¹⁴ Art. 31a.1. *Parteiengesetz, Parteien G.*

²¹⁵ Art. 31a.3. *Parteiengesetz, Parteien G.*

irregulares constantes da prestação de contas, isto quando não for aplicável a sanção de revogação da subvenção.²¹⁶

No caso específico de doações ilegais ou omitidas, o partido será obrigado a pagar três vezes o valor equivalente à doação ilegal recebida, e duas vezes o valor equivalente à doação não publicada na forma prevista na lei partidária.²¹⁷

O instrumento utilizado para a aplicação das sanções político-administrativas supra-referidas é um ato administrativo emitido pelo presidente do parlamento.

As previsões de natureza penal, qualificadas como crime, estão previstas especificamente no artigo 31d, estabelecendo pena de até três de prisão ou multa para quem, no intuito de dissimular a origem ou uso dos recursos do partido ou evadir-se da obrigação de prestar contas públicas: (i) inserir dados imprecisos relativos à renda ou ativos do partido em prestação de contas a ser apresentada ao presidente do parlamento alemão; (ii) receber doações e dividi-las em parcelas, apropriando-se de parte ou creditando-a a terceiro; (iii) não transferir ao comitê executivo do partido as doações recebidas. Os tipos em análise qualificam crimes comuns, uma vez que podem ser praticados por qualquer pessoa.²¹⁸ Já o item 2 do artigo 31d tipifica condutas que só podem ser cometidas pelo auditor ou seu assistente, concernentes, principalmente, à inserção de informações e dados falsos nos relatórios de auditoria realizada nas finanças dos partidos.

7.2 O MODELO FRANCÊS

O capítulo V, do título I, do Código Eleitoral Francês trata especificamente do financiamento eleitoral, tendo sido objeto de recente reforma legislativa.²¹⁹ As previsões ali elencadas são aplicáveis de forma comum às eleições dos deputados, dos conselhos gerais e dos conselhos municipais, conforme o arranjo político-institucional francês. As leis de 11/03/1988 e 15/01/1990 também serviram para

²¹⁶ Art. 31b. *Parteiengesetz, Parteien G.*

²¹⁷ Art. 31c.1. *Parteiengesetz, Parteien G.*

²¹⁸ DE JESUS, Damásio E. *Direito Penal, 1º Volume*, p. 188.

²¹⁹ Ordonnance nº 2003-1165, de 08/12/2003. Decretos posteriores também foram responsáveis por pequenas alterações no texto do Código Eleitoral.

delimitar o campo normativo do financiamento eleitoral francês, valendo ainda destacar as reformas introduzidas pela lei de 29/01/1993.

O ordenamento francês confere tratamento normativo específico ao financiamento eleitoral, o que não ocorre no germânico, que insere a matéria no campo do financiamento partidário. Tal fato é elogiável, uma vez que embora se reconheça a inter-relação entre tais campos e a impossibilidade de tratamento rigorosamente estanque, o fenômeno eleitoral deve ser tratado com a autonomia adequada à especial importância do processo eleitoral no Estado democrático, conforme já se sustentou ao longo deste estudo.

O modelo de financiamento também é misto, determinando o artigo L52-11-1 que as despesas eleitorais sejam objeto de um “reembolso” por parte do Estado igual a 50% do limite de despesas. Tal reembolso não poderá exceder o montante de gastos arcados diretamente pelos recursos privados, devidamente declarados na prestação de contas.²²⁰ Reitera-se aqui o que já se apontou em relação ao modelo germânico, que é a tentativa do legislador de alcançar um ponto ótimo entre o financiamento público e privado, evitando, de um lado, a completa dependência dos recursos privados, o que pode acarretar indevida influência do poder econômico na candidatura, e impedindo, por outro, que partido e candidato abdicuem por completo de uma base social, vivendo a mercê dos recursos públicos. As repercussões da adoção de cada modelo de financiamento já foram tratadas no capítulo quarto.

7.2.1 Os gastos eleitorais

As despesas eleitorais de cada candidato são limitadas, excluindo despesas de propaganda diretamente suportadas pelo Estado. Ressalte-se que o ordenamento francês estabelece prioritariamente o critério temporal como delimitador da natureza eleitoral da despesa, sendo fixado como tal período o

²²⁰ No original: *Les dépenses électorales des candidats aux élections auxquelles l'article L. 52-4 est applicable font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat égal à 50 p. 100 de leur plafond de dépenses. Ce remboursement ne peut excéder le montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans leur compte de campagne.* Fonte: www.legifrance.gouv.fr, acesso em 11/02/2008.

compreendido entre o registro da candidatura e a realização do pleito (art. L52-4 do Código Eleitoral Francês).

A lei francesa estabelece genericamente que todas as despesas de partidos e candidatos sejam incluídas na campanha, ressalvando, contudo, o custo dos transportes aéreos, marítimos e fluviais utilizados pelos candidatos dentro do período eleitoral. A jurisprudência contribuiu para também excluir do universo de gastos eleitorais: as (i) despesas da campanha oficial, como impressão de boletins de voto e cartazes de indicação dos locais da votação; (ii) despesas desprovidas de caráter eleitoral; (iii) despesas efetuadas após o término do período eleitoral e (iv) despesas com serviços jurídicos.

O montante máximo de gastos é determinado com base no número de habitantes da circunscrição eleitoral, de acordo com os critérios definidos no artigo L52-11 do Código Eleitoral. Tais limites são atualizados a cada três anos mediante decreto, com base em estudo do Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos francês.

7.2.2 A arrecadação de recursos

O financiamento público é efetivado mediante a técnica de reembolso das despesas eleitorais, sendo limitado a 50% (cinquenta por cento) do teto de gastos permitido. Conforme já antecipado, o reembolso também estará limitado pelo montante de despesas concluídas mediante contribuição pessoal do candidato ou arrecadação privada, conforme apurado nas contas de campanha.²²¹ Os limites atuam de forma cumulativa, ou seja, mesmo que o candidato não tenha atingido o percentual referente ao teto de despesas, o reembolso estatal estará adstrito ao montante despendido pelo candidato a título pessoal ou mediante recursos privados.

Os requisitos de percepção do financiamento estatal estão previstos no artigo L52-11-1 do Código Eleitoral, sendo fundamentalmente: (i) a obtenção pelo

²²¹ Art. L52-11-1: *Les dépenses électorales des candidats aux élections auxquelles l'article L. 52-4 est applicable font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat égal à 50 p. 100 de leur plafond de dépenses. Ce remboursement ne peut excéder le montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans leur compte de campagne.*

candidato de ao menos 5% dos votos no primeiro escrutínio; (ii) a observância dos limites de despesa estipulados e o cumprimento integral das obrigações contábeis.

Quanto ao financiamento privado, a legislação francesa é particularmente restritiva. As doações feitas por pessoas físicas devem ser identificadas e não podem exceder a E\$ 4.600,00 (quatro mil e seiscentos euros), sendo que as pessoas jurídicas – salvo partidos ou grupos políticos – estão peremptoriamente excluídas como financiadoras, conforme artigo L52-8 do Código Eleitoral:

(...) As pessoas coletivas, com exceção dos partidos ou grupos políticos, não podem participar no financiamento da campanha eleitoral de um candidato, nem sob a forma de doações, nem pelo fornecimento de bens, serviços ou outros benefícios diretos ou indiretos, a preços inferiores aos cobrados normalmente.²²²(...)

O artigo prossegue determinando que qualquer doação superior a E\$ 150,00 (cento e cinquenta euros) realizada a favor de um candidato deve ser efetuada mediante cheque, transferência bancária, débito ou cartão de crédito, como forma de vedar a fraude ao teto estipulado.

A legislação também estabelece limite ao candidato, que não poderá receber doações em dinheiro que superem 20% do montante admissível de despesas, quando este seja igual ou superior a E\$ 15.000,00 (quinze mil euros). Também estão vedadas doações ou quaisquer contribuições, diretas ou indiretas, oriundas de Estado ou pessoa jurídica estrangeiros.

7.2.3. O sistema de controle

Quanto ao sistema de controle, o artigo L52-4 do Código Eleitoral Francês determina que todo candidato, até a data do registro de sua candidatura, indique um mandatário para figurar como administrador financeiro da campanha, podendo ser

²²² No original: *Art. L52-8: (...) Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. (...)*

uma associação de financiamento eleitoral²²³ ou uma pessoa física, a qual recebe a denominação de “agente financeiro”, sendo vedado que um mesmo mandatário represente mais de um candidato.

As funções do administrador serão fundamentalmente a coleta, no período correspondente ao ano anterior ao primeiro dia da eleição até a data de apresentação de contas de campanha do candidato, dos fundos destinados ao financiamento da campanha e ordenar as despesas referentes à eleição e as anteriores ao escrutínio, exceto as que tenham sido arcadas diretamente por partido ou grupo político.

Quanto às obrigações contábeis estipuladas, cada candidato ou candidato que encabeça a lista, deve prestar contas quanto à origem dos valores arrecadados, o total das receitas e o total das despesas efetuadas para a eleição. São consideradas despesas realizadas em nome do candidato as efetuadas por terceiros a seu favor, quando houver seu consentimento, devendo tais montantes ser estimados e incluídos no balanço de saídas e ingressos. Os princípios contábeis devem ser rigorosamente observados, sendo dever do candidato manter o equilíbrio e o superávit das contas.

Ao menos dezoito horas antes da nona sexta-feira seguinte à realização do escrutínio do primeiro turno, o candidato deve apresentar suas contas, as quais devem ser elaboradas e formatadas por contador devidamente habilitado, e ser acompanhadas por provas da veracidade das operações realizadas. A apresentação ocorre perante o órgão de controle imediato, que é a Comissão Nacional de Auditoria do Financiamento de Campanhas Políticas.

Trata-se de um órgão administrativo independente, composto por nove membros nomeados pelo período de cinco anos mediante decreto, sendo três membros do Conselho do Estado, nomeados por proposta do Vice-Presidente do Conselho de Estado, três membros do Tribunal de Cassação, nomeados por proposta do primeiro presidente do Tribunal de Cassação e três membros do Tribunal de Contas, nomeados por proposta de seu presidente.

²²³ A denominada Associação de Financiamento Eleitoral é uma figura peculiar do ordenamento francês, tratada amiúde no artigo L52-5 do Código Eleitoral. Em suma, a associação é uma entidade de caráter transitório, voltada à administração das contas de campanha, na qual o candidato representado não pode figurar como membro, devendo obedecer, para seu funcionamento, a uma série de requisitos previstos na legislação, como a abertura de conta bancária única com o registro de todas as suas operações, a existência de contador responsável pela administração dos ingressos e saídas, o qual não pode figurar como presidente ou tesoureiro da associação, dentre outros.

A função da Comissão é de, após regular processo, fiscalizar, aprovar, reformar ou rejeitar as contas de campanha. Dentre suas atribuições, está a de determinar o montante do reembolso estatal, sendo seu dever analisar as contas no prazo de seis meses, momento a partir do qual estas serão reputadas tacitamente aprovadas.

Constatadas irregularidades suscetíveis de infringir as normas legais do financiamento, em especial as atinentes aos limites de gastos e origem dos recursos, a Comissão encaminha o processo administrativo ao Ministério Público, para eventual persecução penal. Além da esfera penal, no âmbito administrativo a Comissão detém a prerrogativa sancionatória de determinar o reembolso por parte do candidato dos excedentes ao limite de gastos eleitorais.

7.3 O MODELO ESPANHOL

A regulamentação do financiamento de campanhas eleitorais na Espanha está a cargo da Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral – lei orgânica nº 5/1985, de 19.06.1985 (LOREG) –, caracterizando-se como um ordenamento de conteúdo heterogêneo e completo, abarcando diversos mecanismos de regulação do financiamento eleitoral.

A legislação espanhola, de fato, é minuciosa no tratamento da matéria, dispondo acerca das obrigações contábeis dos administradores das contas eleitorais (LOREG, cap. VII, seção I), das modalidades e requisitos de acesso às subvenções ou financiamento público direto e privado (Cap. VII, seção II), gastos eleitorais, definindo limites e proibições (cap. VII, seção III), controle das subvenções eleitorais e adjudicação das subvenções, definindo órgãos responsáveis pelo controle (Cap. VII, seção IV), vias de financiamento indireto – acesso a meios de comunicação – e restrições de propaganda (cap. VI, seções V e VI) e tipos penais ligados aos procedimentos de controle (cap. VIII).

O modelo de financiamento é público, pois há notória preponderância no aporte de recursos estatais. Passemos a analisar de forma mais detalhada referido conteúdo normativo, iniciando pela questão dos gastos eleitorais.

7.3.1 Os gastos eleitorais

O sistema espanhol é um dos que adotam o sistema de limitação dos gastos eleitorais, sendo que o artigo 130 da LOREG²²⁴ estabelece os critérios que devem ser levados em conta para a definição do que sejam gastos eleitorais, identificando-os sob os aspectos subjetivo, temporal e objetivo ou material. Quanto ao subjetivo, apenas partidos, federações, coalizões ou agrupamentos que participem das eleições, isto é, que tenham apresentado candidaturas – que, por conseguinte, são os únicos que podem fazer campanha eleitoral – podem efetivar despesas de natureza eleitoral. Estão excluídos deste campo candidatos e órgãos institucionais que promovam as eleições. A legislação espanhola, assim, não prevê a possibilidade dos candidatos realizarem gastos eleitorais, atribuindo apenas aos partidos o custeio e administração da campanha eleitoral.

No que tange o aspecto temporal, consideram-se gastos eleitorais apenas os realizados dentro do período entendido como “de campanha eleitoral”, que tem como termo inicial a convocação das eleições e final a data da proclamação dos eleitos.

Por fim, quanto ao aspecto material, o art. 130 da LOREG enumera oito categorias ou conceitos de gastos que têm caráter eleitoral, definindo um *limite global*, renunciando ao estabelecimento de limites específicos para cada gasto, o que se justifica por não deixar uma linha muito rígida entre gastos tipicamente eleitorais e os partidários, os quais muitas vezes são correlatos. São enumerados como gastos eleitorais: (i) a confecção de cédulas eleitorais – no sistema espanhol são os partidos que encaminham as cédulas para votação, que Montolío, por

²²⁴ Artículo 130. Se consideran gastos electorales los que realicen los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones participantes en las elecciones desde el día de la convocatoria hasta el de la celebración de las elecciones por los siguientes conceptos: a) Confección de sobres y papeletas electorales. b) Propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice. c) Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral. d) Remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas. e) Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones y coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura. f) Correspondencia y franqueo. g) Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente. h) Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones.

exemplo, defende sejam substituídas por cédulas institucionais²²⁵; (ii) propaganda e publicidade; (iii) aluguel de locais para celebração de atos de campanha; (iv) organização de pessoal – refere-se apenas ao pessoal não permanente – o que gera dificuldades quando funcionários permanentes dos partidos prestam serviços específicos nas campanhas; (v) transporte e deslocamento; (vi) correspondências; (vii) obtenção de financiamentos com instituições financeiras – os créditos eleitorais dos partidos podem ser negociados com instituições financeiras; e (viii) outros gastos necessários para organização e funcionamento dos comitês e serviços para as eleições.

Quanto ao limite global dos gastos, será calculado com base no número de habitantes da circunscrição em que se forma a candidatura²²⁶, inexistindo a fixação de um limite específico para cada gasto; entretanto, reforma legislativa previu a fixação de limite específico de 25% (vinte e cinco por cento) do teto para gastos com publicidade exterior (cartazes e outdoors) e 20% (vinte por cento) do teto com publicidade em meios de comunicação privada, exceto televisões.²²⁷

A lei espanhola também adota a técnica de estipular proibições no campo da aplicação de recursos, vedando certas atividades como a instalação em via pública de cartazes ou instrumentos semelhantes – o que está mais relacionado à limpeza da cidade do que qualquer outro motivo – ou a contratação de certos meios de comunicação em função de sua titularidade, como, por exemplo, as televisões públicas.

7.3.2 A arrecadação de recursos

O modelo de financiamento eleitoral espanhol é de natureza pública, uma vez que, embora haja previsão na lei de fontes de recursos privados, no plano normativo e prático, denota-se a preponderância dos recursos públicos no custeio das campanhas eleitorais, seja de forma direta – por intermédio das subvenções estatais

²²⁵ *La Financiación de las elecciones*, p. 113.

²²⁶ Na Espanha, as eleições para as Cortes Gerais são calculadas mediante a multiplicação de 20 pesetas pelo número de habitantes, correspondente à população da circunscrição na qual foi apresentada a candidatura (federação, coalização ou agrupamento).

²²⁷ Conforme MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*, p. 115.

em razão de gastos específicos, a serem recebidas após o pleito – seja de forma indireta, por intermédio de prestações materiais durante a campanha eleitoral. Neste sentido, a análise de Emilio Pajares Montolío:

Em conclusión, se puede incluir, como hace Astarloa, entre los principios materiales del Derecho electoral español el de financiación pública de los gastos electorales, hasta tal punto que para Lucas Murillo de La Cueva no se plantea que quepa argumentar sobre su existencia o no, sino solo sobre la manera en que se articulen sus condiciones. Otra cosa es que se haya ligado esta opción con la marginación de cualquier otro tipo de financiación (através de sus propios recursos o de aportaciones de simpatizantes), que quedan relegadas a um papel secundário en la ley y en la práctica (...)²²⁸

Quanto ao financiamento indireto de natureza pública, a lei espanhola prevê como ações positivas do Estado: (i) a cessão de espaços para a colocação de publicidade exterior, sendo os espaços divididos de forma proporcional ao desempenho eleitoral do partido; (ii) o uso de locais oficiais e lugares públicos, sendo que terão preferência as solicitações exclusivas, após, havendo coincidência, a preferência dos que não obtiveram outros espaços e apenas ao fim o critério da proporcionalidade; (iii) o acesso aos meios de comunicação de titularidade pública – as televisões privadas, embora não estejam obrigadas a ceder espaços, são proibidas de realizar qualquer tipo de propaganda eleitoral no período –, ocorrendo a distribuição conforme o desempenho eleitoral do partido nas últimas eleições combinado ao número de circunscrições em que cada partido apresenta candidatura; e (iv) a isenção de tarifas postais.

Quanto ao financiamento público direto, ressalte-se que as subvenções de natureza eleitoral são independentes das subvenções anuais concedidas aos partidos para a manutenção de suas atividades habituais, uma vez que a legislação espanhola utiliza a técnica de *reembolso de gastos concretos*²²⁹, ao contrário de Alemanha e França, que utilizam a fórmula da compensação genérica com base em uma quantidade global. A técnica de reembolso de gastos concretos, conforme já estudado no capítulo terceiro, destaca-se por seu caráter fortemente igualitário, não

²²⁸ *La Financiación de las Elecciones*, p. 161.

²²⁹ Artículo 127. 1. El Estado subvenciona, de acuerdo con las reglas establecidas en las disposiciones especiales de esta Ley, los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, por su concurrencia a las elecciones de Diputados y Senadores y a las elecciones municipales. *En ningún caso, la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora.*

tanto porque se estenda a todas as formações políticas, já que podem ser fixados critérios muito diversos para seu pagamento, mas sim porque a subvenção corresponde, em regra, ao custo da atividade que se desenvolve, o que leva a uma regulação mais minuciosa do exercício da atividade.

A lei estabelece requisitos para a obtenção da subvenção estatal, combinando dois critérios: (i) número de cadeiras obtidas pelo partido no Congresso dos Deputados e no Senado – critério da representação parlamentar; (ii) subvenção por votos recebidos – critério do desempenho eleitoral.

No sistema espanhol predomina a modalidade de *indenização eleitoral*, ou seja, as subvenções estatais são liberadas posteriormente à realização das eleições; entretanto, a LOREG acresceu a possibilidade de entregar uma reduzida quantia às formações políticas antes da campanha, o que aproxima o sistema espanhol do alemão e francês, adotantes da técnica da compensação genérica.

Tal antecipação, destinada apenas a partidos, federações e coalizões que tenham obtido representação nas eleições anteriores²³⁰, prevista exatamente para que façam frente aos gastos de cada convocatória eleitoral, não se confunde com normas previstas em outros sistemas, como o americano, que outorga aos candidatos que optem pelo financiamento público todos os fundos a que fazem jus durante a campanha logo em seu início. Também não se confunde com o sistema alemão anterior à lei de 28/01/1994, que fazia uma antecipação diluída em três anos de forma a disfarçar a proibição de subvenção às atividades permanentes dos partidos. A antecipação da lei espanhola tem caráter meramente provisório, devendo ser considerada no cálculo da subvenção posterior às eleições, tanto que há previsão de devolução no caso do balanço de contas assim indicar. A antecipação é permitida em até 30% do que o partido recebeu na eleição anterior.

A LOREG prevê também limites e proibições no campo do financiamento público. Quanto às proibições, o artigo 128.1 determina que as formações políticas não podem receber nenhuma outra contribuição de origem pública além das prevista na lei eleitoral. Proíbe-se, outrossim, *aportes de administrações de organismos ou empresas do setor público* – inclusive sociedades de economia mista e empresas que tenham contrato vigente com o poder público para realização de obras ou serviços (concessionárias); e *publicidade institucional* durante o período eleitoral,

²³⁰ LOREG, artigo 127.2.

assim entendida como o conjunto de atos publicitários executados pelo Poder Público, que, de forma indireta, poderia constituir forma de financiamento indireto de algum partido ou candidato.

Quanto ao tema do financiamento privado, na lei eleitoral espanhola há normas proibitivas e limitativas das contribuições privadas. Quanto às limitativas, a LOREG estabelece que nenhuma pessoa física ou jurídica pode aportar mais de 1.000.000 de pesetas a contas abertas por um grupo político que concorra às eleições; a lei de partidos políticos, contudo, impede os aportes fora do período eleitoral por uma mesma pessoa física ou jurídica que superem 10.000.000 de pesetas anuais.²³¹

As normas proibitivas se referem a condições subjetivas dos doadores, sendo que o artigo 128.2 da LOREG proíbe o aporte de fundos procedentes de entidades ou pessoas estrangeiras, com exceção dos fundos que o Parlamento Europeu possa destinar por ocasião das eleições para o órgão, e das eleições municipais, às quais se permite que estrangeiros que tenham direito de sufrágios destinem fundos.

São também proibidas de doar as empresas de titularidade pública, economia mista e que realizem serviços públicos mediante concessão²³². Quanto às empresas privadas, sindicatos e organizações, o entendimento predominante é de que podem figurar como doadores. A LOREG também proíbe a realização de atividades de campanha eleitoral por policiais, militares, juízes e membros de junta eleitoral: a *ratio* é garantir a neutralidade de tais autoridades, que por sua possível posição intimidatória ou de árbitro do processo podem prejudicar o caráter democrático das eleições.

7.3.3 Sistema de controle

²³¹ Artigo 129 da lei eleitoral espanhola. Tais valores, atualmente, são atualizados e convertidos para o Euro, moeda única da União Européia.

²³² Artículo 128. 1. Queda prohibida la aportación a las cuentas electorales de fondos provenientes de cualquier Administración o Corporación Pública, Organismo Autónomo o Entidad Paraestatal, de las empresas del sector público cuya titularidad corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Provincias o a los Municipios y de las empresas de economía mixta, así como de las empresas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros o obras para alguna de las Administraciones Públicas.

O ordenamento espanhol, a exemplo do alemão e francês, estabelece a obrigação da candidatura designar um administrador eleitoral²³³, responsável pela administração dos ingressos e saídas e correspondente contabilidade. Atua como administrador comum de todas as candidaturas que qualquer partido, federação ou coalizão tenha presente dentro da mesma província, atuando inclusive como interlocutor das candidaturas perante a administração eleitoral. Quanto aos requisitos para a designação, a legislação espanhola é parca, podendo ser qualquer cidadão maior de idade que se encontre em pleno uso dos direitos civis e políticos, excluindo-se os candidatos.²³⁴

O artigo 125.1 da lei eleitoral espanhola estabelece que deve ser aberta conta específica para a realização de todas as operações financeiras relacionadas à campanha eleitoral, sendo que qualquer aporte realizado em referida conta deve ter sua origem identificada, fazendo o depositante constar todos os seus dados para futuro controle.

Os deveres contábeis devem seguir os princípios gerais de contabilidade, devendo ser identificadas as origens dos fundos – visando a fiscalização de sua legalidade, bem como os destinos dos fundos, para controle das normas sobre gastos e limites. Conforme o princípio da unidade de caixa, deve haver identidade entre os gastos realizados e liquidados na conta corrente; as contas eleitorais devem ser abertas e destinadas especificadamente ao controle de recursos voltados ao processo eleitoral. Vigora, outrossim, a obrigação de conferir publicidade aos doadores de recursos às campanhas.

Quanto aos órgãos encarregados do controle, as Juntas Eleitorais são as responsáveis por velar pelo cumprimento das normas relativas às contas e gastos eleitorais durante o período eleitoral.²³⁵ Órgãos com funcionamento restrito ao período eleitoral, as juntas possuem as prerrogativas de solicitar dados às instituições financeiras e solicitar informações aos administradores eleitorais. Além desta atuação, a lei eleitoral prevê posterior controle do Tribunal de Contas, o qual deve ser comunicado dos resultados da fiscalização exercida pelas juntas.

²³³ LOREG, Artículo 121. 1. Toda candidatura debe tener un administrador electoral, responsable de sus ingresos y gastos y de su contabilidad. 2. Las candidaturas que cualquier partido, federación o coalición presenten dentro de la misma provincia tienen un administrador común^o.

²³⁴ Artigo 123.1. da LOREG.

²³⁵ Artigo 132.1: Desde la fecha de la convocatoria hasta el centésimo día posterior a las elecciones, la Junta Electoral Central y las Provinciales velan por el cumplimiento de las normas establecidas en los artículos anteriores de este Capítulo.

Dentro de duzentos dias após as eleições, o Tribunal de Contas se pronunciará sobre a regularidade da contabilidade eleitoral, e no caso de verificar a prática de irregularidades ou violações às restrições estabelecidas na matéria de ingressos e gastos eleitorais, o Tribunal poderá adotar diretamente alguma medida sancionatória, e, no caso da conduta configurar crime, deverá comunicar o Ministério Fiscal.²³⁶

Quanto às sanções tipicamente eleitorais, destacam-se: (i) a possibilidade de redução da subvenção estatal, nos casos das formações ultrapassarem os limites máximos de gastos especificados – principalmente os de 25% ou 20% do total permitido para os gastos de publicidade exterior ou em meios de comunicação –, quando receberem doações que ultrapassem o limite permitido ou quando não observarem regras gerais de contabilidade eleitoral; (ii) a possibilidade de privação da subvenção estatal, sanção reservada a casos em que não há qualquer contabilidade. A lei espanhola não prevê sanções ligadas diretamente ao processo eleitoral, como a cassação de registro ou denegação de diploma, fixando, além da redução ou privação de subvenção estatal, somente multas pecuniárias para o caso de infrações tipicamente eleitorais.

As sanções devem ser propostas pelo Tribunal de Contas e a Comissão Mista das Cortes Gerais, relacionados ao Tribunal de Contas, que decide por último pela imposição da sanção, o que se compatibiliza com as funções de cada um destes órgãos no processo: o Tribunal de Contas realiza uma valoração técnica das contas e as Cortes Gerais a valoração política que entender pertinente.

7.4 O MODELO NORTE AMERICANO

Nos Estados Unidos da América verifica-se uma maior preocupação com o modelo de financiamento eleitoral a partir do final dos anos 60 e início dos 70, quando a democracia americana vivenciou diversos escândalos nesta seara, culminando no caso Watergate, resultando em sucessivas reformas legislativas na tentativa de limitar o fluir financeiro espúrio na disputa das eleições.

²³⁶ Artigo 132.2 da LOREG.

Conforme noticia Herbert E. Alexander, a primeira reforma legislativa ocorreu em 1971, com a aprovação do Federal Election Campaign Act (FECA), objeto de emendas em 1974, adotando-se três linhas de medidas: (i) transparência pública: detalhamento dos fundos de campanhas e gastos, incrementando o risco político para aqueles com práticas escusas; (ii) fixação de limites de gastos – combatendo o problema de alguns candidatos disporem de mais recursos que outros; e (iii) restrições de contribuições – evitando que os candidatos se comprometam devido ao *ato da doação*, previu-se algum fundo público, ante a perda de certas fontes de financiamento.

Em 1976, contudo, por força da decisão da Suprema Corte Americana no caso *Bucley x Valeo*, caso estudado por ocasião do capítulo terceiro, alguns dispositivos do FECA foram considerados inconstitucionais, principalmente os pertinentes à fixação de limites máximos para os gastos de campanha, por colisão ao princípio da liberdade de expressão. Manteve-se, contudo, a previsão de limites para doações a candidatos e da obrigação de divulgar informações acerca da arrecadação de recursos.

Recentemente, a reforma legislativa que merece especial atenção no campo da arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais é o *Bipartisan Campaign Reform Act*, que visou, dentre várias medidas restritivas, limitar a utilização do chamado *soft money* – numerário que prescinde de declaração de origem e que pode ser utilizado em eleições locais para uma série de práticas publicitárias²³⁷ -, entretanto novas técnicas, como doações por intermédio de organizações civis, não sujeitas à fiscalização da Federal Election Commission (FEC), têm sido adotadas para a manutenção do *soft money* no sistema norte-americano.

A doutrina e legislação norte-americanas são extensas no estudo do financiamento eleitoral, razão pela qual destacaremos nos itens a seguir seus principais aspectos.

7.4.1 Os gastos eleitorais

²³⁷ Conforme CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Eleitoral*, p. 140.

Analisando a compilação das leis federais de financiamento de campanhas (*Federal Campaign Finance Laws*) elaborada pela FECA - *Federal Election Commission*, o conceito de gasto eleitoral é definido de forma genérica, incluindo:

(i) qualquer compra, pagamento, distribuição, empréstimo, antecipação, depósito, doação de dinheiro ou qualquer coisa de valor, feita por qualquer pessoa com a finalidade de influenciar qualquer eleição para escritório Federal; e (ii) contrato escrito, promessa, ou acordo para realização de despesa.²³⁸ (tradução nossa).

Entretanto, após anunciar tal elaboração genérica, o texto legal traz uma série de exceções ao conceito de gastos eleitorais, como, por exemplo, atividades não-partidárias destinadas a incentivar indivíduos ao voto, ou o pagamento pelo Estado ou comitê local de um partido político dos custos de registro da votação. Verifica-se, portanto, que também na legislação americana os critérios subjetivo, temporal e material se relacionarão para definir o que se permite entender como gasto eleitoral.

Embora a Suprema Corte Americana tenha rechaçado a fixação de limites de gastos na campanha, por pretensa ofensa à liberdade de expressão de partidos e candidatos²³⁹, aplica-se no ordenamento americano a técnica de fixar proibições de certos dispêndios. A seção 439a do Federal Election Campaign Act fixa, no item b, que é proibida a conversão dos recursos eleitorais recebidos para qualquer uso pessoal, bem como são restringidos os gastos de recursos de campanha com transporte aéreo não comercial, salvo se o avião pertencer ou estiver arrendado ao próprio candidato.

A seção 441a, item b, da compilação das leis de campanha, prevê que nenhum candidato à Presidência da República, que tenha optado pelo recebimento de recursos públicos, poderá gastar mais do que dez milhões de dólares na campanha das primárias – visando à indicação pelo partido –, fixando, além disso, um limite específico de gasto em cada Estado, com base no número de habitantes; na campanha para a eleição ao cargo tal limite é de vinte milhões de dólares.²⁴⁰

²³⁸ "(i) any purchase, payment, distribution, loan, advance, deposit, or gift of money or anything of value, made by any person for the purpose of influencing any election for Federal office; and (ii) a written contract, promise, or agreement to make an expenditure." Texto referente ao título 2 do *United States Code*, capítulo 14, subseção I - Transparência no financiamento dos fundos de campanha. Acesso no site www.fec.gov/law/feca/feca.pdf, em 13/11/2007.

²³⁹ Trata-se da decisão no caso *Bucley x Valeo*, estudada no capítulo terceiro desta obra.

²⁴⁰ Os valores citados são atualizados por critérios estabelecidos na própria lei de campanhas.

7.4.2 A arrecadação de recursos

O modelo norte-americano é peculiar por oferecer ao candidato a possibilidade de optar pelo recebimento de recursos públicos – cuja decorrência é a observância dos limites de gastos previstos na seção 441a, item b, da Federal Election Campaign Act –, ou renunciar a tais verbas, utilizando somente os recursos de origem privada.

Interessante notar que, conforme notícia da Folha de São Paulo de 26/02/2008²⁴¹, nas eleições primárias americanas de 2008, enquanto o candidato indicado pelo Partido Republicano, John McCain, optou pelo financiamento público de campanhas, razão pela qual se viu obrigado a observar os limites de gastos previstos na legislação, os principais candidatos pelo Partido Democrata, Barack Obama e Hillary Clinton, recusaram o financiamento público; após alguns meses de campanha, restando certa sua vitória nas primárias, McCain já se aproximara do teto de gastos, indicando a possibilidade de solicitar à Federal Election Commission o abandono do modelo público, ante o sucesso obtido nas primárias. Verifica-se, em consulta ao site da FEC²⁴², que em meados de abril de 2008, enquanto Barack Obama já havia arrecadado cerca de duzentos e sessenta e cinco milhões de dólares e Hillary Clinton o total de duzentos e quatorze milhões, McCain havia arrecadado somente noventa milhões, o que poderá ocasionar o enfraquecimento da campanha republicana para a Presidência da República Americana. A prática, portanto, parece indicar que a adoção integral do financiamento público apresenta, ainda, grandes barreiras nas milionárias eleições americanas.

Uma particularidade americana é que as subvenções públicas procedem de um fundo (*presidential election campaign fund*), formado a partir da declaração dos contribuintes que manifestam sua vontade de destinar uma determinada quantidade de seus impostos ao financiamento das campanhas eleitorais – é o chamado *tax check off system*.

²⁴¹ Caderno Mundo, Título: Campanha de McCain pode ficar sem dinheiro na reta final. Crédito: da redação.

²⁴² www.fec.gov

Quanto ao financiamento privado, a legislação norte-americana adota a técnica de limitar as contribuições realizadas para a campanha eleitoral. Ressalte-se que no sistema norte-americano, a arrecadação dos recursos é realizada pelo próprio candidato. A seção 441a da lei de campanha determina que, salvo exceções previstas em lei, nenhuma pessoa poderá realizar contribuições: (i) a candidatos ou seus comitês políticos, cuja soma exceda U\$ 2.000,00 (dois mil dólares)²⁴³, (ii) a comitês políticos mantido por partidos – que não representem diretamente qualquer candidato – cuja soma exceda U\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil dólares) ; (iii) a qualquer outro comitê político, cuja soma exceda U\$ 5.000,00 (cinco mil dólares); e (iv) a comitê político estabelecido e mantido por um comitê estatal ou de partido político, cuja soma ultrapasse U\$ 10.000,00 (dez mil dólares). A lei também estabelece restrições para doações realizadas por comitês políticos que representem vários candidatos. Também são estabelecidos limites globais para o total das doações efetuadas pelos indivíduos, independente do destino.

Em uma tentativa de restringir desvios às limitações fixadas, a lei determina, no artigo 5º da seção 441a, que todas as contribuições realizadas por comitês políticos estabelecidos, financiados ou controlados por qualquer empresa, sindicato ou qualquer outra pessoa ou entidade que possua algum vínculo jurídico com aqueles, devem ser consideradas como feitas por somente um comitê, estabelecendo-se uma contabilidade única para fins de verificação dos limites de doação.²⁴⁴ A lei considera, outrossim, que os gastos realizados por qualquer pessoa, por cooperação, acordo ou sugestão de candidato, de seu comitê político, ou de seus representantes, devem ser considerados como uma contribuição

²⁴³ § 441a. Limitations, contributions, and expenditures (a) *Dollar limits on contributions*.

(1) Except as provided in subsection (i) and section 315A (2 U.S.C. § 441a-1), no person shall make contributions— (A) to any candidate and his authorized political committees with respect to any election for Federal office which, in the aggregate, exceed \$2,000; (B) to the political committees established and maintained by a national political party, which are not the authorized political committees of any candidate, in any calendar year which, in the aggregate, exceed \$25,000; (C) to any other political committee (other than a committee described in subparagraph (D)) in any calendar year which, in the aggregate, exceed \$5,000; (D) to a political committee established and maintained by a State committee of a political party in any calendar year which, in the aggregate, exceed \$10,000.

²⁴⁴ Monica Herman Salem Caggiano relata o problema das “despesas independentes” que eram realizadas via PACs (Political Action Committees), que podiam ser inaugurados e mantidos por amigos e simpatizantes dos candidatos. Segundo a autora: “Toda a contabilidade corre por conta desses comitês que atuam em prol da candidatura que suportam. Podem receber doações até um determinado limite e, por vezes, até de fontes que não poderiam financiar partidos e candidatos diretamente, como os sindicatos; (...)”. A lei de campanha, principalmente após a reforma de 2002, buscou atuar na repressão de tais desvios cometidos pelos PACs, como é o caso da norma em comento. *Direito Parlamentar e Eleitoral*, p. 131.

realizada a favor do candidato. A aplicação dos fundos próprios dos candidatos também encontra algumas limitações na legislação.

Entretanto, a grande dificuldade encontrada no modelo norte-americano era a elevada presença nas campanhas do chamado *Soft Money*, numerário não sujeito a registro contábil, que veio a ser enfrentada diretamente pela Reforma Legislativa de 2002, a qual tornou-se objeto de grande discussão entre todas as esferas acadêmicas e políticas nos Estados Unidos da América, conforme relatam Anthony Corrado, Thomas Mann e Trevor Potter, em obra na qual apresentam pontos de vistas diferentes acerca dos dispositivos da reforma.²⁴⁵

A regra geral, prevista na seção 441i da lei de campanhas, é que o comitê nacional de qualquer candidato ou partido político não pode solicitar, receber ou destinar a qualquer terceiro contribuição, doação ou quaisquer fundos ou bens que não estejam sujeitos às limitações, proibições e exigências de publicidade previstas na legislação. A norma, assim, exclui a possibilidade de recursos que não transitem pelas vias da publicidade e da contabilidade; entretanto, mediante doações conhecidas como “527” – número do código tributário no qual se inserem – indivíduos, empresas e entidades interessadas no financiamento da campanha de determinado candidato, têm viabilizado suas doações, por serem estas fiscalizadas pela Receita Federal e não pela FECA, escapando dos rigores da lei de financiamento de campanhas.

7.4.3 O sistema de controle

Conforme já observado nos sistemas anteriores, desde 1883, quando a lei inglesa criou a figura do agente eleitoral, entende-se que é imprescindível para o controle do financiamento eleitoral a designação de uma figura, representante dos candidatos ou partidos, que seja responsável pela autorização dos gastos de campanha e posteriormente apresente um informe ao órgão encarregado da verificação das contas. A legislação norte-americana utiliza tal figura, obrigando o candidato a designar um comitê principal que será responsável por informar à

²⁴⁵ *Inside the Campaign Finance Battle, court testimony on the new reforms.*

Federal Election Commission a quantia de gastos realizados e a identidade dos contribuintes da campanha.

Quanto ao conteúdo das informações a serem prestadas à FEC, a legislação norte-americana é minuciosa ao enumerar na seção 434, artigo 1º, item c, os dados que devem ser relatados, incluindo a origem especificada de todas as contribuições, havendo o dever de identificar o doador – que não seja um comitê político – que tenha feito uma contribuição superior a duzentos dólares; bem como o montante total de gastos realizados durante o período eleitoral, discriminando o valor específico dos gastos arrolados no artigo 4º da seção, como, por exemplo, transferências de recursos para comitês afiliados, amortização de empréstimos, dentre outros.

O órgão de controle do financiamento é a Federal Election Commission, composta pelo Secretário do Senado e pela secretaria da Câmara dos Representantes ou por seus designados, os quais não têm direito a voto, além de seis membros apontados pelo Presidente, após sugestão e indicação do Senado. A lei estabelece que não mais do que três membros indicados pelo Presidente para a comissão podem ser filiados ao mesmo partido político.

Os poderes da comissão vêm indicados na seção 437d, destacando-se os de: (i) exigir de qualquer pessoa a apresentação de relatórios escritos acerca de questões levantadas pela comissão; (ii) produzir todas as provas documentais, bem como intimar testemunhas, necessárias ao esclarecimento de questões; (iii) responder a consultas formuladas por candidatos e partidos; (iv) solicitar a qualquer Corte a condução forçada à presença da Comissão para esclarecimentos que se fizerem necessários, dentre outros. Qualquer pessoa que tenha conhecimento de alguma violação da lei de financiamento de campanhas poderá representar à comissão, que, caso entenda devidamente baseada a representação, poderá realizar um procedimento de investigação; caso tal procedimento conclua pela existência da infração, a comissão poderá impor multa ao infrator, podendo, ainda, encaminhar ao Ministério Público para as providências no campo penal.

No campo sancionatório, o sistema de controle norte-americano opta pela fixação de sanções de natureza econômica ou penal, não prevendo reprimendas de natureza tipicamente eleitoral, que influam diretamente no resultado do pleito.

8 O REGIME JURÍDICO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL BRASILEIRO

8.1 O MODELO ADOTADO NO BRASIL. BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA

É possível dizer que o sistema eleitoral no Brasil, especialmente em relação ao seu aspecto financeiro, passa por um momento de crise. Nos últimos anos, principalmente a partir da eclosão do caso conhecido como “mensalão” em 2005, quando veio à tona, de forma escancarada, o espúrio fluir das finanças públicas em troca de apoio político ao governo, foram vários e das mais diversas naturezas os escândalos relacionados ao desvio de recursos públicos e financiamento irregular de políticos, partidos e candidatos.

Resultado de tal quadro patológico foi o incremento de um acalorado debate na esfera social e parlamentar acerca da necessidade de reforma do sistema de financiamento eleitoral, entrando em pauta temas como o financiamento público, limitação de gastos e aperfeiçoamento do sistema de controle. A primeira tentativa de reforma concretizou-se na lei nº 11.300/06, modificadora da vigente lei eleitoral, de nº 9.504/97, cujos dispositivos serão analisados ao longo deste capítulo.

Ressalte-se que a preocupação do legislador brasileiro com o fenômeno do financiamento eleitoral é fato muito recente, embora seja possível remeter o início da história do direito eleitoral no Brasil ao ano de 1532, quando instalaram os portugueses o município de São Vicente no litoral paulista, realizando, dentre os primeiros atos, a criação da Câmara Municipal e a eleição dos primeiros vereadores, conforme dispunham as Ordenações Manuelinas – Título LXV.²⁴⁶

Ao longo da evolução da legislação eleitoral brasileira, no período imperial e início da República, o fator financeiro tinha mais relevo no plano da capacidade eleitoral ativa, com a adoção do voto censitário, do que como fator de influência no desenvolvimento e resultado do pleito. Serve como exemplo a eleição dos deputados e senadores da Assembléia-Geral Legislativa e dos Membros dos Conselhos Gerais das Províncias, em 1824, que adotava o critério de renda de no

²⁴⁶ Segundo LEMBO, Cláudio. *Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro*, p. 73. Artigo da obra *Culturalismo Jurídico*, sob coordenação de Cláudio Lembo.

mínimo 100.000 (cem mil) réis anuais.²⁴⁷ O critério da renda só veio 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 souberem ler e escrever.*²⁴⁸ Inegável o avanço do processo eleitoral brasileiro à época.

No plano estrito do financiamento eleitoral, pode-se citar como marco importante em sua evolução normativa e institucional a criação da Justiça Eleitoral no Código Eleitoral de 1932, no contexto do Estado getulista, quando um sistema de controle do fluxo financeiro nas eleições tornou-se mais viável. A primeira manifestação normativa que realmente tratou do tema da arrecadação e aplicação de recursos na campanha eleitoral, e do respectivo sistema de controle, foi o Código Eleitoral de 1950²⁴⁹, embora o tenha feito, sem dúvida, de forma sucinta.

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, despendar 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;

²⁴⁷ Ibidem, p. 75.

²⁴⁸ Ibidem, p. 80.

²⁴⁹ Lei nº 1.164, de 14 de julho de 1950.

III - receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público.²⁵⁰

Verifica-se que o artigo 143, transcrito acima, já tratava dos três objetos considerados no estudo do financiamento eleitoral, a saber, os gastos eleitorais, a arrecadação de recursos e o sistema de controle; conjuntamente com o artigo 144 apresentam um regramento de limites e proibições visando concretizar um processo eleitoral livre de influências econômicas e conforme os princípios democráticos.

O artigo 145 dispunha, ainda, que os recursos financeiros recebidos das entidades relatadas no artigo antecedente eram considerados ilícitos, assim como os auxílios e contribuições cuja origem não fosse identificada; e o artigo 146 complementava o capítulo, afirmando que a Justiça Eleitoral poderia, mediante denúncia fundamentada de qualquer eleitor ou partido, ou ainda do Procurador Geral ou Regional, determinar o exame da escrituração de qualquer partido político e investigar qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, são obrigados os partidos políticos e seus candidatos.

Por fim, o Código definia como infração penal “oferecer, prometer, solicitar ou receber dinheiro, dádiva ou qualquer vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção”.²⁵¹

O Código Eleitoral de 1965 – lei nº 4737, de 15 de julho de 1965 –, ainda vigente, não manteve a mesma minúcia no tratamento do financiamento eleitoral, relegando à lei partidária – lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 – o regramento dos deveres contábeis e os limites e proibições impostos aos partidos na arrecadação e aplicação de seus recursos, ampliando-as, em relação ao Código Eleitoral de 1950, no tocante à vedação no recebimento de quaisquer contribuições, diretas ou indiretas, de empresa privada com fins lucrativos e entidades de classes ou sindicais.²⁵² O Código Eleitoral vigente manteve a competência do Tribunal

²⁵⁰ Legislação revogada acessada pelo site www.tse.gov.br.

²⁵¹ Artigo 175, item 20.

²⁵² Art 91. É vedado aos Partidos: I - receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa ou entidade estrangeira; II - receber recurso de autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas nos números I e II do art. 95, e no art. 96; III - receber, direta ou indiretamente, auxílio ou contribuição, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, de autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviço, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição,

Superior Eleitoral para julgar as reclamações relativas ao não cumprimento, pelos partidos, de suas obrigações contábeis e informações acerca da origem de seus recursos, e previu no artigo 237 que a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade de voto, serão coibidos e punidos, norma que se encontra em consonância com o que dispunha o artigo 148 da Constituição Federal de 1967, que também alçava o abuso de poder econômico como hipótese de inelegibilidade a ser fixada via lei complementar.

Observa-se que nas legislações comentadas, o financiamento eleitoral sempre foi tratado no âmbito do financiamento partidário; no ordenamento vigente, contudo, o modelo é dicotômico, estando as normas sobre financiamento eleitoral presentes na atual lei das eleições, a de nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, enquanto as relacionadas às finanças partidárias estão dispostas na lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Isto não significa dizer, entretanto, que as matérias não se relacionam, ao contrário, o que se verifica é que cada vez mais os partidos figuram como importantes financiadores das campanhas de seus candidatos, utilizando recursos próprios ou recebidos do Estado, via Fundo Partidário. Em razão disso, é por intermédio da análise destas duas legislações, principalmente, que traçaremos o regime jurídico do financiamento eleitoral no Brasil, o que faremos seguindo a proposta sistemática efetuada ao longo da obra e no estudo do direito comparado, tratando primeiro dos gastos eleitorais, a seguir da arrecadação de recursos e finalizando com a abordagem do sistema de controle.

8.2 OS GASTOS ELEITORAIS

O artigo 17 da Lei nº 9.504/97 determina quais são os sujeitos capazes à realização de despesas qualificadas como eleitorais, fixando tal prerrogativa a favor dos partidos e dos candidatos. Assim, o primeiro requisito legal para a qualificação eleitoral da despesa é de natureza subjetiva, não sendo viável o enquadramento como eleitoral de gastos realizados por terceiros, como, por exemplo, eventuais

auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical.

apoiadores dos candidatos. Ao requisito subjetivo, acrescenta-se o temporal, que é exatamente a correspondência do gasto com o denominado período eleitoral, com uma peculiaridade: considerando que o artigo 19 da lei 9.504/97 exige que todas as despesas eleitorais sejam administradas por comitês financeiros do partido, registrados até dez dias úteis após a escolha dos candidatos em convenção, e efetuadas mediante conta bancária específica, entende-se que apenas após tais providências inicia-se o período em que os gastos podem ser realizados, findando-se na data da eleição.

O artigo 26 da lei 9.504/97 delimita o denominado requisito material ou objetivo, ou seja, a correspondência do gasto com produto ou serviço que guardem pertinência com a campanha, os quais estão arrolados nos incisos do referido dispositivo. Vejamos o texto legal:

- Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei: (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)
- 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; (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)
 - 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; (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)
 - X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;
 - XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;
 - 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. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

O primeiro ponto a esclarecer é se o rol do artigo 26 é ou não taxativo. Nosso entendimento é no sentido afirmativo, primeiro em razão da norma ser de interpretação estrita, uma vez que a matéria é de evidente cunho restritivo; segundo, pela própria evolução normativa: nota-se que o caput do artigo foi alterado pela lei nº

11.300/2006, que buscou a reforma do sistema de financiamento. Pois bem, a redação anterior do caput dispunha que seriam considerados “gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta lei, *dentre outros*.”. A redação da lei alteradora limitou a retirar do texto a expressão “*dentre outros*”. Ora, evidente que se na lei revogada o rol era claramente exemplificativo, uma vez que a norma previa expressamente a possibilidade de inclusão de novas modalidades de gastos, a nova redação obviamente pretendeu conferir natureza taxativa às despesas elencadas no dispositivo, sendo somente estas as passíveis de serem enquadradas como “eleitorais”. Trata-se de uma interpretação histórica²⁵³ e lógica, difícil de ser refutada.

Quanto ao rol em si, sua clareza dispensa maiores comentários, valendo apenas destacar as alterações promovidas pela lei nº 11.300/2006, que incluiu no inciso IV a possibilidade dos gastos com o transporte do próprio candidato ser inserido na conta de despesas – antes apenas o gasto com o transporte do pessoal a serviço da candidatura era enquadrado; alterou o inciso IX, deixando de prever a possibilidade de produção ou patrocínio de espetáculos ou eventos promocionais de candidatura, aceitando doravante apenas comícios ou eventos estritamente políticos, sem as características do antes conhecido como “showmício”; seguindo tal lógica, extirpou o inciso XI, que previa a possibilidade de gastos com o pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos; e, por fim, excluiu o inciso XIII, relacionado à confecção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha, com o que buscou coibir a influência indevida na vontade do eleitor e a captação de votos de forma abusiva.

Por fim, interessante ressaltar apenas mais dois pontos em relação ao rol do artigo 26: primeiro que o inciso XVI inclui as multas aplicadas a partidos e candidatos por infrações à legislação eleitoral como despesas, influenciando, portanto, no montante submetido ao limite total de gastos; após, destaca-se que o inciso II, relacionado à propaganda e publicidade direta ou indireta será objeto de regulamento específico da lei, em capítulo próprio, ante a especial importância da matéria no sistema brasileiro.

Os requisitos subjetivo, temporal e material ou objetivo já são, per se, limites à atuação de partidos e candidatos na realização de despesas na campanha, mas,

²⁵³“A interpretação histórica consiste na busca do sentido da lei através dos precedentes legislativos, dos trabalhos preparatórios e da *occasio legis*.” BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*, p. 132.

como já defendido ao longo desta obra, a determinação de um valor máximo global de gastos é uma medida essencial à consecução do princípio da igualdade de oportunidades no pleito, razão pela qual passamos a analisar o ordenamento brasileiro sob este enfoque. A lei 11.300/06, que vislumbrou uma reforma no sistema de financiamento, a qual será objeto de crítica em item ulterior, introduziu na lei 9.504/97 o artigo 17-A, 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. (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)

O dispositivo representa, ao menos no plano teórico do legislador, o avanço mais significativo na reforma do sistema de financiamento eleitoral promovida pela lei nº 11.300/06, que é exatamente a fixação de limites de despesas para partidos e candidatos na disputa eleitoral. A benesse de tal medida, e as questões a ela afeitas, já foram tratadas no capítulo em que abordamos genericamente os gastos eleitorais, remetendo o leitor a tal ocasião. A crítica a ser apontada diz respeito à extrema timidez do legislador na regulamentação da matéria.

A leitura do dispositivo nos leva à sensação de que o legislador primeiro avançou significativamente, introduzindo no sistema nacional a moral e salutar limitação de gastos, que, além de equalizar a disputa, reduz os espaços para a instalação de vícios como a corrupção e o abuso de poder econômico para, após, retroceder a passos largos, conferindo à norma natureza condicional, ou seja, caso não editada lei específica para cada eleição, até o dia 10 de junho do ano do pleito, a fixação dos limites ficará a cargo dos partidos, que são exatamente os protagonistas da disputa e os maiores interessados no resultado final do pleito.

O substrato lógico da norma que fixa limite ao gasto eleitoral é exatamente a sua natureza de instrumento de controle do Estado do processo eleitoral, adotando este uma conduta positiva em relação à total observância no pleito dos princípios e pressupostos democráticos. Em tal sentido, os limites devem ser fixados levando em conta critérios objetivos, tendentes a garantir a igualdade de oportunidades a partidos e candidatos, e a assepsia do pleito em relação à influência determinante

do poder econômico, que não pode figurar como fator principal de sucesso na disputa.

Por óbvio, tais objetivos caem por terra a partir do momento em que é prevista a hipótese dos próprios partidos fixarem seus limites de despesas, o que praticamente equivale à sua inexistência. A decisão do legislador de estabelecer norma condicional, além de confrontar a melhor técnica de produção legislativa, abre um deletério espaço para a despadronização das eleições no Brasil. Ora, como o dispositivo estabelece que o órgão legislativo de cada entidade federativa terá o prazo final do dia 10 de junho do ano eleitoral para definir via lei os limites de despesas, é bem possível, e até provável, que em alguns municípios e Estados os tetos sejam fixados por leis, e em outros pelos partidos.

Ressalte-se que, mesmo que todos os Poderes Legislativos Estaduais e Municipais não se mantenham inertes, ainda assim a ausência de padrão será sentida, uma vez que o legislador não cuidou de estabelecer critérios para a fixação dos limites de despesas – o que é sem dúvida o melhor caminho no trato da matéria –, deixando completamente livres os legislativos estaduais e municipais e, em sua inércia, os partidos para fixarem os tetos da forma que lhes aprouver.

Não temos dúvidas em afirmar que a melhor solução no trato da matéria é que a lei nacional fixe critérios a serem observados pelos legislativos federal, estadual e municipal para a fixação de limites para a eleição do ano, estabelecendo o dever incontornável destes de legislar até o dia 10 de junho, sendo possível estabelecer mecanismos de pressão, como a técnica do trancamento da pauta do órgão legislativo, que tem demonstrado razoável eficácia nas medidas de urgência encaminhadas pelo Poder Executivo. Caso a inércia fosse mantida, esgotando o tempo hábil para a fixação dos limites, uma solução vislumbrada poderia ser a fixação de um ordenamento substitutivo, adotando como base, por exemplo, os limites federais, a serem reduzidos de forma proporcional conforme o número de eleitores do Estado ou Municípios. Tais soluções são, por óbvio, meras sugestões, de forma alguma isentas de críticas, mas que parecem uma melhor alternativa a deixar à mercê dos partidos a fixação de seus próprios limites.

O artigo 18 da lei traz norma complementar à do artigo 17-A, estabelecendo o dever dos partidos e coligações de comunicar aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo a cada eleição que concorrerem, observados os limites já referidos no artigo antecedente. No caso de

coligação, cada partido integrante tem o dever de declarar o valor máximo de seus gastos, não sendo suficiente a declaração global da coligação.

8.3 A ARRECADAÇÃO DE RECURSOS

É possível dizer que, no plano teórico, no Brasil não há financiamento eleitoral direto de natureza pública, uma vez que no ordenamento eleitoral não há previsão de fonte de recursos de origem estatal, existindo, tão-somente, norma programática na lei 9.504/97²⁵⁴ prevendo a edição de legislação específica em tal sentido. Entretanto, na prática, a verdade é que boa parte dos recursos empreendidos nas campanhas eleitorais são oriundos do Estado, por intermédio dos partidos políticos, que recebem quotas do chamado “fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos”, ou simplesmente “fundo partidário”.

Ressalte-se que as quotas de referido fundo não são, em absoluto, irrisórias. Em consulta ao site do Tribunal Superior Eleitoral, é possível verificar uma crescente em tais valores, que alcançam patamares impressionantes. Para se ter uma idéia, no ano de 2005 a dotação orçamentária do fundo era de R\$ 110.530.140,00 (cento e dez milhões, quinhentos e trinta mil e cento e quarenta reais), passando em 2006 a R\$ 117.875.439,00 (cento e dezessete milhões, oitocentos e setenta e cinco mil e quatrocentos e trinta e nove reais), e alcançando, em 2007, o montante de R\$ 121.174.110,00 (cento e vinte e um milhões, cento e setenta e quatro mil e cento e dez reais).²⁵⁵

Considerando que a função precípua dos partidos é o alcance do poder político, evidente que, a princípio, a maior parte de tais valores acaba revertida na disputa eleitoral, ressalvados apenas os gastos de manutenção da estrutura partidária.

Conforme o artigo 38 da lei 9.096/95, o fundo partidário é composto por: (i) multas e penalidades pecuniárias aplicadas por força da legislação eleitoral; (ii) recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou

²⁵⁴ Art. 79. O financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinado em lei específica.

²⁵⁵ Dados retirados do site www.tse.gov.br, acesso em 20/01/2008.

eventual; (iii) 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.

O critério de distribuição do Fundo Partidário entre os partidos, por força de reforma promovida pela lei nº 11.459/07, está descrito no artigo 41-A da lei partidária, consistindo na destinação de 5% (cinco por cento) do total do Fundo à divisão, em partes iguais, entre todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, e 95% (noventa e cinco por cento) do total divididos conforme a proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Percebe-se, portanto, que a lei brasileira opta por observar o critério do desempenho eleitoral, adotando, contudo, regra de proteção dos partidos menores, que têm sua existência assegurada com a preservação de 5% do fundo para divisão igualitária. Poder-se-ia até imaginar esse valor como irrisório, mas adotando-se como exemplo a dotação orçamentária do fundo partidário em 2007, 5% significaria cerca de R\$ 6.058.705,50 (seis milhões, cinqüenta e oito mil, setecentos e cinco reais e cinqüenta centavos), que, divididos igualmente entre os vinte e três partidos com representação parlamentar na ocasião da distribuição, dariam cerca de R\$ 263.421,95 (duzentos e sessenta e três mil, quatrocentos e vinte e um reais e noventa e cinco centavos) para cada um.

Tal verba, para partidos menores, que, às vezes, sequer possuem representante no parlamento, é vultosa, tornando interessante e justificando o fenômeno da proliferação de “partidos nanicos”, o que traz os efeitos nocivos já tratados na abordagem do financiamento público, no capítulo quarto. Por outro lado, embora teoricamente preserve a igualdade de oportunidades, ao dispensar qualquer outro requisito além do mero registro do estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, o critério de distribuição acaba privilegiando o surgimento de representações políticas com anseios meramente econômicos, desvinculadas de uma efetiva representação popular e de reais pretensões políticas.

Conforme já abordamos em capítulo anterior, o melhor seria a combinação entre os critérios da representação popular e do desempenho eleitoral, o que equaciona os interesses tanto dos partidos com força política atual, como aqueles que se caracterizam pela boa captação de votos – o que muitas vezes não se traduz

em numerosa bancada no parlamento. Embora a igualdade de oportunidades e a possibilidade de acesso ao poder político devam sempre ser preservados, não é possível em nome de tais princípios vulgarizar a distribuição de recursos públicos, outorgando espaços a oportunistas. Diante disto, é criticável a alteração promovida pela lei 11.459/2007, que se encarregou de aumentar de 1% para 5% a divisão igualitária supramencionada.

O responsável pela distribuição das quotas do fundo é o Tribunal Superior Eleitoral, sendo os valores depositados a favor dos órgãos nacionais dos partidos, que deverão aplicar os recursos em uma das atividades descritas nos incisos do artigo 44 da lei 9.096/95, quais sejam: (i) a manutenção das sedes e serviços partidários, permitido o pagamento de pessoal apenas até o limite máximo de 20% do total recebido; (ii) a propaganda doutrinária e política; (iii) o alistamento e as campanhas eleitorais; (iv) na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, também observado o limite máximo de 20% do total recebido. Fácil perceber que as autorizações de despesas estão diretamente ligadas às funções essenciais dos partidos, em especial à de instrumento de acesso do povo ao poder e à de educação política.

Além dos recursos do Fundo Partidário, pode-se dizer que o Brasil adota o financiamento eleitoral público indireto, ao conferir aos partidos e candidatos horários gratuitos no rádio e na televisão para a realização de propaganda eleitoral. A lei nº 9.504/97, no tema da propaganda eleitoral, traz uma série de restrições a serem observadas pelos concorrentes no pleito, como vedação à “boca de urna” e aos “showmícios”, dentre outros. Tais restrições fundam-se ora na necessidade de preservar a igualdade de oportunidades na disputa, reduzindo o espaço ao abuso do poder econômico, ora em questões de interesse coletivo, como a preservação da limpeza de locais públicos. Tendo em vista os limites do presente estudo, basta dizer que, conforme o artigo 47 da lei eleitoral, as emissoras de rádios e de televisão²⁵⁶ devem reservar, nos quarenta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, nos termos fixados na lei.

²⁵⁶ Inclusive os canais por assinatura que operem sob a responsabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou das Câmaras Municipais.

Sem dúvida, a realização de propaganda em meios de comunicação de massa é um fator de grande repercussão financeira na campanha eleitoral, razão pela qual o fato de seu acesso ser franqueado de forma gratuita aos concorrentes é um fator de equilíbrio importante na disputa, evitando que apenas os mais poderosos economicamente utilizem tais meios de divulgação, de inegável eficácia. Neste ponto, vale destacar que os critérios de distribuição dos horários estão dispostos no §2º da lei nº 9.504/97, sendo que somente gozarão dos benefícios os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados. Assim sendo, respeitados tais requisitos mínimos, um terço dos horários serão divididos de forma igualitária e dois terços de forma proporcional ao número de representantes na Câmara dos Deputados²⁵⁷.

Somados, portanto, os recursos advindos do Fundo Partidário ao acesso gratuito à propaganda eleitoral em meios de comunicação de massa, pode-se, sem dúvida, concluir que o financiamento público se faz presente nas eleições brasileiras, e de forma relevante. Não há, de fato, financiamento público direto do processo eleitoral, pois não há dotações orçamentárias destinadas de forma específica a este fim, mas o que traz maior relevo à análise do tema é saber se o Estado atua efetivamente no custeio da disputa eleitoral, buscando seu equilíbrio e concretização dos princípios democráticos, questão à qual respondemos afirmativamente no caso brasileiro, que acaba enquadrado como adotante de um modelo misto de financiamento. Passamos agora, portanto, à análise do financiamento privado das eleições brasileiras.

No tema do financiamento privado, conforme o artigo 19 da lei nº 9.504/97, a arrecadação de recursos pelos partidos políticos e correlata aplicação nas campanhas eleitorais de seus candidatos fica a cargo de comitês financeiros constituídos para este fim específico. Quanto aos candidatos, estes serão responsáveis pela administração e arrecadação dos recursos que aplicarão na campanha, podendo designar pessoa para tal fim; recebem recursos oriundos diretamente dos partidos, sendo-lhes permitida a utilização de recursos próprios.

²⁵⁷ No caso de coligação, considera-se para fins de distribuição o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram. A lei nº 11.300/06, preocupada com o fenômeno corriqueiro da troca de partidos na política brasileira, inseriu o § 3º no artigo 47, esclarecendo que, para fins de distribuição dos horários, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição.

Tanto partidos quanto candidatos podem receber doações de pessoas físicas e jurídicas. Os artigos 23 e 81 da lei nº 95.04/97 tratam especificamente do tema das doações de recursos para fins eleitorais, estabelecendo limites de natureza temporal, subjetivos e objetivos. Quanto ao limite temporal, o texto do *caput* do artigo estabelece o termo inicial para a realização dos gastos no momento do registro do comitê financeiro do partido. Embora não haja menção expressa, deduz-se, por interpretação sistemática, que o termo final deve ser fixado na data da eleição; caso haja segundo turno, os partidos e candidatos envolvidos terão o termo final fixado na data do pleito decisivo.

No plano objetivo, vale destacar que o *caput* do artigo 23 compreende no conceito de “doação” para fins de financiamento privado apenas as realizadas em dinheiro ou assim estimáveis. Destarte, atos gratuitos de divulgação por simpatizantes, discursos espontâneos de pessoas públicas, dentre outras atividades voluntárias de terceiros, sem qualquer participação do partido ou candidato em sua produção, não podem ingressar no conceito de “doação” para fins eleitorais.

Ainda como limite objetivo estão os tetos de doação fixados, estipulados em 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição no caso de pessoa física, conforme art. 23, §1º, inciso I, da Lei 9.504/97; e 2% (dois por cento) do faturamento bruto no ano anterior à eleição no caso de pessoas jurídicas, conforme artigo 81, inciso I, da mesma lei. O candidato que pretenda utilizar recursos próprios no patrocínio da campanha também deverá observar um limite de despesas, no caso o valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, retratado no item anterior.

A lei nº 11.300/06 acrescentou o §5º ao artigo 23 da lei 9.504/97 – que trata especificamente das doações de pessoas físicas às campanhas eleitorais, pecando, em nossa opinião, pela falta de coerência do dispositivo do parágrafo com a posição sistemática da norma do *caput*. Vejamos o texto em comento, para melhor elucidar a crítica:

§ 5º Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006).

Evidente que o dispositivo do parágrafo em comento já não trata de doações para o financiamento da campanha, mas sim do combate a eventual abuso de poder

econômico por parte de candidato para obter qualquer tipo de vantagem no pleito. A técnica normativa adotada pelo legislador é passível de crítica, primeiro por não seguir premissas fundamentais da produção legislativa²⁵⁸, uma vez que o parágrafo não guarda coerência lógica com a cabeça do artigo; por outro lado, o dispositivo do parágrafo quinto se refere a tema de elevada relevância, que é o combate à influência nociva do abuso de poder econômico na disputa eleitoral, o que mereceria tratamento estanque e minucioso, talvez em capítulo próprio, com a definição mais estrita possível dos atos que possam ser considerados como qualificativo do vício, sendo um deles a conduta descrita no dispositivo ora em comento, ou seja, a doação de candidato a pessoa física ou jurídica no período eleitoral, independente de sua finalidade.²⁵⁹ Por fim, ressalte-se que a norma estabelece vedação, sem estipular correspondente sanção, o que esvazia sua efetividade.

Figura, assim, mal colocado e formulado o §5º do artigo 23, que, pela sua importância material, deveria ser tratado em tópico próprio, conjuntamente com outras normas que tratassem da influência do poder econômico do processo eleitoral, e que estabelecessem as sanções correspondentes de forma proporcional à lesão do bem jurídico tutelado, no caso, a igualdade e honestidade da disputa. Infelizmente, não foi este o único momento em que o legislador da lei nº 11.300/06, que pretendeu a reforma da lei 9.504/97 na seara do financiamento eleitoral, pecou em questões de técnica e coerência sistemático-normativa.

As limitações subjetivas estão dispostas no artigo 24 da lei 9.504/97, estabelecendo que tanto partido quanto candidato estão proibidos de receber, seja

²⁵⁸ Segundo o Manual de Técnica Legislativa do Senado, elaborado por Eliane Cruxên B. de Almeida Maciel e Sérgio F. P. de O. Penna: “O artigo é a frase-idade do contexto, à qual se subordinam parágrafos, incisos, alíneas e itens, devendo: • encerrar um único assunto; • iniciar-se por letra maiúscula; • fixar, no caput, o princípio, a norma geral, deixando para os parágrafos as restrições ou exceções; • numerar-se por algarismos arábicos, em ordinais, até “nono”, e cardinais, seguidos de ponto, de “10” em diante; • abreviar-se a palavra em “art.” ou “arts.”, se singular ou plural, respectivamente, quando seguida do respectivo número. Nos demais casos, deverá ser grafada por extenso. (...) O parágrafo é o complemento aditivo ou restritivo do caput do artigo, devendo: • iniciar-se por letra maiúscula; • numerar-se conforme as normas aplicáveis ao artigo; • representar-se com o sinal §, para o singular, e §§, para o plural, sempre que seguido do(s) respectivo(s) número(s); • denominar-se parágrafo único, por extenso e grafado em itálico, seguindo-se ponto, quando houver apenas um parágrafo vinculado ao artigo; • compreender um único período, encerrado com ponto final, podendo desdobrar-se em incisos.” Acesso em 16/04/2008: www.senado.gov.br. Evidente, portanto, a coerência hierárquica e lógica que o parágrafo deve guardar em relação ao caput do artigo, que define qual seu campo de atuação.

²⁵⁹ Assim, mesmo que em seu íntimo o candidato não vislumbre qualquer vantagem com a doação efetuada, esta resta vedada, uma vez que o legislador presumiu a virulência da conduta, normalmente destinada ao recebimento de algum tipo de apoio na disputa eleitoral. Andou bem neste sentido, uma vez que, se assim não fosse, seria praticamente impossível coibir a conduta, ante as notórias dificuldades de investigar o ânimo subjetivo do indivíduo na realização do ato.

de forma direta ou indireta, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro das pessoas estabelecidas nos incisos de I a XI. Vejamos o texto legal:

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; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
- IX - entidades esportivas que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
- X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
- XI - organizações da sociedade civil de interesse público. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

A novidade aqui é a inclusão no campo proibitivo de doação a “publicidade de qualquer espécie”, que não deixa de ser uma modalidade de financiamento indireto. Por ser regra hermenêutica a idéia de que inexistem palavras inúteis na lei, é necessário esclarecer o que seja “publicidade de qualquer espécie”, uma vez que a contratação pelo financiador de serviços publicitários de alguma empresa ou profissional especializado, a favor do partido ou candidato, necessariamente já se inclui no conceito de “doação estimável em dinheiro”, pois perfeitamente quantificável o valor do serviço ou dos honorários profissionais; tal contratação seria vedada mesmo às pessoas físicas ou jurídicas não incluídas no artigo 24 da lei, quando ultrapassados os valores máximos de doação previstos nos artigos 23 e 81 respectivamente.

Publicidade de qualquer espécie deve ser entendida aqui como a divulgação e incentivo da campanha do partido ou candidato mediante propaganda institucional do próprio financiador, mesmo que tal divulgação ocorra de forma subliminar, disfarçada. Servem como exemplo do que aqui se expõe as propagandas realizadas por órgãos públicos divulgando seus feitos e projetos, quando membro ou partido do atual governo esteja em plena disputa eleitoral. No caso específico de órgãos públicos, o artigo 73, IV, b expressamente proíbe, nos três meses que antecedem o

pleito, a realização de publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas, salvo no caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral, o que, aliás, está de acordo com o disposto no artigo 37, §1º da Constituição Federal.²⁶⁰

Assim, deduz-se que o caput do artigo 24 acaba por proibir que as entidades ali elencadas, sob o argumento de autopromoção, realizem publicidade a favor de partidos ou candidatos. Salutar, portanto, a norma do artigo 24, caput, desde que adotada tal exegese; caso contrário, sua razão de ser é praticamente inexistente.

Quanto às pessoas descritas nos incisos do artigo 24, todas são excluídas da condição de financiadoras de campanha eleitoral por alguma razão de interesse público. Os incisos I e VII, referentes a entidades ou governos estrangeiros e pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior, objetivam a tutela da soberania nacional, potencialmente afetada por eventual conflito de interesses que poderia haver entre o candidato eleito financiado por governos e entidades estrangeiras e o interesse da coletividade nacional a ser tutelado pelo detentor do mandato.

Os demais incisos referem-se todos a entidades que têm seus fins ligados à consecução do interesse público ou recebam, direta ou indiretamente, recursos públicos ou vantagens de outra natureza, buscando a lei vedar que tais benefícios sejam desviados a favor de partidos ou candidatos, contrapondo-se à impessoalidade e indisponibilidade que os regem. São os casos das pessoas da Administração pública direta e indireta – ressalvadas, por óbvio, as contribuições ao Fundo Partidário dos concessionários ou permissionários de serviço público, das entidades de direito privado que recebam contribuições compulsórias em virtude da lei – caso do Sesc, Senai, dentre outras –, das entidades de utilidade pública, dos sindicatos ou entidades de classe, das entidades beneficentes ou religiosas – detentoras de imunidade tributária –, das entidades esportivas e organizações não-governamentais que recebam recursos públicos e das organizações da sociedade civil de interesse público – que recebem uma série de benefícios estatais em razão de tal condição.

²⁶⁰ Art. 37, § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O artigo 25 da lei 9.504/97 traz a sanção para o partido que descumpra as disposições do artigo 24 em relação às vedações subjetivas para doação, estabelecendo-a na perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte. Quanto ao candidato, novamente há a previsão de qualificação de conduta como “abuso de poder econômico”, sem definir a sanção correspondente, no que se renovam as críticas direcionadas ao artigo 23, §5º, expostas linhas acima, no que tange a má colocação do dispositivo no sistema, e à ausência de um tratamento estrito ao tema do abuso do poder econômico, com o estabelecimento de sanções proporcionais à gravidade da conduta e da lesão ao bem jurídico tutelado.

A norma do artigo 27 prevê que qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a 1.000 (mil) UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados. Esclareça-se, primeiro, que os gastos referidos no texto devem necessariamente guardar correspondência com o rol elencado no artigo 26, sob pena de desvio indevido dos limites impostos pelo legislador. Segundo, embora tais gastos possam não ser contabilizados na apuração do limite global de despesas dos partidos e candidatos, eles devem constar de sua prestação de contas, até para fins de controle do valor máximo de 1.000 (mil) UFIR exigido pela lei. Por outro lado, entendemos que o valor de tais gastos deve estar relacionado ao disposto no artigo 23, §1º, inciso I, ou seja, deve ser incluído no teto de doações e contribuições que a pessoa física pode realizar a favor das campanhas eleitorais, que é de dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. De fato, tal interpretação permite a compatibilização dos dispositivos, e é mais consonante com o perfil restritivo da matéria.

Por fim, vale ressaltar que embora não seja estritamente ligada ao tema do financiamento, a lei nº 9.504/97 preocupou-se em estabelecer uma série de condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, motivada principalmente pela possibilidade de reeleição dos políticos da situação e eventual uso da máquina pública a seu favor.

Algumas elogiáveis, outras de rigor excessivo, estão descritas fundamentalmente no artigo 73 da lei, o qual dispõe que são proibidas aos agentes públicos, estejam ou não em exercício de cargo público, as condutas de: (i) ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do

Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária²⁶¹; (ii) usar materiais ou serviços custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram; (iii) ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado; (iv) fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; (v) nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, com algumas ressalvas estabelecidas nas alíneas do inciso; (vi) nos três meses que antecedem o pleito: a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública; b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral; c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo²⁶²; (vii) realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com

²⁶¹ O §2º do artigo estabelece que a vedação não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos à reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

²⁶² As vedações do inciso VI do *caput*, alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição, conforme § 3º do artigo 73.

publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição; (viii) fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

Além de sanção pecuniária aos agentes públicos responsáveis e aos candidatos e formações políticas beneficiadas, a lei prevê que a incidência em alguma das condutas vedadas configurará ato de improbidade administrativa, punível na forma da lei nº 8.429/1992; além disso, os partidos beneficiados são excluídos dos recursos do Fundo Partidário.²⁶³

O artigo 75 da lei veda ainda, nos três meses antecedentes às eleições, a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos, e o artigo subsequente encarrega o partido político ou coligação, ao qual esteja vinculado o Presidente da República em campanha eleitoral, da responsabilidade de ressarcir despesas com o uso de transporte oficial pelo presidente e sua comitiva. As restrições alcançam, ainda, a proibição de candidatos a cargos do Poder Executivo participar, nos três meses que precedem o pleito de inaugurações de obras públicas²⁶⁴, inclusive com previsão de sanção de cassação de registro no caso de descumprimento.

Monica Herman Salem Caggiano critica o excessivo rigor das restrições introduzidas:

Isso conduz, inexoravelmente, a entender como ilusórios os efeitos concretos de grande parte das restrições introduzidas, em confronto com a técnica mais moderna, que recomenda a aplicação da razoabilidade nas limitações a recursos e despesas no âmbito das campanhas eleitorais, alinhando-se a um regular e eficiente sistema de acompanhamento da atividade financeira e granita de ampla publicidade.²⁶⁵

O inconformismo da eminente professora é com restrições de natureza puramente retóricas, por ser inviável a fiscalização, e outras desprovidas de uma justificativa razoável, uma vez que não afetam diretamente a igualdade de oportunidades no pleito. São os casos da proibição da utilização da residência oficial

²⁶³ Artigo 74 da lei nº 9504/97.

²⁶⁴ Artigo 77 da lei nº 9504/97.

²⁶⁵ Direito Parlamentar e Eleitoral, p. 135.

para jantares ou eventos que possam ser qualificados como reuniões de campanha político-eleitoral – pois “não há como impedir alguém de receber, no local da sua moradia, quem quer que seja”²⁶⁶ -, ou, ainda, a utilização do transporte oficial e da equipe de segurança nos atos de campanha, pois:

a opinião pública colhida a partir da consulta eleitoral não será, certamente, influenciada pela equipe de segurança que acompanha a autoridade a postular a recondução e, também, muito mais visível, digno e dotado de maior lisura o deslocamento com os meios de transporte próprios do cargo que ocupa do que, artificialmente, por intermédio de equipamentos oferecidos, por vezes, por terceiros, a partir da penumbra.²⁶⁷

A crítica procede, uma vez que, a partir do momento em que inserido no sistema brasileiro o instituto da reeleição, “não há como ignorar o núcleo central em torno do qual gira o instituto, ou seja, a possibilidade que se abre ao eleitor de realizar uma opção por um programa de governo já em pleno desenvolvimento”.²⁶⁸ Assim, se na candidatura à reeleição há, de fato, o risco da utilização da máquina pública, agravado pela inexigência de desincompatibilização do detentor do cargo, não é por intermédio de proibições supérfluas, ligadas a questões menores como a utilização da equipe de segurança, que o problema será solucionado. Novamente, o caminho a ser traçado é a aplicação da razoabilidade, considerando que, se por um lado o candidato à reeleição pode ser beneficiado pela utilização da máquina pública, por outro ele não pode ser prejudicado pelo fato de ser o atual detentor do cargo, razão pela qual deve sempre ser verificado, no caso concreto, qual a melhor solução para se preservar a igualdade de oportunidades no pleito.

8.4 O SISTEMA DE CONTROLE

O controle do financiamento eleitoral no sistema brasileiro, assim como em boa parte dos modelos alienígenas, adota três mecanismos básicos: (i) a previsão de deveres contábeis e de administração financeira aos partidos e candidatos; (ii) a instituição de um órgão independente de controle das operações; (iii) a fixação de

²⁶⁶ Ibidem, p. 132.

²⁶⁷ Ibidem, p. 134.

²⁶⁸ Ibidem, p. 133.

sanções de natureza administrativo-eleitoral e tipicamente penais no caso de descumprimento das normas cogentes relacionadas à matéria.

Quanto ao primeiro mecanismo, tanto partidos como candidatos são comprometidos de forma direta com deveres de administração financeira e prestação de contas. O artigo 19 da lei 9.504/97 determina a obrigação dos partidos, em até dez dias úteis após a escolha dos candidatos em convenção, de constituir comitês financeiros, que são os responsáveis diretos pela arrecadação de recursos e correlata aplicação nas campanhas eleitorais. Tais comitês financeiros serão registrados nos órgãos da Justiça Eleitoral competentes para o registro dos candidatos até cinco dias após sua constituição.

O candidato, por sua vez, fará diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira da campanha, utilizando para tanto os recursos repassados pelos partidos, mediante comitê financeiro, valores próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, observados os limites tratados no item anterior.

Tanto partidos quanto candidatos estão obrigados a abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha, razão pela qual todas as operações concernentes à disputa eleitoral devem ser realizadas por intermédio desta conta específica. O parágrafo terceiro do artigo 22 da Lei 9.504/97 esclarece que a inobservância de tal norma acarretará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato. Referido parágrafo, inovação da lei nº 11.300/2006, prossegue afirmando que, caso seja comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado; tal dispositivo será melhor analisado à frente, quando tratarmos especificamente das sanções por infração à legislação eleitoral.

A lei traz ainda alguns deveres acessórios a serem observados no financiamento privado, em especial quanto às doações de pessoas físicas e jurídicas, que devem ser realizadas mediante recibo, através de formulário específico, cujo modelo é fornecido na legislação.²⁶⁹ Por força de alteração da lei nº 11.300/06, as doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta específica aberta nos termos do artigo 22 da lei 9.504/97, por meio de cheques cruzados e nominais, transferência eletrônica ou depósitos em espécie

²⁶⁹ Art. 23, §2º da Lei nº 9504/97.

devidamente identificados. Tais exigências têm como escopo a identificação de doadores, o que permite o controle dos limites e proibições fixados na legislação.

No campo da prestação de contas, cabe primeiro definir quem são os responsáveis pela contabilidade e respectiva informação aos órgãos de controle. No caso dos partidos, o artigo 30 da lei 9.096/95 define que serão seus órgãos nacionais, regionais e municipais que manterão escrituração contábil, mas ante a regra do artigo 19 combinada com a do artigo 28, ambos da lei 9.504/97, é evidente que em relação às contas tipicamente eleitorais serão os comitês financeiros constituídos os responsáveis pelas informações. No caso dos candidatos, o artigo 21 da lei nº 9.504/97 dispõe que são eles solidariamente responsáveis com a pessoa designada para a administração financeira de sua campanha pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinarem a respectiva prestação de contas.

A forma da prestação de contas é definida pela Justiça Eleitoral, via resolução, no caso dos candidatos, e para os partidos há modelos próprios inseridos na legislação. Deve vir acompanhada de substrato probatório das operações, exigindo-se a apresentação de extratos das contas bancárias utilizadas nas operações, relação de cheques recebidos, dentre outros que sejam pertinentes.

A novidade da lei nº 11.300/06 nesta seara foi a introdução do §4º no artigo 28 da lei 9.504/97, consistente no dever dos partidos, coligações e candidatos de divulgar pela rede mundial de computadores (internet) suas contas. Tal dispositivo será analisado com maior minúcia no capítulo oitavo. As contas devem ser encaminhadas, seja pelo comitê financeiro dos partidos, seja diretamente pelos candidatos, à Justiça Eleitoral, instituição responsável pelo controle do financiamento, a ser abordada a seguir. Ressalte-se, apenas, que no caso de inobservância do prazo de encaminhamento das contas, o §2º do artigo 28 prevê o impedimento da diplomação dos eleitos enquanto permanecer a inércia.

Quanto ao órgão de controle, pode-se dizer que o sistema brasileiro é peculiar e inovador ao atribuir a responsabilidade a um órgão do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral, composta pelos órgãos descritos no artigo 118 da Constituição Federal, a saber o Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais, os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais. O órgão de cúpula, que é o Tribunal Superior Eleitoral, é composto por três juízes do Supremo Tribunal Federal e dois juízes do Superior Tribunal de Justiça, escolhidos via eleição dos membros dos tribunais, além

de dois juízes, nomeados pelo Presidente da República e indicados pelo Supremo Tribunal Federal, escolhidos dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral.²⁷⁰ O Tribunal Superior Eleitoral, além da função de instância superior e última²⁷¹ nos casos descritos no artigo 121, §4º, da Constituição Federal²⁷², é dotado de algumas competências originárias²⁷³, assim como os Tribunais Regionais Eleitorais, presentes na capital de cada Estado e no Distrito Federal.²⁷⁴ Todos os órgãos da Justiça Eleitoral têm atribuições e competências descritas no Código Eleitoral Brasileiro – artigos 12 a 41 –, uma vez que ainda não editada a lei complementar mencionada no artigo 121 da Constituição Federal.

A Justiça Eleitoral acumula, no sistema brasileiro, as funções administrativa, fiscalizadora, consultiva, normativa e jurisdicional; instalada de forma permanente, atua ao longo de todo período eleitoral e fora dele, uma vez que é a instância constitucionalmente prevista para o desenvolvimento do contencioso eleitoral-partidário. Na seara do financiamento, tem, dentre outras, a função de examinar a prestação de contas dos partidos e candidatos, decidindo sobre sua regularidade, conforme esclarece o artigo 30 da Lei 9.504/97. Caso verifique indícios de irregularidade na prestação de contas, poderá requisitar do candidato ou comitê financeiro informações adicionais ou solicitar diligências para complementar dados ou sanear falhas.²⁷⁵

²⁷⁰ Art. 119 da Constituição Federal.

²⁷¹ Será ainda viável recurso ao Supremo Tribunal Federal nos casos descritos no §3º do artigo 121: a saber, as que envolvam matéria constitucional ou que deneguem habeas corpus ou mandado de segurança.

²⁷² Constituição Federal: Art. 121, § 4º - Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando:

- I - forem proferidas contra disposição expressa desta Constituição ou de lei;
- II - ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais;
- III - versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais;
- IV - anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais;
- V - denegarem "habeas-corpus", mandado de segurança, "habeas-data" ou mandado de injunção.

²⁷³ Como o julgamento de *habeas corpus* ou de *mandado de segurança*, em matéria eleitoral, relativos aos atos do *presidente da República*, dos *ministros de Estado* e dos tribunais regionais; os crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos, cometidos pelos *juízes dos tribunais regionais*, *excluídos os desembargadores*. Para uma completa ciência acerca das atribuições e competências do Tribunal Superior Eleitoral, consultar os artigos 16 a 24 do Código Eleitoral Brasileiro e o regimento interno do tribunal pelo site institucional: www.tse.gov.br.

²⁷⁴ Art. 120 da Constituição Federal.

²⁷⁵ Art. 30, §4º da Lei nº 9.504/97.

A lei 11.300/06 inseriu na lei 9.504/97 o artigo 30-A, dispondo sobre a possibilidade de qualquer partido político ou coligação representar à Justiça Eleitoral relatando fatos e indicando provas para eventual abertura de investigação judicial, visando à apuração de infrações à legislação no que tange à arrecadação e dispêndio de recursos. E o parágrafo segundo do mesmo artigo prevê a sanção de denegação do diploma ao candidato eleito, ou sua cassação no caso de já ter sido outorgado, quando tiver ocorrido a captação ou gastos ilícitos de recursos. Os comentários acerca de tal previsão serão feitos à frente, quando tratarmos dos mecanismos das sanções.

Ressalte-se que o artigo 35 da lei dos partidos políticos já previa a possibilidade do Tribunal Superior Eleitoral ou dos Tribunais Regionais Eleitorais, em razão de denúncia fundamentada de qualquer filiado ou delegado do Partido, ou por representação do Ministério Público, determinar o exame da escrituração do partido e a apuração de qualquer ato que viole a legislação em matéria financeira, prevendo, inclusive, a possibilidade de quebra do sigilo bancário das contas partidárias.

O sistema brasileiro é, sem dúvida, peculiar ao outorgar a um órgão do Poder Judiciário funções administrativa, fiscalizadora, consultiva e normativa na área eleitoral, e, ao menos em nosso entendimento, guarda diversas vantagens em função disto. Tal entendimento será exposto a minúcias no capítulo oitavo, quando trataremos do controle do financiamento eleitoral sob o enfoque da transparência.

Por fim, no tema do regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro, é importante destacar o terceiro mecanismo de controle utilizado, que são as sanções de natureza tipicamente eleitoral, as pecuniárias e as penais. Ressalte-se que o que traz relevo no plano do corte epistemológico de nosso estudo são as sanções de natureza estritamente eleitorais, relacionadas diretamente ao desenvolvimento do processo eleitoral, a qual passamos a abordar doravante.

O primeiro ponto a destacar é que o tema é tratado de forma assistemática na lei eleitoral, o que já foi objeto de nossa crítica ao longo deste capítulo. Isto porque as sanções tipicamente eleitorais são, em suma, duas: (i) o impedimento ou suspensão da diplomação e (ii) a cassação do registro, as quais, pela sua gravidade, mereceriam um maior rigor na definição das infrações que as acarretam; é possível, porém, citar sanções que, embora não tenham referida natureza estritamente

eleitoral, influem diretamente na disputa, como é o caso, por exemplo, do não recebimento de quotas do fundo partidário pelo partido infrator.

Ressalte-se que são sujeitos ativos de infrações eleitorais tanto os candidatos, partidos e coligações envolvidos diretamente na disputa como terceiros que descumpram a legislação eleitoral, como é o caso das pessoas físicas ou jurídicas que excedam o limite de doações, que são sancionadas com multa no valor de cinco a dez vezes o valor referente ao excesso.²⁷⁶ No caso das pessoas jurídicas, o § 3º do artigo 81 da lei nº 9.504/97 acrescenta a possibilidade de proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa. Entretanto, como nosso foco é nas sanções tipicamente eleitorais, por óbvio são as infrações cometidas por candidatos e formações políticas que trazem maior interesse, as quais abordaremos doravante.

Neste sentido, seguindo a ordem da lei nº 9.504/97, a primeira sanção que merece análise é a prevista no artigo 22, § 3º, que estabelece que o uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica, aberta ao início do período eleitoral, implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; o texto prossegue afirmando que “comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado”.

Quanto à primeira parte do dispositivo, relacionada à desaprovação das contas no caso de desvio de recursos da conta específica, sua clareza dispensa maiores comentários. A desaprovação de contas não tem, per si, a natureza de sanção, uma vez que é outorgada ao candidato, partido e coligação retificarem as contas, comprovando e justificando os gastos desviados. Por evidente, enquanto não retificadas as contas, estas permanecerão desaprovadas, acarretando as conseqüências que serão à frente analisadas. O trecho final do artigo é o que traz maiores dificuldades.

A primeira é exatamente definir o que se deve compreender como “abuso de poder econômico”; importante destacar, desde já, que se trata de um conceito aberto, que deve ser concretizado pelo aplicador da lei. Ressalte-se, contudo, que ao termos em conta que a matéria em comento tem natureza punitiva, não é

²⁷⁶ Artigo 23, §3º e 81, §2º, da lei 9.504/97.

possível aplicarmos a norma sem uma definição o mais certa possível da conduta qualificadora da infração, ante a necessária aplicação analógica do princípio do direito penal do “*nullum crimen nulla poena sine lege certa*”.²⁷⁷

Reputamos, portanto, que não é possível na matéria em análise, tratar do abuso de poder econômico na campanha eleitoral como qualquer influência nociva no desenvolvimento ou resultado das eleições por força da capacidade econômica do concorrente ou de quem o apóia; embora tal conceito sirva ao plano teórico, a aplicação de uma sanção da gravidade das ora analisadas impõe um maior detalhamento dos elementos que compõem a conduta delitativa, como forma de preservar os direitos fundamentais dos envolvidos e, mais, garantir que a vontade dos eleitores não seja afastada por interpretações discricionárias do aplicador da lei.

Neste sentido, entendemos que só é possível falar em abuso do poder econômico no processo eleitoral quando ocorra infração a alguma proibição ou limite fixado pelo ordenamento eleitoral – que seja qualificado pela lei como possível abuso de poder econômico – e que tal infração tenha potencialidade²⁷⁸ de influenciar, de alguma forma, o resultado *do pleito*.²⁷⁹ Assim, por exemplo, os candidatos beneficiados pela captação ou gastos de recursos pelo partido de forma vedada pela lei podem configurar a hipótese de abuso de poder econômico²⁸⁰, desde que fique claro que os recursos e gastos ilícitos foram aproveitados na campanha eleitoral dos candidatos e foram capazes, ao menos potencialmente, de influenciar o resultado das eleições.

Superada a questão da configuração da conduta abusiva de poder econômico, voltemos à análise da norma do artigo 22, §3º da Lei nº 9.504/97. A exegese do dispositivo, em obediência à lógica sistemática, deve ser feita de forma a considerar a primeira parte do dispositivo, referente à operacionalização de recursos

²⁷⁷ Rogério Greco esclarece que tal princípio obriga que “no preceito primário do tipo penal incriminador haja uma *definição precisa da conduta* proibida ou imposta, sendo vedada, portanto, com base em tal princípio, a criação de tipos que contenham *conceitos vagos ou imprecisos*. A lei deve ser, por isso, *taxativa*”. Embora a matéria em comento não se refira a crime em sentido estrito, imperiosa a aplicação de tais garantias em razão da gravidade das sanções aplicadas ao infrator.

²⁷⁸ Não se exige, por óbvio, que para a configuração da infração haja a *efetiva influência* no resultado, bastando a potencialidade da conduta para tanto; caso contrário, chegar-se-ia ao absurdo de sujeitar-se à punição apenas os partidos e candidatos vencedores na disputa.

²⁷⁹ Neste sentido, acórdão do Tribunal Superior Eleitoral: RCED nº 673/RN, rel. Minº Caputo Bastos, em 18/09/2007. Acórdão retirado da obra *Principais Julgamentos TSE*, org. Por Roberval Rocha Ferreira.

²⁸⁰ Isto porque o artigo 25 qualifica tal conduta como passível de configurar abuso de poder econômico.

sem a utilização da conta específica, como condição para eventual aplicação da segunda parte, que é a configuração do abuso de poder econômico, com as conseqüentes sanções de cancelamento de registro ou cassação de diploma. Ressalte-se, contudo, que a referida condição tem a natureza necessária, mas não suficiente; assim, a configuração do abuso de poder econômico depende de elementos complementares, os quais, conforme expusemos linhas acima, devem ser a inobservância de alguma norma de cunho proibitivo ou restritivo aliada à potencialidade de influenciar no resultado das eleições.

A próxima sanção, no tema do financiamento eleitoral, que encontramos na lei nº 9.504/97 é a prevista no artigo 25, a seguir transcrita:

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.

A sanção de suspensão ou denegação dos recursos públicos é muito utilizada nos sistemas estrangeiros que adotam o modelo de financiamento público, guardando inegável eficácia no combate às infrações eleitorais, uma vez que, embora não se relacione diretamente ao desenvolvimento e resultado do processo eleitoral, com certeza acaba repercutindo neste, uma vez que diminui a capacidade financeira dos concorrentes, prejudicando a campanha eleitoral. Por óbvio, quanto maior a dependência econômica dos partidos e candidatos dos recursos públicos, maior será a eficácia da sanção em comento.

O artigo 36 da lei nº 9.096/95 prevê as penas de suspensão no recebimento das quotas do Fundo Partidário no caso da percepção de recursos de origem não mencionada ou esclarecida – até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral, ou quando captados recursos de entidades proibidas de doar, ou ainda quando recebidas doações cujo valor ultrapasse os limites legais; no caso, como o artigo 25 da lei nº 9.504/97 é norma específica do financiamento eleitoral, tais condutas serão por ele abarcadas, acarretando diretamente a perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário no ano seguinte.²⁸¹

²⁸¹ Ressalte-se que o artigo 25 da lei nº 9.504/97 não é, necessariamente, mais gravoso que o artigo 36 da Lei partidária, que tem o seguinte texto: “Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções: 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

No âmbito da prestação de contas, a inobservância do prazo para realizá-las, sua rejeição por irregularidades, ou desaprovação na forma do artigo 22, §3º, acarretará o impedimento da diplomação dos eleitos, enquanto perdurarem as irregularidades.²⁸² A questão que se coloca é: e se as irregularidades forem apontadas pela Justiça Eleitoral e o candidato ou partido permanecerem inertes, não as sanando? Qual a sanção em tal caso?

No caso dos partidos, o artigo 37 da lei partidária, que julgamos aplicável no âmbito da prestação de contas eleitoral, prevê que 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. O §2º do artigo esclarece que a sanção em questão será aplicada exclusivamente à esfera partidária responsável pela irregularidade.

No tocante aos candidatos, contudo, a legislação não oferece uma solução. Ressalte-se que não é possível aplicar simplesmente o artigo 30-A da Lei nº 9.504/97, que estipula que comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado. Ora, a rejeição das contas não significa, per se, que houve captação ou gastos ilícitos de recursos; por vezes, o que pode ocorrer é a deficiência probatória ou a inobservância de alguma regra contábil, o que não justificaria jamais as graves sanções de cassação de registro ou denegação de diploma. Esclareça-se, aliás, que, conforme já afirmado no capítulo quinto, tais sanções devem ser tratadas de forma excepcional pelo legislador, uma vez que sua aplicação confronta a vontade popular expressa no voto.

A omissão do legislador neste ponto traz severos problemas no plano da eficácia do sistema de controle; o Tribunal Superior Eleitoral, no exercício de sua

mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no fundo partidário por um ano; 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.” Como se observa no inciso III, por exemplo, a lei fala em “suspensão da participação do fundo partidário por dois anos”, o que é teoricamente mais severo que a “a perda dos direitos à quota do ano seguinte” – disposta no artigo 25 da lei nº 9.504/97. Ressalte-se que, no caso, perda e suspensão terão os mesmos efeitos práticos. Embora, a nosso ver, a infração às regras sobre o financiamento eleitoral deva ser punida com maior severidade, ante os valores envolvidos, não é o que se observa no confronto entre o inciso III do artigo 36 da lei partidária e o artigo 25 da lei eleitoral; de qualquer forma, a regra da especialidade é a que resolve referido conflito, razão pela qual o artigo 25 deve ser aplicado no caso da infração referir-se à arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais.

²⁸² Artigo 29, §2º, da lei nº 9.504/97.

função normativa, acaba por regulamentar a matéria, o que não parece a melhor solução, ante os limites do instrumento da resolução, que não pode adentrar no campo da inovação jurídica, principalmente para instituir sanções.

De qualquer forma, a mais recente Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, a de nº 22.715/08, referente às eleições municipais a serem realizadas no ano de 2008, busca regulamentar a atividade de arrecadação e aplicação de recursos no processo eleitoral, traçando a execução das disposições da lei nº 9.504/97.

O artigo 40 da Resolução sistematiza a atividade do juiz eleitoral no julgamento das contas, esclarecendo que são quatro as possíveis decisões: (i) aprovação das contas, quando estiverem regulares; (ii) aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade; (iii) desaprovação, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade; e (iv) não prestação, quando não apresentada as contas após regular notificação de irregularidades.

As duas últimas hipóteses, que são as que geram repercussão no campo sancionatório, não encontram – como já apontado – solução satisfatória na lei eleitoral, razão pela qual, para o caso do item (iv), o artigo 27, §4º, prevê que findo o prazo para a prestação de contas, após regular notificação de candidatos e comitês financeiros, as contas serão julgadas não prestadas, o que impedirá a obtenção de certidão de quitação eleitoral no curso do mandato ao qual o interessado concorreu, sem prejuízo de eventual aplicação do artigo 347 do Código Eleitoral.²⁸³ O artigo 42, em complementação, repete que a decisão que julgar as contas eleitorais como não prestadas implica, ao candidato, o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral, acrescentando que, ao comitê financeiro do partido, será aplicada a pena de perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário no ano seguinte ao da decisão, aplicada à respectiva esfera partidária do partido político ao qual é vinculado.

No caso das contas serem desaprovadas, o §1º do artigo 40 prevê a remessa, pelo juiz eleitoral, de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral, para os fins previstos no artigo 22 da Lei complementar nº 64/90.²⁸⁴ O §3º do mesmo

²⁸³ Artigo 347. Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução. Pena – detenção de 3 (três) meses a 1 (um) ano e pagamento de 10 (dez) a 20 (vinte) dias-multa.

²⁸⁴ Ver art. 30 da lei 64-90

artigo prevê, ainda, que a decisão que desaprove as contas de candidato implicará no impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu. Quanto ao partido, o §2º prevê que no caso de aplicação irregular de recursos do Fundo Partidário ou da ausência de sua comprovação, a decisão que julgar as contas determinará a sua devolução ao Erário.

Percebe-se que é apenas na resolução do Tribunal Superior Eleitoral que encontramos tímidas respostas para os casos de contas não prestadas ou desaprovadas. Ressalvadas as remessas à eventual configuração de crime eleitoral, bem como à hipótese do artigo 22 da lei complementar nº 64/90 – referente às hipóteses de uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou partido político –, a resolução apresenta as sanções de: (i) impedimento à obtenção de certidão de quitação eleitoral; (ii) perda do direito ao recebimento das quotas do Fundo Partidário; e (iii) restituição dos valores do Fundo Partidário aplicados irregularmente.

Quanto às duas últimas sanções mencionadas, ao tratarmos do artigo 25 da lei nº 9.504/97, já ressaltamos a eficácia de penas de tal natureza, por influírem diretamente na capacidade financeira dos concorrentes. A novidade trazida pela Resolução é a sanção de impedimento à obtenção de certidão de quitação eleitoral; segundo o Ministro Francisco Peçanha Martins:

O conceito de quitação eleitoral reúne a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, salvo quando facultativo, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não reemitidas, excetuadas as anistias legais, e a regular prestação de contas de campanha eleitoral, quando se tratar de candidatos.²⁸⁵

A certidão de quitação eleitoral, portanto, é documento público expedido pela Justiça Eleitoral, que, no caso dos candidatos, tem sua maior relevância expressa no artigo 11, §1º, inciso VI da Lei nº 9.504/97, que insere a certidão dentre os documentos necessários ao pedido de registro da candidatura pelo partido ou coligação; sua falta, destarte, impedirá o registro.

²⁸⁵ Jurisprudência coletada no site do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, www.tre-mg.gov.br; processo Administrativo Nº 19.205 - Classe 19ª - Distrito Federal (Brasília).

Notória, no caso, a ineficácia da sanção no plano da eleição em curso, não servindo para coibir a inércia na prestação de contas ou sua apresentação de forma irregular, que enseje a desaprovação; de fato, o descumprimento simples do dever de prestação de contas regulares e tempestivas não acarreta maiores sanções na legislação eleitoral, o que só virá a ocorrer quando se configure fatos mais graves, caracterizadores de abuso de poder econômico.

De fato, o legislador parece ter alçado o combate ao abuso de poder econômico ou político como a prioridade do sistema de controle; é o que se vislumbra com a norma do artigo 41-A da lei 9.504/97:

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (Incluído pela Lei nº 9.840, de 28.9.1999).

A norma do artigo 22 da lei complementar nº 64/90, à qual remete o dispositivo, dispõe que qualquer partido político, candidato ou o Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, relatando fatos e indicando provas, que fundamentem a abertura de investigação judicial acerca do uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social em benefício de candidato ou partido político, estabelecendo um rito próprio de instrução e julgamento nos incisos subsequentes.

O inciso XI do referido artigo 22 dispõe:

XIV - julgada procedente a representação, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 3 (três) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico e pelo desvio ou abuso do poder de autoridade, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e processo-crime, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

O artigo 41-A da lei nº 9.504/97, portanto, insere-se dentre as condutas descritas no artigo 22 da lei complementar nº 64/90, passíveis de gerar a instauração do procedimento de investigação judicial ali regulamentado; de tal feita, às sanções de cassação de registro e diploma – além da multa prevista –, pode ser acrescentada a de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 3 (três) anos subsequentes à eleição em que se verificou a conduta. Importante destacar que o artigo 22 da lei complementar é norma geral aplicável a todos os casos em que verificado abuso de poder econômico ou político, razão pela qual às infrações à lei nº 9.504/97, em que esta qualifique o ato como abusivo econômica ou politicamente – casos, por exemplo, dos artigos 22, §3º, 25 e 74 –, com potencial influência no resultado das eleições, pode – além das sanções já cominadas – ser acrescentada a de inelegibilidade por três anos.

Ressalte-se, contudo, que, como já fundamentado linhas acima, a norma do artigo 22 da lei complementar nº 64/90 não deve ser entendida como permissiva de uma interpretação discricionária da Justiça Eleitoral acerca dos atos configuradores de abuso de poder econômico; ante as graves sanções que tal qualificação acarreta, apenas quando a legislação eleitoral expressamente considere o ato passível de tal qualificação, e quando a conduta tenha a potencial capacidade de influenciar o resultado do pleito, é que será possível a utilização da norma do artigo 22, a qual, aliás, tem natureza meramente processual.

9 O REGIME JURÍDICO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL SOB A PERSPECTIVA DA TRANSPARÊNCIA. A SITUAÇÃO BRASILEIRA

9.1 COMPREENSÃO DA TRANSPARÊNCIA

Defender a transparência em um processo de decisão ou em qualquer seara institucional não traduz qualquer novidade, tendo, inclusive, sabor de lugar-comum fundamentar qualquer crítica na “falta de transparência”. Ora, partindo de um conceito etimológico, entendendo *transparente* como “o processo, informação ou atividade que todos podem ver, acompanhar ou saber”²⁸⁶, fica fácil apreender no plano subconsciente a idéia do que seja transparência; difícil, contudo, é definir, diante do objeto de análise, quais os mecanismos necessários para torná-lo transparente.

Na verdade, definir o grau de transparência que um objeto deve ter depende, primeiro, da compreensão do plano axiológico em que se situa, equacionando todos os interesses e objetivos a serem alcançados; isto porque a garantia da transparência implica, via de regra, a observância de uma série de deveres jurídicos que, muitas vezes, caminham em direção oposta a valores como celeridade, eficiência e direito fundamentais, como privacidade e intimidade.

Em suma: transparência é um conceito aberto, cuja concretização dependerá fundamentalmente do objeto de aplicação. Poderá assumir o *status* de princípio, ser aplicado como regra, ou ser derogado em razão de valores preponderantes, conforme o caso concreto.

Fácil compreender o aqui exposto quando se raciocina no plano concreto do objeto; tome-se como exemplo a sociedade empresarial, se é possível afirmar de modo geral que a transparência também é um valor a ser preservado em suas atividades, com certeza o grau exigido para as atividades de sociedades limitadas ou anônimas de capital fechado é muito menor do que o demandado para uma empresa de capital aberto; isto porque na primeira situação, salvo situações excepcionais, os interesses envolvidos se restringem aos sócios e àqueles que

²⁸⁶ Dicionário Larousse da Língua Portuguesa, p. 863.

mantêm relações jurídicas com a sociedade; por outro lado, a empresa que tem suas ações negociadas em bolsa de valores atrai interesses de toda a sociedade, Estado e mesmo do mercado internacional. Destarte, se é razoável exigir-se rígidos deveres de transparência das sociedades anônimas de capital aberto – como administração profissional, desconcentração acionária, amplo direito a voto, ampla publicidade²⁸⁷ -, a mesma razoabilidade não se encontra em equivaler tais deveres às sociedades limitadas ou anônimas fechadas, ante a diferença no grau de valores e interesses envolvidos.

No âmbito da Administração Pública, a transparência vem ganhando status de princípio geral, representando:

o ritual de passagem de um modelo de administração autoritária e burocrática à administração de serviço e participativa, em que a informação sobre todos os aspectos da Administração Pública é o pressuposto fundamental da participação.²⁸⁸

No direito administrativo, em que se apontam fases evolutivas a partir da *administração regaliana* do absolutismo – voltada apenas ao interesse do rei soberano, passando pela *administração burocrática* do estatismo – voltada ao interesse do Estado, até se alcançar a *administração gerencial* da democracia – voltada ao interesse da sociedade –, o princípio da transparência caracteriza-se como um dos valores a serem preservados para a transição juspolítica da segunda à terceira fase – da administração burocrática para a gerencial.²⁸⁹

No dizer de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, no contexto da Administração Pública:

O princípio da transparência é instrumental para a realização dos princípios da participação e da impessoalidade, na medida em que permite a efetiva aplicação dos dois tipos de controles da Administração Pública: *estatais*, efetuados por si própria e pelos demais poderes, e *sociais*, pelos cidadãos e pelas entidades da sociedade civil.²⁹⁰

²⁸⁷ Amplamente difundida no mercado mundial de capitais, com origem no norte-americano, a tendência de se exigir das empresas de capital aberto altos níveis de “governança corporativa”. Sem um conceito fechado, a idéia de governança corporativa se traduz na observância de premissas de administração transparente e profissional, vedação a ações preferenciais sem direito a voto, amplo grau de publicidade das atividades sociais, dentre outros valores. Na Bolsa de Valores de São Paulo, a maior no Brasil, criou-se níveis de mercado, que funcionam como um “índice de governança corporativa” das empresas. Maiores informações no site www.bovespa.com.br.

²⁸⁸ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa*, p. 05.

²⁸⁹ Conforme MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*, p. 17.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 25.

Valer dizer que, assim como não é possível definir um conceito abstrato e fechado de transparência sem considerar o objeto concreto, também não é possível concluir, *a priori*, quais são os efeitos causados por sua aplicação. Assim, se no âmbito da Administração Pública, a adoção de medidas de transparência serviu para superar “em eficiência e economicidade as pesadas soluções burocráticas criadas há mais de um século e ainda hoje empregadas”²⁹¹, no caso do direito empresarial por vezes elas podem ser consideradas contrárias aos objetivos de dinamismo e lucratividade que, como regra, caracterizam as relações jurídicas nesta área. A transparência pode, assim, ser causa de desburocratização ou exatamente o reverso; tudo, novamente, dependerá da matéria em que será aplicada.

Quanto aos mecanismos de implementação da transparência, o raciocínio se mantém, identificando-se os mais propícios conforme o plano axiológico do objeto, e de acordo com os objetivos que se pretende alcançar. A idéia primeira que vem à mente é a de *publicidade*, no sentido de conferir ciência a todos os interessados e potenciais interessados, do ato ou processo desenvolvido. Outros mecanismos ressaltados são os da motivação das decisões e o da participação dos interessados nos controles dos atos e processos.²⁹² Ressalte-se, contudo, que tais mecanismos, embora possam ser citados como de senso geral, vão variar em sua aplicação conforme a episteme focada.²⁹³

Considerando todo o exposto até aqui, pode-se definir como primeira premissa para o enfrentamento do tema deste capítulo a de que é a partir da compreensão do objeto que se define o grau de transparência que lhe é devido, quais os efeitos repercutidos por sua aplicação, e, outrossim, quais os mecanismos propícios à sua plena concretização nos limites por aquele fixados.

Pois bem, o objeto que ora enfrentamos é o regime jurídico do financiamento eleitoral, delineado por suas três áreas de normatização – os gastos eleitorais, a arrecadação de recursos e o sistema de controle.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 25.

²⁹² Segundo Wallace Paiva Martins Júnior, o princípio da transparência administrativa, “à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, como princípios constitucionais especiais ou subprincípios que o concretizam”. *Transparência administrativa*, p. 17.

²⁹³ A publicidade, assim, pode ser ampla – envolvendo todo o processo –, ou restrita – apenas atos determinados –, direcionadas de forma difusa à sociedade ou focadas em um grupo específico; a motivação, por sua vez, pode ser exigida quanto a todos os atos decisórios ou somente em relação àqueles que envolvam supressão ou restrição de direito de terceiros.

9.2 O CONTEÚDO DA TRANSPARÊNCIA NO FINANCIAMENTO ELEITORAL

Nas palavras de González-Varas, a transparência na gestão da atividade econômica das formações políticas é “a base para impedir a corrupção e aumentar a confiança dos cidadãos no Estado e na política”.²⁹⁴

Fulco Lanchester, por sua vez, destaca que o ordenamento democrático impõe que a realização da vontade popular e do sufrágio universal ocorra perante uma arena caracterizada pela transparência.²⁹⁵

Monica Herman Salem Caggiano destaca que o controle do financiamento da atividade político-partidária eleitoral deve se mostrar “assecuratória da *transparência* das operações contábeis, identificando eventuais vínculos com lobistas e também o destino do dinheiro”.²⁹⁶ (grifo da autora)

Verificando outros importantes estudiosos da área, parece difícil encontrar alguma opinião que negue a importância da *transparência* na seara da atividade eleitoral e partidária, em especial no campo da arrecadação de recursos financeiros e correlatas despesas. Assim, parece evidente que a transparência possui conteúdo principiológico no microssistema do financiamento eleitoral²⁹⁷, pois se configura como mandamento nuclear: “disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, definindo a lógica e racionalidade do sistema normativo que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”.²⁹⁸

Entretanto, se é ponto resolvido que a transparência deve ser assegurada, questões surgem quando indagamos acerca de qual é exatamente o papel por ela exercido no controle do financiamento eleitoral, quais os efeitos esperados por sua aplicação e, principalmente, quais os mecanismos hábeis a concretizá-la.

²⁹⁴ No original: “La transparencia en la gestión de la actividad económica de los partidos políticos es, sin duda, la base para impedir la corrupción y aumentar la confianza de los ciudadanos en el Estado y en la política.” Tradução nossa. La financiación de los Partidos Políticos, p. 149.

²⁹⁵ No original: “Negli ordinamenti democratici la concezione della sovranità popolare e l’universalità del suffragio identificando, invece, un’arena che normativamente deve rispondere a specifiche caratteristiche di trasparenza ed eguaglianza delle opportunità tra i concorrenti.” Tradução nossa. Finanziamento della politica e corruzione, p. 13.

²⁹⁶ Direito Parlamentar e Direito Eleitoral, p. 138.

²⁹⁷ A qualificação das normas sobre financiamento eleitoral como integrantes de um microssistema jurídico foi enfrentada no capítulo segundo, ao qual remetemos o leitor.

²⁹⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, p. 476-477.

Quanto à primeira questão formulada, parece-nos que a transparência atua como o principal meio, o instrumento essencial do controle do financiamento eleitoral.

Explicando melhor a assertiva, já assentamos em sede introdutória que a democracia eleitoral e representativa, entendida como a possível no plano real e identificada como poliarquia por Robert Dahl, sofre críticas em relação ao seu afastamento dos ideais democráticos prescritivos; quer dizer, levando em conta o ideal conceitual de “governo do povo”, alguns críticos do sistema político vigente argumentam que o instituto da representação implica distorções relativas à participação popular nas decisões e à concentração de poder nas mãos das elites, no que realmente têm certa razão.²⁹⁹

Destacamos, contudo, que é viável, dentro da própria estrutura do sistema – principalmente porque sua superação até hoje não foi possível –, encontrar mecanismos que atenuem tais distorções, aproximando a chamada democracia real de seus pressupostos ideais. Dentre tais mecanismos, o principal é o que definimos como processo eleitoral democrático, o qual depende, para sua efetivação, do cumprimento de uma série de pressupostos.³⁰⁰

O processo eleitoral exerce tal papel exatamente por ser ele o principal instrumento de participação popular no sistema democrático representativo, pois é o que permite que o povo *exerça efetivo controle sobre seus candidatos e partidos*, punindo-os ou premiando-os da forma mais sensível em um ambiente democrático, que é exatamente a outorga ou retirada do poder político.

Cientes de tal prerrogativa do povo, os detentores do poder sempre levam em conta as condições em que atuam, ponderam sobre a capacidade de seus concorrentes e sobre a avaliação de sua base eleitoral, em especial quanto às suas reações em relação às decisões tomadas, o que a literatura política vem chamando de “regra das reações antecipadas”.³⁰¹

Esta pequena digressão nos serve para demonstrar que *o responsável final pelo controle político em todos os seus aspectos é o povo, e dentro disto inclui-se o processo eleitoral e seu financiamento*. Voltando, portanto, à questão da transparência, seu papel é exatamente possibilitar que o povo exerça sua

²⁹⁹ Vide capítulo 1, item 1.2.

³⁰⁰ Vide capítulo 1, item 1.3.

³⁰¹ PERISSINOTTO, Renato M. Hannah Arendt, Poder e a crítica da “tradição”, p. 10. Acesso site: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n61/a07n61.pdf>, em 11/02/2008.

prerrogativa de controlar os partidos e candidatos, mediante a principal arma democrática, que é o voto.

Colocada a premissa de que, no ordenamento democrático, o principal responsável e interessado pelo controle do financiamento eleitoral é o povo, e que a transparência é exatamente o instrumento-chave para possibilitar tal atividade, chegamos à segunda questão supramencionada, qual seja, quais os efeitos esperados da aplicação do princípio da transparência no financiamento eleitoral?

O primeiro efeito esperado é exatamente que o maior número possível de eleitores tenha ciência das operações financeiras realizadas por seus partidos e candidatos e, mais do que isso, sejam capazes de compreender – sem que para isto necessitem de conhecimento técnico ou excepcional – o conteúdo das informações prestadas. Robert Dahl endossa tal assertiva ao exigir como critério de um processo democrático a existência do que chama de “entendimento esclarecido”, que é exatamente a possibilidade do indivíduo, dentro de limites razoáveis, ter a oportunidade efetiva de compreender a política exercida pelo partido ou candidato e as conseqüências dela advindas.

Tal pressuposto é fundamental para compreender, por exemplo, o que deve conter uma prestação de contas efetivamente transparente. Bastaria para tanto a mera inserção de dados genéricos – expressando valores globais de recursos arrecadados e gastos efetivados –, com posterior publicação em um diário oficial do Estado, cuja circulação é notoriamente restrita? Ora, no rigor dos termos, não se pode alegar que em tais situações não houve publicidade ou contabilidade regular, as contas foram apresentadas de forma consonante com as regras contábeis e foram devidamente publicadas; adotando, contudo, como pressuposto de análise o princípio da transparência, evidente que tais atos não são suficientes para sua concretização, uma vez que tais informações não estariam, sequer potencialmente, ao alcance de todos os eleitores, bem como não ocorreria a efetiva compreensão de seu conteúdo, pois de que adianta saber dos valores globalmente arrecadados ou gastos, se não for identificado de onde vieram e para onde foram referidos recursos.

Outro efeito esperado é que a asseguuração da transparência no financiamento eleitoral tenha o efeito preventivo quanto a desvios nocivos à assepsia e igualdade de oportunidades no processo eleitoral, especialmente em relação ao abuso de poder econômico e à corrupção política. De fato, a redução dos espaços para o acobertamento das atividades abusivas e corruptas só é possível

quando lhes é conferida maior exposição, aumentando as chances de detecção, seja pelos órgãos de fiscalização, seja por qualquer interessado. Neste sentido, Monica Herman Salem Caggiano afirma:

Em verdade, falar em dinheiro como fator de corrupção no campo das campanhas eleitorais é mero simbolismo. A luta que nesses domínios é travada constitui pura disputa de poder ou em busca de prestígio. Portanto o dinheiro comparece como algo instrumental, o meio que viabiliza alcançar o poder, o prestígio ou outros objetivos perseguidos. Por isso, relevante é identificar a sua origem, como, ainda, o seu destino, ou seja, como é gasto, pois essa é a trilha que irá desvendar a linha utilizada para a conquista de influência a ser convertida em outras vantagens e recursos próprios da esfera do poder político.³⁰² (grifos nossos).

É ainda um efeito esperado da adoção de técnicas de transparência a recuperação da confiança do povo na atividade política, muitas vezes abalada em países nos quais a corrupção e abuso de poder econômico na política são vistos como sistêmicos³⁰³, ou ainda nos casos em que o Estado precisa reagir diante de graves escândalos na seara do financiamento eleitoral.³⁰⁴ Neste sentido, Veronique Pujas e Martin Rhodes afirmam: “é evidente que a restauração da confiança pública nos partidos políticos requer que eles demonstrem e encontrem novas e transparentes formas para o financiamento partidário”.³⁰⁵

Colocados quais os efeitos esperados, resta ponderar acerca dos mecanismos necessários para alcançar a transparência do financiamento; quais são os caminhos a serem percorridos por Estado, partidos, candidatos e órgãos fiscalizadores no intuito de assegurar o direito precípua do povo de exercer o controle por meio do voto?

Desde já esclarecemos que não há uma resposta pronta e conclusiva para tal questão, e é este exatamente o ponto nevrálgico de nossa discussão. É importante

³⁰² Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais, p. 224.

³⁰³ Veronique Pujas e Martin Rhodes, que este é o caso da Itália, em que o sistema de financiamento partidário degradou-se a ponto de causar uma “corrupção sistemática”; segundo os autores: “The Italian system of *lottizzazione* afflicted the entire political system, involving parties from all parts of the ideological spectrum in dividing the spoils of corrupt fund-raising among themselves”. *Party Finance, Corruption and Scandal*, p. 86.

³⁰⁴ Conforme se abordou no capítulo segundo, as normas sobre financiamento eleitoral guardam a peculiaridade de, em regra, constituir uma reação diante de escândalos envolvendo governantes, candidatos ou partidos; foi o caso, por exemplo, dos Estados Unidos da América – na série de casos que antecederam e culminaram no Watergate – e da Alemanha – no caso do ex-chanceler Helmut Kohl.

³⁰⁵ No original: “It is clear that a restoration of public confidence in political parties requires that they seek and find new and transparent forms of party financing”. *Party Finance, Corruption, and Scandal*, p. 41.

fixar a idéia de que os mecanismos de controle são instrumentos previstos na legislação para concretizar a transparência do financiamento eleitoral, a qual, por sua vez, é o meio necessário para que o povo exerça o controle por meio do voto, conforme expusemos linhas acima.

Para ilustrar nosso entendimento, apresentamos o seguinte quadro:



Adotando este raciocínio, podemos afirmar com tranqüilidade, que um mecanismo de controle só será válido e eficiente, do ponto de vista democrático, caso este vise proporcionar transparência no financiamento eleitoral, e, para tanto, alguns pressupostos devem ser observados.

Nosso objetivo, nos itens a seguir, será exatamente discutir os principais mecanismos de concretização da transparência, discutindo quais os pressupostos para que alcancem tal condição, enfrentando a forma como foram adotados no ordenamento jurídico brasileiro ou questionando a necessidade de adotá-los quando não os tiverem sido.

Considerando os pressupostos já fixados de que não basta para garantir a transparência a mera publicidade das contas – embora esta seja fundamental –, mas também a fácil compreensão de seu conteúdo, a existência de controle efetivo pelo órgão fixado em lei e, outrossim, a possibilidade do eleitor também participar de tal controle, destacamos para análise quatro importantes mecanismos, que embora não esgotem, de forma alguma, as possibilidades, quando aperfeiçoados já contribuem muito para um modelo de financiamento transparente.

Analisaremos, portanto, sob a ótica do princípio da transparência, na ordem, a publicidade das contas, o conteúdo da prestação de contas, a natureza do órgão de controle e, por fim, a participação popular no controle.

9.3 A PUBLICIDADE TRANSPARENTE

Parece evidente que não basta para atender ao princípio da transparência a mera publicação das contas de partidos e candidatos em um órgão oficial de imprensa, com circulação notoriamente restrita. Embora tal expediente já tenha sido muito utilizado no tratamento da matéria, no que o Brasil é um bom exemplo, a legislação vem evoluindo no sentido de não mais se satisfazer com a mera publicidade formal, passando a exigir que, ao menos no plano potencial, seja viável ao maior número possível de eleitores a captação das informações prestadas.

Uma primeira solução em tal sentido, até certo ponto óbvia, é exigir que a publicação das contas ocorra em meio a ampla difusão, como jornais de grande circulação ou emissoras de rádio e televisão. Não é possível, contudo, deixar de considerar que há um fator impeditivo para tal exigência, que é exatamente o alto custo que acarretaria aos candidatos e às formações políticas, invertendo a lógica atualmente defendida para o financiamento do processo eleitoral, que é exatamente a redução dos gastos.

Por outro lado, pondera-se até que ponto uma *publicidade ostensiva*, no sentido de que esta se faça chegar até o interessado, seja mais eficiente – ao menos no tema abordado –, do que uma *publicidade disponível*, ou seja, que os dados restem disponibilizados de forma que o interessado, sem qualquer embaraço ou burocracia, os acessem a qualquer momento, dentro de um prazo razoável.

Importante relembrar, neste ponto, a idéia de direito à informação no processo eleitoral democrático, que tratamos no primeiro capítulo desta obra³⁰⁶. Segundo Sartori são díspares os conceitos de *opinião do público* e *opinião entre o público*. O primeiro seria fenômeno relacionado à formação da opinião a partir do público, seja mediante a utilização de informações disponibilizadas pelos meios de comunicação ou mesmo por identificação com grupos de referência, ou seja, trata-se de fenômeno autônomo a desígnios imperativos.³⁰⁷ No caso da *opinião entre o público* seria a produzida por um centro e difundida no seio social, sendo o mecanismo utilizado por regimes totalitários, embora não exclusivamente por estes, na intenção de provocar

³⁰⁶ Ver item 1.4.

³⁰⁷ Refere-se, aqui, a qualquer partido, entidade, qualquer tipo de coletividade ou mesmo indivíduo que tenha algum valor a si agregado, que influencie na formação da opinião pública; cite-se como exemplo grupos religiosos conservadores, associações de homossexuais, entre outros.

a unidade de opinião, o que evidentemente favorece o domínio do poder. Sartori conclui que, para os anseios democráticos, uma opinião pública de formação livre e autônoma é a mais benéfica, sendo talvez o que garanta sua manutenção, evitando o retrocesso autoritário. Considerando que a formação da opinião pública sobre determinado objeto é fenômeno estritamente ligado ao grau de informação disponível e, por evidente, à qualidade de tal informação; e que a exigência de que parta do candidato ou partido a iniciativa de publicar suas informações em meios de comunicação em massa, com altos custos, enseja evidente risco de alterações na extensão e qualidade das informações prestadas, seja para redução de custos ou para acobertamento de dados; parece inequívoco que o melhor caminho a ser traçado para otimizar a transparência na publicidade dos dados sobre financiamento eleitoral seja: (i) que esta reste disponível – da forma mais ampla possível, desburocratizada e sem grandes empecilhos para acesso, como grande deslocamento – para acesso ao público em geral, sem restrições de ordem subjetiva ou objetiva; (ii) que a quantidade e qualidade das informações prestadas seja garantida pelo órgão de controle; e (iii) que todo este processo não eleve demasiadamente os custos para partidos e candidatos.

Quanto ao primeiro item, referente à disponibilização ampla e irrestrita das informações, parece que a modernidade trouxe o meio de comunicação perfeito para tal finalidade: a rede mundial de computadores – internet.³⁰⁸ Embora não se possa afirmar que o acesso à internet é franqueado à totalidade da população mundial, não seria exagero afirmar que a cada dia se aproxima mais disso. A realidade brasileira atual é que boa parte da população já tem referido acesso,³⁰⁹ o que indica a

³⁰⁸ A Revista Veja publicou na edição de 04/06/2008 reportagem acerca dos benefícios do uso da Internet nas campanhas eleitorais, destacando sua ampla utilização nas eleições primárias americanas, constatando, com dados empíricos, como a melhor utilização dos recursos da rede mundial de computadores tem influenciado na captação de recursos pelos candidatos junto aos doadores. O artigo destaca que o candidato democrata, Barack Obama, tornou-se o líder de arrecadação de doações privadas para campanha mediante a utilização de recursos da Internet, que permitiam a pessoas físicas simpatizantes efetuarem pequenas doações diretamente pelo site da campanha. A arrecadação de 263 milhões de dólares por Obama era, até então, 47% composta por doações de até 200 dólares realizadas por pessoas físicas, a maioria via Internet. Edição 2063 – ano 41 – nº 22, Editora Abril.

³⁰⁹ Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgados em 23/02/2008, 32,1 milhões de brasileiros, cerca de 21,9% da população acima dos 10 anos de idade, já utilizaram a rede mundial de computadores, a *Internet*, no país. O número é expressivo, e coloca o Brasil como o primeiro país da América Latina e o quinto no mundo no uso da *Internet*. Se for considerado, no entanto, o número de internautas em relação à população do país, a situação relativa do país é bem diferente. Nesta avaliação, o Brasil ocupa a 62ª posição mundial e a quarta na América Latina, sendo ultrapassado pela Costa Rica, Guiana Francesa e Uruguai. Notícia obtida no site www.agenciabrasil.gov.br, acesso em 20/05/2008.

importância de se utilizar tal instrumento, por seu baixo custo e eficiência, na divulgação de gastos eleitorais. Outros meios, ainda, são desejáveis, como o livre acesso aos dados nas sedes dos órgãos eleitorais, dos partidos ou em outros locais públicos que disponibilizem, de forma simplificada e rápida, as informações para consulta de qualquer interessado. Não são descartadas, ainda, hipóteses como o atendimento telefônico, envio postal, dentre outros meios que, a baixo custo, possibilitem a ampla difusão dos dados. Bastaria, portanto, o interesse do eleitor em se inteirar de tais informações – o que, na verdade, é o passo mais difícil para aperfeiçoar a democracia –; o acesso e a compreensão de seu conteúdo não seriam, de forma alguma, dificultados.

Quanto à garantia pelos órgãos de controle da quantidade e qualidade das informações, é fundamental que seja observado um conteúdo mínimo nas contas prestadas, o que será tratado no próximo item; importante, contudo, ressaltar aqui que a fiscalização deve ser ativa no sentido de verificar se as informações são mantidas disponíveis de forma contínua, por um prazo razoável, e se os requisitos de desburocratização, ampla difusão, diversidade de meios e linguagem simplificada estão sendo observados, possibilitando-se a qualquer interessado a provocação do órgão de controle para denunciar irregularidades nesta seara.

Por fim, quanto à inexistência de sobrecarga nos custos do processo eleitoral em razão de tais deveres de publicidade, esta pode ser alcançada exatamente mediante a adoção da *técnica de disponibilizar os dados*, ao invés de exigir sua inserção por partidos e candidatos em meios de comunicação em massa – como jornais de grande circulação, além da priorização de meios menos custosos, contudo eficientes, como é o caso das páginas da Internet, divulgação em sedes de órgãos públicos ou dos próprios partidos, envio postal das informações após solicitação, dentre outros.

O ordenamento brasileiro em relação à publicidade das contas eleitorais vem sendo aperfeiçoado ao longo do tempo, ganhando destaque neste aspecto o artigo 28, §4º da Lei nº 9.504/97, incluído pela mini reforma no sistema de financiamento eleitoral produzida pela lei nº 11.300/06, in verbis:

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de

computadores (internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final de que tratam os incisos III e IV do art. 29 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Percebe-se que o legislador procurou prestigiar os pontos supralevantados, elegendo a Internet como um espaço adequado para a consulta dos dados pelo eleitorado, e, mais, determinou que a publicação seja realizada em sítio criado pela Justiça Eleitoral para este fim específico, que, por óbvio, terá plenas condições para controlar a qualidade e quantidade das informações prestadas, verificando se o seu conteúdo abarcou todos os dados exigidos no dispositivo.

A norma em comento reproduz inegável avanço do ordenamento brasileiro no sentido de concretizar o princípio da transparência na publicidade eleitoral das contas, entretanto, sua eficácia e efeitos concretos somente poderão ser verificados a partir das eleições municipais de 2008, quando será aplicada de forma cogente pela primeira vez.

9.4 O CONTEÚDO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS TRANSPARENTE

Prestar contas é dever essencial daquele que administra recursos que não são de sua titularidade, sobre os quais, portanto, não tem disponibilidade. A função da prestação de contas é o “relacionamento e documentação comprobatória de todas as receitas e todas as despesas referentes a uma administração de bens, valores ou interesses de outrem, realizada por força de relação jurídica”.³¹⁰

Evidente, portanto, que o cumprimento do dever de prestar contas não se subsume, somente, na informação das receitas e despesas globais, mas, sobretudo, na comprovação das origens e destinos dos numerários, via documentação idônea para tanto. E tal dever ganha peculiaridades quando nos situamos no campo do financiamento eleitoral, permeado de limites e proibições quanto aos gastos que podem ser efetivados, e quanto aos recursos que podem ser arrecadados, conforme

³¹⁰ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*, vol. III, p. 85.

vimos ao longo deste estudo. Apenas para recolocar o tema, vale lembrar que no campo dos gastos eleitorais, podem ser impostas limitações e proibições de natureza subjetiva – relacionada a quem pode efetivar a despesa, temporal – tocante ao período em que realizado o gasto, e objetiva ou material – referente ao bem ou serviço adquirido e sua finalidade vinculada à campanha eleitoral. Da mesma forma, no campo da arrecadação de recursos, iguais limitações ou proibições são possíveis, vedando-se que certas pessoas ou entidades figurem como financiadores de campanha – natureza subjetiva, que somente durante certo período sejam permitidas doações – natureza temporal, e que apenas certos bens ou serviços, e até determinado valor, possam ser doados – natureza objetiva.

Somente afigura-se válida, portanto, a prestação de contas que permita que os órgãos de controle e, de forma indireta, a sociedade, verifiquem se todos os limites e proibições pertinentes à arrecadação e aplicação de recursos durante a campanha eleitoral foram observados; e isto somente será possível com o fornecimento de dados e documentos que permitam identificar: (i) quais foram os financiadores dos partidos e candidatos, identificando-os de forma suficiente para eventual fiscalização pelo órgão de controle; (ii) qual o montante que cada financiador doou, para verificar se os limites quantitativos impostos foram observados; (iii) quais os destinos das despesas efetuadas, comprovando-se sua natureza e se os bens ou serviços adquiridos foram efetivamente aplicados na campanha; (iv) qual o montante global referente a cada despesa, para a apuração da observância de eventuais limites e restrições quantitativas. Tais dados são apenas um conteúdo mínimo, pois quanto maior a riqueza de informações, melhor estará atendido o princípio da transparência.

É possível encarar a prestação de contas como um verdadeiro procedimento, assim compreendido como uma seqüência de atos voltada a uma finalidade, a qual é exatamente a aprovação das contas pelo órgão de controle, atestando a regularidade do financiamento do candidato e do partido. Como ato inicial do procedimento está a elaboração de um relatório com todos os dados relatados no parágrafo – além de outros considerados relevantes pela legislação, o qual deve vir acompanhado de documentação probatória idônea.

Quanto ao relatório, além da observância de princípios contábeis, este deve buscar, ao máximo, fazer-se claro para qualquer interessado, mesmo que não dotado de conhecimentos técnicos de contabilidade. A análise, aqui, leva em conta o

homem mediano, razão pela qual o que se deve priorizar é a linguagem simples, sem tecnicismos, sendo os dados apresentados em uma seqüência e forma lógicas e claras. Os doadores devem ser identificados de forma completa, preservando-se apenas dados que possam afetar sua privacidade, como telefone e endereço, devendo ser descrita cada doação, especificando seu valor em pecúnia ou estimando-o no caso de doação de outros bens ou serviços. Na legislação brasileira, os recursos de origem não identificada não poderão ser utilizados pelos candidatos ou comitês financeiros, sendo que assim será caracterizada a falta de informação de dados como os números de inscrição no CPF ou CNPJ.³¹¹

Ademais, as contas devem ser elaboradas de forma separada, especificando o montante de cada ingresso e saída, para que se verifique o atendimento dos limites específicos de arrecadação e despesa, não sendo suficiente a menção global dos valores.

Quanto à parte documental, o melhor caminho é a padronização, fornecendo o próprio órgão de controle um modelo de documento que atenda todos os requisitos para a boa comprovação dos valores de entrada ou saída. Esta foi a solução adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral brasileiro, que criou os chamados “recibos eleitorais”, documentos oficiais que viabilizam e tornam legítima a arrecadação de recursos para a campanha eleitoral, considerando-os imprescindíveis seja qual for a natureza do recurso, não se eximindo desta obrigação aquele que, por qualquer motivo, não disponha dos recibos.³¹² No que toca aos gastos eleitorais, para estes devem ser emitidos, em nome do candidato ou comitê financeiro, nota fiscal ou recibo, este último quando permitir a legislação fiscal.³¹³

A lei eleitoral brasileira é tímida no tocante à regulamentação do conteúdo da prestação de contas, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral, via resolução, suprir tal omissão. Na resolução nº 22.715/2008, referente às eleições municipais a serem realizadas no ano de 2008, o artigo 30 dispõe sobre uma série de documentos que devem instruir a prestação de contas³¹⁴, sendo os artigos seguintes responsáveis

³¹¹ Artigo 25 da Resolução nº 22.715/08. O §2º de referido artigo dispõe que os recursos de origem não identificada serão caracterizados como sobras de campanha.

³¹² Artigo 3º da Resolução nº 22.715/2008 do Tribunal Superior Eleitoral.

³¹³ Art. 32 da Resolução nº 22.715/2008 do Tribunal Superior Eleitoral. O parágrafo único do artigo ressalva que as notas fiscais ou recibos dos gastos eleitorais não integrarão a parte documental da prestação de contas, mas poderão ser requeridos, a qualquer tempo, pela Justiça Eleitoral para subsidiar os exames das contas.

³¹⁴ Art. 30. A prestação de contas deverá ser instruída com os seguintes documentos, ainda que não haja movimentação de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro: I – Ficha de Qualificação do

por traçar todo o trâmite procedimental para análise e julgamento das contas. Embora as resoluções do TSE apresentem o rigor necessário no trato da matéria, deveria o legislador ordinário ter conferido maior minúcia à questão da prestação de contas, ante seu papel-chave na garantia da transparência no financiamento eleitoral.

O que poderia ser implementado na legislação brasileira, neste aspecto, é um maior rigor.

9.5 O ÓRGÃO DE CONTROLE TRANSPARENTE

A primeira premissa a ser atendida para que o órgão de controle do financiamento eleitoral seja considerado condizente com os ditames do princípio da transparência é sua absoluta desvinculação política, isto é, sua completa ausência de interesse, ao menos em termos abstratos e teóricos, nos resultados do pleito. Isto significa dizer que não servem para fins de controle órgãos compostos por parlamentares ou governantes, que, como regra, são filiados a algum dos partidos concorrentes no pleito, e que, por vezes, são interessados diretamente na eleição de seus aliados. É possível que órgãos de tal natureza – como é o caso de Tribunais de Contas vinculados ao Poder Legislativo – atuem de alguma forma no controle do financiamento eleitoral, mas tal atuação deve ter natureza complementar, jamais

Candidato ou do Comitê Financeiro, conforme o caso; II – Demonstrativo dos Recibos Eleitorais Recebidos; III – Demonstrativo dos Recibos Eleitorais Distribuídos, no caso de prestação de contas de comitê financeiro;

IV – Demonstrativo dos Recursos Arrecadados; V – Demonstrativo das Despesas Pagas após a Eleição;

VI – Demonstrativo de Receitas e Despesas; VII – Demonstrativo do Resultado da Comercialização de Bens e da Realização de Eventos; VIII – Conciliação Bancária; IX – Termo de Entrega à Justiça Eleitoral dos recibos eleitorais não utilizados, acompanhado dos respectivos recibos; X – Relatório de Despesas Efetuadas; XI – Demonstrativo de Doações Efetuadas a Candidatos ou a Comitês Financeiros; XII – extratos da conta bancária aberta em nome do candidato ou do comitê financeiro, conforme o caso, demonstrando a movimentação ou a ausência de movimentação financeira ocorrida no período de campanha; XIII – canchotos dos recibos eleitorais utilizados em campanha; XIV – guia de depósito comprovando o recolhimento à respectiva direção partidária das sobras financeiras de campanha, quando

houver; XV – declaração da direção partidária comprovando o recebimento das sobras de campanha constituídas por bens e/ou materiais permanentes, quando houver; XVI – documentos fiscais que comprovem a regularidade dos gastos eleitorais realizados com recursos do Fundo Partidário, na forma do

art. 32.

sendo responsável direto pela fiscalização e julgamento das contas de partidos e candidatos.

Além da independência, é fundamental que o órgão de controle seja estruturado de forma condizente com a essencialidade de sua função e com a amplitude do objeto a ser fiscalizado; não basta, assim, atribuir uma série de competências ao órgão de controle, sem que se façam acompanhar de verba orçamentária e estrutura de pessoal e equipamentos compatíveis.

A eficiência do controle exercido está diretamente relacionada às prerrogativas conferidas por lei ao órgão responsável; de fato, cair-se-ia no vazio a estipulação de deveres de fiscalização sem que fosse possível ao fiscal ter acesso a documentos essenciais para tanto. Entra-se, aqui, em um potencial conflito entre o dever de fiscalização do processo eleitoral conferido ao Estado e o direito à privacidade e intimidade das pessoas físicas dos candidatos e dos partidos. Tal tema já foi enfrentado e superado por ocasião do capítulo quinto, quando se assentou que é especialmente mediante a aplicação do princípio da proporcionalidade que se resolve o potencial conflito, estabelecendo no plano concreto a conciliação das normas, sem que uma nulifique a outra, garantindo que a fiscalização seja rigorosa e eficiente, mas que observe alguns limites essenciais à preservação dos direitos fundamentais da intimidade e privacidade.

As decisões do órgão de controle devem ser motivadas, apresentando-se os fundamentos de fato e direito que justificaram a posição tomada. Ressalte-se, neste ponto, que os candidatos e partidos não são meros objetos de fiscalização, sem direito à manifestação e oposição em relação aos atos do órgão. Ao revés, estes são os maiores interessados, ao menos teoricamente, na assepsia do processo eleitoral e na sua imunização em relação a vícios como o financiamento irregular, a influência indevida do poder econômico ou a corrupção. O direito ao devido processo legal, portanto, deve ser plenamente assegurado nos procedimentos de fiscalização, conferindo-se ampla defesa e contraditório aos investigados, o que, aliás, no caso brasileiro, é assegurado pela norma do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.³¹⁵

³¹⁵ Constituição Federal, Artigo 5º, inciso LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Consonante com tal idéia está a de que as decisões do órgão de controle devem ser públicas, para que não só os diretamente afetados pelas decisões, como todos os potenciais interessados, que no caso do processo eleitoral correspondem a todo o eleitorado, tenham ciência de eventuais processos que estejam em curso em relação aos candidatos e partidos.

Por fim, outro fator importante para um órgão de controle eficiente e transparente é que sua atuação seja especializada, contando em sua estrutura com pessoal habilitado às peculiaridades da função, criando aparato para a constante evolução na eficácia da atividade fiscalizadora, bem como para o aperfeiçoamento das técnicas de solução das lides mais comuns no campo do financiamento eleitoral.

Observadas as premissas supra-apresentadas, dois modelos de órgãos de controle merecem ser citados como referência no campo da transparência. O primeiro deles é o germânico, cujo sistema de controle é afirmado por Santiago González-Varas como “posiblemente el más transparente y de mayor control del mundo acerca de la actividad financiera de los partidos políticos.”³¹⁶ A chave do sistema alemão, além do nível de exigência em relação ao conteúdo do livro de contas, está exatamente no modelo de órgão de controle adotado, consistindo em uma auditoria profissional, independente do Estado, que será a responsável direta pela fiscalização, verificando a regularidade dos gastos e ingressos, dos livros de contas, e o integral respeito por partidos e candidatos às prescrições legais. Após tal controle inicial, aí começa a atuação do Estado com a verificação, pelo Presidente do Congresso, da regularidade dos informes dos auditores, e, após, com a certificação pelo Tribunal de Contas do cumprimento pelo Presidente do Congresso de seu dever de revisão. Para um estudo mais detalhado acerca do modelo alemão, remetemos o leitor ao capítulo sexto, item 6.1.

O outro modelo referência neste campo, de natureza singular, é exatamente o brasileiro, que tem as funções de fiscalização, consultoria, normatização e administração do processo eleitoral atribuídas a um órgão do Poder Judiciário, que nos sistemas comparados, como regra, somente exerce neste campo sua função precípua, a jurisdicional. Trata-se da Justiça Eleitoral, criada no Código Eleitoral de 1932, que, no dizer de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “marca a sua criação a

³¹⁶ La Financiación de los Partidos Políticos, p. 149.

instauração da honestidade eleitoral, ainda que incompleta, entre nós”.³¹⁷ O renomado autor reconhece a importância da instituição do modelo no Brasil:

De fato, veio a justiça eleitoral realizar em bases imparciais e honestas, seja o alistamento dos eleitores, seja a apuração das eleições e a diplomação dos eleitos. Não se pode dizer que sua simples criação “fez vestal da Messalina”, mas indiscutivelmente deu seriedade aos pleitos. Não acabou com a fraude, mas a reprimiu, reduzindo-a bastante.

As vantagens encontradas no sistema brasileiro são exatamente sua desvinculação política, haja vista estar inserida na estrutura do Poder Judiciário, que é exatamente o poder do Estado que tem a imparcialidade e autonomia asseguradas constitucionalmente; a especialização de suas funções que, embora não sejam exercidas por corpo próprio e independente de juízes³¹⁸, estão estritamente ligadas ao direito eleitoral e, de forma reflexa, ao partidário. Acrescente-se, ainda, que o fato de serem os processos litigiosos conduzidos por membros do Poder Judiciário acarreta a boa observância dos princípios do devido processo legal, da motivação das decisões e da segurança jurídica, garantindo-se a imparcialidade nas soluções das lides.

Embora as funções administrativa, fiscalizadora, normativa e consultiva sejam atípicas para o Poder Judiciário, no caso da Justiça Eleitoral elas têm natureza típica. No campo normativo, por exemplo, as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral têm sido instrumentos largamente utilizados na regulamentação do processo eleitoral. É o que esclarece Torquato Jardim:

Ainda que concebida no modelo tipicamente judiciário, vale dizer, com estrutura, forma, pessoal, vestes talares e jargão judiciários, sua tarefa é essencialmente administrativa, e só eventualmente jurisdicional. O processo eleitoral é um processo administrativo, e o que o singulariza é a unicidade do órgão administrativo executor e do órgão judiciário incumbido do seu controle judicial.³¹⁹

³¹⁷ Curso de Direito Constitucional, p. 253.

³¹⁸ Alguns criticam tal fato, como José Jairo Gomes, que afirma: “Apesar do bom desempenho que sempre lhe foi reconhecido, o ideal seria que a Justiça Eleitoral contasse em todas as instâncias com corpo próprio e especializado de juízes. Ideal é que fosse uma justiça autônoma e independente, como são os demais ramos do Poder Judiciário”. Embora se reconheça a crítica do autor em relação à confusão do mesmo corpo de juízes entre justiça comum e eleitoral, entendemos que isto não prejudica a autonomia e independência da última.

³¹⁹ La Financiación de La Política em Iberoamérica, p. 56.

Quanto à função normativa especificamente, é importante esclarecer que o poder regulamentar conferido à Justiça Eleitoral deve se limitar à regulamentação dos dispositivos legais, sendo-lhe vedado inovar na imposição de direitos e obrigações a partidos, candidatos ou terceiros.³²⁰ Eis a razão pela qual algumas críticas ainda são apontadas ao modelo brasileiro, pois muitas vezes a legislação apresenta-se omissa em relação a pontos importantes na regulamentação do processo eleitoral, o que acaba sendo feito por resoluções do Tribunal Superior, muitas vezes afrontando o princípio da legalidade.

A despeito disso, é possível apontar o avanço da legislação brasileira ao instituir a Justiça Eleitoral como órgão de controle do processo eleitoral, em especial no tocante ao fluir financeiro das campanhas eleitorais, acompanhado por tal órgão do início ao fim do período eleitoral.

9.6 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTROLE DO FINANCIAMENTO ELEITORAL

Trata-se de crítica comum no âmbito da democracia representativa praticada hodiernamente a questão da exclusão do povo do processo político em geral. Censura-se o fato de o povo ser cerceado no seu direito de participar das principais decisões políticas, o que parece afrontar a concepção etimológica de democracia, pois como é possível aceitar que um *governo do povo* seja viável sem que este efetivamente exerça o papel de governante, conduzindo o destino do Estado e da sociedade?

Evidente que a razão de ser da crítica se encontra no modelo representativo que, ao mesmo tempo em que seleciona alguns para exercerem o poder, exclui o restante de tal prerrogativa. Entretanto, adotando a premissa, já adotada em sede introdutória, de que o governo representativo é o que se afigura possível, assertiva que poucos se propõem a negar, o enfrentamento desta questão deve ser aperfeiçoado no interior do modelo e não em sua pura e simples negação.

³²⁰ Inúmeros doutrinadores corroboram tal afirmação; dentre eles, Lucia Valle Figueiredo afirma que “não há possibilidade, à míngua de lei, de haver restrições, sem afronta cabal ao princípio da legalidade”. Curso de Direito Administrativo, p. 68.

A questão da participação não é nova e continua presente no pensamento político contemporâneo, mas as propostas efetivas para aperfeiçoar a democracia neste sentido, como ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, não foram “muito mais longe do que as fórmulas de democracia semidireta, que apenas atenuam o governo representativo”.³²¹

A primeira teoria que buscou aperfeiçoar a questão da participação popular no âmbito da democracia representativa foi a que destacou o papel dos partidos neste sentido. Trata-se da teoria da democracia pelos partidos, defendida por Hans Kelsen, pela qual aqueles representam o instrumento de aproximação entre o corpo eleitoral e o poder, concretizando a vontade popular.³²² Tal teoria, surgida no começo do século XX, embasa a chamada terceira fase da evolução histórica dos partidos políticos, quando estes foram constitucionalizados na maior parte dos sistemas jurídicos, servindo como exemplo o germânico, o espanhol e o italiano.

Nas linhas de tal teoria, o partido passa a ser vislumbrado como ente imprescindível ao funcionamento democrático, e a participação popular se concretiza por seu intermédio, passando o corpo eleitoral a votar em propostas de governo elaboradas no seio partidário, restando ao candidato a condição de empregado do partido, que se torna, em última instância, o detentor da representação.

Não foram poucas as críticas à tal doutrina, sendo a mais contundente a de Robert Michels, já apresentada sumariamente no item anterior, que identifica a incontornável degeneração dos partidos pelos próprios elementos que o compõem.³²³ Duverger, na mesma linha, destaca o duplo caráter dos partidos – assim como da maioria dos grupos sociais –, por apresentarem uma “apariencia democrática” e uma “realidad oligárquica”.³²⁴ O fenômeno da personificação dos partidos políticos, em razão de sua estrutura de comando elitista, cristalizando uma minoria dirigente e uma burocracia que repele sua renovação é a principal causa de arrefecimento do avanço partidário.

A verdade é que, embora os partidos tenham sido definitivamente recebidos como entes necessários ao funcionamento democrático, a tese de que o governo do povo se realiza por seu intermédio não prosperou, ante as constatações pragmáticas já apresentadas.

³²¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*, p. 33.

³²² KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*, p.63.

³²³ MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*, p. 275.

³²⁴ DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Politicos*, p. 163.

Permanecendo a insatisfação com a questão da participação popular na democracia representativa, novas teorias “participativas” têm sido debatidas. Tais teorias, que podem ser unificadas sob a tese da implementação *da democracia participativa*, buscam, em suma, encontrar alternativas para concretizar a participação popular nas decisões políticas.

Como destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a diferença da democracia participativa para a semidireta, com seus mecanismos clássicos de referendo, plebiscito e iniciativa popular, está na insistência de que os interessados numa decisão sejam ouvidos pelos órgãos encarregados de tomá-la, seja em audiências públicas ou ouvindo *experts*. O autor destaca, contudo, que tais medidas em nada alteram o fato de que quem tomará a decisão não será o povo.³²⁵

Na realidade, para substituir o fenômeno representativo pelo direto, que teoricamente seria o que concretizaria o governo do povo, impor-se-ia a criação de condições para que todos os eleitores expressassem sua vontade sobre todas as decisões políticas do Estado. No plano prático, com os recursos da Internet, isto não é de forma alguma impossível. Entretanto, mesmo diante da possibilidade fática, são poucos os que defendem a chamada *democracia eletrônica*.³²⁶

Sartori destaca que a participação política extremada do povo dificilmente conviveria com conceitos como preservação das minorias, além de aumentar o risco do populismo.³²⁷ O autor destaca que a participação plena autêntica pressupõe intensidade, ou seja, um engajamento constante do indivíduo na política, e a “intensidade a respeito das questões tende a corresponder ao extremismo”.³²⁸ A democracia direta eletrônica – democracia de referendo, na terminologia de Sartori – , assim, incentivaria o confronto de extremismos, desprivilegiando o debate político.

Bobbio é um dos que vê a participação exagerada como um mal em si, afirmando que nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia, pois o excesso de participação, o que Dahrendorf chamou de *cidadão total*, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral.³²⁹

Outra questão que sempre estaria a embaraçar o desenvolvimento de uma democracia direta é o problema da formulação das questões, as quais devem

³²⁵ FERREIRA FILHO, *Democracia no limiar do século XXI*, p. 34.

³²⁶ *Ibidem*, p. 35.

³²⁷ SARTORI, Giovanni. *Teoria da Democracia Revisitada*, p. 163.

³²⁸ *Ibidem*, p. 165.

³²⁹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 39.

proporcionar respostas que tracem o que realmente o povo quer, e, outrossim, a de se conciliar exigências contraditórias.

A conclusão fatal é que a teoria da democracia participativa não evoluiu mais do que o necessário à implementação de técnicas como as audiências públicas, jamais eliminando o elemento representativo. Destarte, chegamos à conclusão de que a crítica da defeituosa participação popular é procedente, mas seu confronto deve ocorrer no interior da democracia representativa, e não simplesmente negando sua validade e preconizando sua substituição, principalmente porque não há resposta acerca de qual seria o substituto.

E aí chegamos ao nosso objetivo com a fundamentação teórica desenvolvida linhas acima: a conclusão de que está no processo eleitoral democrático a forma de otimizar o instituto da participação popular na democracia representativa, devendo-se aperfeiçoar a participação eleitoral mediante a informação qualificada e campanhas voltadas à apresentação de programas de governo, que possibilitem a formação de uma opinião pública autônoma e, por conseqüência, a escolha de governantes de forma mais consciente; em tal escopo, é flagrante a importância do rigoroso controle do financiamento eleitoral, pelo papel-chave que este exerce para a assepsia e garantia de igualdade de oportunidades na disputa eleitoral.

Evidente que o meio de controle popular por excelência é o voto, razão pela qual a transparência na arrecadação e aplicação de recursos por partidos e candidatos deve ser assegurada, uma vez que pode influir diretamente na decisão do eleitor. Eis o porquê da defesa do atendimento, pelos mecanismos de controle tratados linhas acima, de premissas como ampla publicidade, prestação de contas em linguagem simples e com conteúdo mínimo, órgão de controle independente, dentre outras.

Além do voto, é possível citar algumas formas de participação popular no controle do processo eleitoral, seja de forma direta ou indireta. No caso do ordenamento brasileiro, pode-se citar a ação popular, que pode ser ajuizada por qualquer cidadão quando ocorra algum ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe ou à moralidade administrativa³³⁰, o que pode perfeitamente ocorrer por força de infrações à legislação no campo da arrecadação e aplicação de recursos eleitorais, principalmente quando adotado o modelo de

³³⁰ Artigo 5º, inciso LXXII, da Constituição Federal Brasileira.

financiamento público das campanhas, o qual já é, reflexamente, por intermédio do Fundo Partidário, aplicado no Brasil.

Outro mecanismo a ser citado é o previsto no artigo 30-A da lei nº 9.504/97 e no artigo 22 da lei complementar nº 64/90, a seguir transcritos:

Lei nº 9.504/97: Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral relatando fatos e indicando provas e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Lei complementar nº 64/90: Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: (...)

Embora os dispositivos reservem apenas a partidos, candidatos, coligações ou ao Ministério Público Eleitoral a prerrogativa de denunciar fatos, indicar provas e pedir a abertura de investigação judicial pela Justiça Eleitoral, é evidente que, de forma reflexa, a participação popular está sendo assegurada, seja em razão de, ao menos no plano teórico, os partidos terem como função precípua exatamente representar a vontade popular perante os mecanismos de poder, seja a possibilidade conferida a qualquer interessado de provocar o Ministério Público Eleitoral para os fins colimados nas normas.

De qualquer forma, é importante consolidar o direito ao processo eleitoral isento de virulências e garantidor da igualdade de oportunidades como fundamento do Estado democrático, razão pela qual, quanto maior o espaço de atuação para participação direta do eleitor no controle do financiamento das eleições – observado, por óbvio, o limite do razoável –, mais estará assegurado o princípio da transparência nesta seara, que é, afinal, o que acabamos por defender ao longo desta obra.

9.7 PERSPECTIVAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA TRANSPARÊNCIA NO FINANCIAMENTO ELEITORAL BRASILEIRO

Considerando todas as premissas apresentadas neste capítulo, pode-se dizer que o regime jurídico do financiamento eleitoral no Brasil se não é perfeito no tocante à transparência – o que, *ipso facto*, nenhum sistema é –, com certeza também não está dentre os mais atrasados. Afirma-se isto em razão da existência de um sistema de controle de eficiência razoável, exercido por um órgão de controle que reúne a vantagem de ter a natureza estatal³³¹ – com toda força coercitiva daí conseqüente –, e, ainda assim, guardar plena independência da atividade política. De fato, o controle por órgão próprio do Poder Judiciário se mostra condizente, no plano teórico, com as premissas de transparência apresentadas, e tem se apresentado, no plano prático, como um importante mecanismo para o aperfeiçoamento do processo eleitoral no Brasil.

Importante, desde logo, afastar a alegação de que a não adoção de um modelo de financiamento público prejudica a transparência do financiamento eleitoral no Brasil. Consoante fundamentação teórica construída no capítulo quarto, não há qualquer relação de causa e efeito entre o modelo de financiamento adotado e o grau de transparência do fluxo financeiro das campanhas. Afirmar que o fornecimento de verbas públicas a partidos e candidatos combateria o chamado “caixa dois” significa adotar uma falsa premissa, pois tais recursos fazem parte do que se poderia chamar de “caixa um”, isto é, de nenhuma forma a mera adoção do financiamento público impediria a busca por fontes irregulares de recursos. O que, de fato, combate o “caixa-dois” é a fixação de técnicas de controle assecuratórias da transparência, independente do modelo de financiamento adotado, o que parece ter restado bem assentado ao longo desta obra.

Diante disto, é exatamente no aperfeiçoamento de tais técnicas que o legislador brasileiro deveria focar seus esforços. No tocante à publicidade, embora a lei nº 11.300/06 tenha avançado com a inclusão do §4º no artigo 28 da lei nº 9.504/97, há espaço para maior utilização da rede mundial de computadores na publicação das informações financeiras de partidos e candidatos; servem como exemplo disso as eleições primárias americanas de 2008, nas quais, conforme

³³¹ No que enxergamos uma vantagem em relação ao sistema alemão, que utiliza a auditoria privada independente para a fiscalização direta de partidos e candidatos. Por mais que sejam atribuídas prerrogativas aos auditores, apenas o Estado é detentor do “poder extroverso”, termo utilizado por Renato Alessi para designar o poder do poder público de editar atos que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente. Conforme BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*, p. 237.

notícia da Revista Veja, a tecnologia foi responsável por uma verdadeira revolução na arrecadação dos recursos financeiros e em sua transparência.³³² Assim, um site com atualização constante, mantido por partido e candidato, registrando os ingressos e saídas de forma fidedigna e tempestiva, permitiria o acompanhamento direto pelo eleitor das movimentações de seus escolhidos.

No plano da prestação de contas, seria importante que o legislador ordinário conferisse maior detalhamento ao seu conteúdo, diminuindo, neste aspecto, o espaço da função normativa do Tribunal Superior Eleitoral. De fato, o poder normativo do órgão judiciário não pode transpor as barreiras da mera regulamentação, sob pena de atuar como legislador positivo, o que desvirtua a separação de poderes. Observa-se na lei nº 9.504/97 um tratamento superficial acerca de quais são as informações e requisitos imprescindíveis no ato da prestação de contas, o que acaba resultando, muitas vezes, na supressão de omissões por intermédio de resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, as quais acabam inovando no ordenamento jurídico, criando direitos e obrigações que somente por lei seriam possíveis.

Quanto ao aperfeiçoamento da participação popular no controle do processo eleitoral, o tema merece certo cuidado. Evidente que franquear a qualquer interessado a provocação direta da Justiça Eleitoral para a investigação acerca de partidos e candidatos, muitas vezes sem qualquer fundamentação probatória, pode vulgarizar por completo a atividade de controle, uma vez que o palco político é cenário mais do que propício a perseguições e acusações infundadas. O melhor caminho parece o já adotado pela legislação brasileira, que é o de conferir aos próprios concorrentes no pleito ou ao Ministério Público Eleitoral tal provocação, conforme previsões do artigo 22 da lei complementar nº 64/90 e artigo 30-A da lei nº 9.504/97. O que seria possível, para assegurar maior participação popular, é a inclusão de associações civis ou entidades afins, que tenham a atuação política dentre suas atividades sociais, no rol de legitimados para a provocação da Justiça Eleitoral para fins de controle do fluxo financeiro das campanhas eleitorais.

Enfim, a nosso ver, a adoção de medidas como as ora sugeridas pode contribuir no aperfeiçoamento do financiamento eleitoral no Brasil, ao menos sob o aspecto da transparência.

³³² Edição 2063 – ano 41 – nº 22, 04/06/2008; Editora Abril.

CONCLUSÃO

Foram dois os objetivos visados por esta pesquisa: (i) traçar o regime jurídico do financiamento eleitoral, primeiro em um plano genérico e, após, focando modelos de direito comparado – alemão, francês, espanhol e norte-americano – e o modelo brasileiro, o qual foi tratado com maior minúcia, já levando em conta as alterações promovidas pela recente lei nº 11.300/2006; (ii) inserir e estudar o princípio da transparência no contexto do financiamento eleitoral, questionando acerca dos mecanismos que o concretizam, e ponderando sobre seus contornos no modelo brasileiro.

Quanto ao regime jurídico do financiamento eleitoral em um plano geral, podemos elencar os seguintes itens conclusivos:

- A questão do financiamento eleitoral exerce papel de destaque na consecução do processo eleitoral democrático, instrumento primeiro de aperfeiçoamento da democracia representativa nos Estados ocidentais; isto em razão da extrema sensibilidade deste campo a virulências como a influência abusiva do poder econômico e a corrupção política, que podem desvirtuar os resultados e objetivos das eleições;
- Pode-se dizer que o arcabouço normativo acerca do financiamento eleitoral constitui um microsistema jurídico, ante sua submissão a princípios e normas específicos, peculiares ao diferenciado plano axiológico em que se situa a matéria;
- O regime jurídico do financiamento eleitoral é constituído por três objetos fundamentais: os gastos eleitorais, a arrecadação de recursos, e o sistema de controle do fluxo financeiro nas campanhas eleitorais;
- Quanto aos gastos eleitorais, a maioria dos sistemas estudados opta por limitá-los, com base em critérios quantitativos e materiais, embora tal medida acarrete potencial ofensa do direito de expressão de partidos e candidatos; tal limitação, a nosso ver, faz sentido, diante da aplicação dos princípios hermenêuticos da proporcionalidade e da máxima efetividade das normas constitucionais;

- No plano da arrecadação de recursos, observa-se uma tendência nas reformas legislativas recentes promovidas nos ordenamentos estudados em priorizar o modelo de financiamento público, ou ao menos em conferir-lhe maior importância na capitalização de partidos e candidatos; tal postura, se por um lado incrementa maior independência de fontes privadas de recursos, tem os efeitos degeneratórios de aumentar a burocratização e desvinculação social dos partidos políticos;
- Quanto ao sistema de controle, deve priorizar-se seu exercício por órgãos alheios à atividade política, conferindo-se rigor à atividade de prestação de contas e correlata publicidade; no campo sancionatório, em que pese seja possível estabelecer sanções que influam diretamente no desenvolvimento e resultado do processo eleitoral – como a cassação de registro e negação de diploma –, tais penas devem ter caráter excepcional e ser previstas apenas em condutas de elevada gravidade, ante o risco de se desvirtuar a vontade popular de maneira indevida.

Especificamente quanto ao regime jurídico do financiamento eleitoral no Brasil, podem ser elencados os seguintes pontos conclusivos:

- O Brasil, a exemplo de outros países, teve seu ordenamento acerca do financiamento eleitoral reformado por força de escândalos políticos causadores de grande clamor público, impulsionando uma resposta imediatista do legislador; no caso brasileiro, concretizada na lei nº 11.300/2006;
- Referida reforma, embora tenha avançado em alguns pontos, pecou no plano da técnica legislativa, e foi tímida em temas como a limitação de gastos eleitorais e o conteúdo da prestação de contas, os quais, pela importância nos planos da eficácia do controle e transparência, mereceriam maior atenção do legislador;
- Quanto aos gastos eleitorais, embora o artigo 17-A da lei nº 9.504/97, alterado pela lei nº 11.300/06, tenha previsto a fixação de um limite

legal de gastos, verifica-se a má técnica do legislador reformador ao atribuir aos partidos políticos a fixação dos próprios limites quando o poder legislativo concernente à eleição permanecer inerte;

- O modelo de financiamento adotado é, no plano abstrato-normativo, de natureza privada, uma vez que não são previstas verbas públicas para o custeio direto das campanhas; entretanto, considerando que boa parte dos recursos empregados nas campanhas advém do Fundo Partidário, constituído por recursos oriundos do orçamento público, e que são garantidos pela legislação benefícios como o horário eleitoral gratuito, inegável fonte de financiamento indireto, conclui-se que o financiamento público já se faz presente no regime jurídico brasileiro, mesmo que de forma reflexa;
- O sistema de controle do financiamento eleitoral brasileiro se destaca por conferir a um órgão do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral, a função de fiscalizar, regulamentar e decidir acerca das contas de partidos e candidatos; as vantagens de tal órgão de controle são exatamente sua desvinculação de interesses políticos, sem perder a natureza de controle estatal;

Quanto à inserção do princípio da transparência no regime jurídico do financiamento eleitoral, as seguintes conclusões são possíveis:

- Somente é possível delinear os contornos que deve assumir a consecução da transparência a partir do objeto de regulação, razão pela qual apenas após delinear os valores, objetivos e mecanismos do financiamento eleitoral podemos ponderar acerca de qual papel a transparência assumirá em tal seara;
- Neste sentido, concluímos que no âmbito do financiamento eleitoral a transparência constitui o meio de assegurar o controle popular mediante o voto, o qual é, em última instância, o principal instrumento democrático para o controle de políticos, partidos e candidatos;
- A concretização da transparência depende do aperfeiçoamento de importantes mecanismos como o conteúdo e a publicidade das contas

eleitorais, o órgão responsável pela fiscalização do fluxo financeiro das campanhas e a garantia da participação popular na atividade de controle;

- O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro pode ser enquadrado como avançado em alguns aspectos, em especial quanto à natureza do órgão de controle, reputada vantajosa em relação a outros modelos; entretanto, há espaço para aperfeiçoamento da transparência, principalmente em relação ao conteúdo e publicidade da prestação de contas.

Por fim, vale dizer que a presente obra não pretendeu, de forma alguma, esgotar todas as questões advindas do tema do financiamento eleitoral, que é objeto constante de acalorados debates na maior parte das democracias ocidentais. A verdade é que eliminar por completo desta seara desvios como a corrupção e a influência indevida do poder econômico é um objetivo talvez inalcançável; o que se buscou alertar, tão-somente, é que, a nosso ver, o melhor caminho para assegurar a maior assepsia, honestidade e igualdade de oportunidades nas disputas eleitorais está na efetivação de medidas assecuratórias da transparência do fluxo financeiro nas campanhas, sendo esta a tese que procuramos defender ao longo deste estudo.

BIBLIOGRAFIA

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. Martins Fontes, São Paulo, 2003.

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional*. Malheiros, São Paulo, 2004.

AFONSO DA SILVA, Luís Virgílio. *Sistemas Eleitorais – tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. Malheiros, São Paulo, 1999.

AFONSO DA SILVA, Virgílio (org). *Interpretação Constitucional*. Malheiros, São Paulo, 2007.

AMO, Cláudio Weber. CALHEIROS, Renan. *O financiamento público exclusivo de campanhas combate o caixa dois? Lições da crise*. Folha de São Paulo, SP, nº 27870, Seção Tendências/Debates 23/07/2005.

ALEXANDER, HERBERT E. *Financing politics - money, elections and political reform*. Congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1992.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. Saraiva, São Paulo, 2007.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Pedro Constantin Tolens. Martin Claret, São Paulo, 2006.

ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. Martins Fontes, São Paulo, 2002.

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Democracia representativa, do voto e do modo de votar*. Imp. Nacional, Rio de Janeiro, 1931.

BANDEIRA DE MELLO. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros, São Paulo, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. Saraiva, São Paulo, 2006.

BENEVIDES, Maria Vitoria (org.). *Reforma Política e cidadania*. Fundação Perseu Abramo, 2003, São Paulo.

BERCOVICCI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo, Malheiros, 2005.

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

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Paz e Terra, São Paulo, 2006.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. Malheiros. São Paulo, 2004.

_____. *Ciência Política*. Malheiros, São Paulo, 2006.

_____. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. Malheiros, São Paulo, 2004.

BORON, Atilio A. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. Paz e Terra, São Paulo, 1994.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva, São Paulo, 2007;

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Manole, Barueri, 2004.

_____. *Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 10, nº 41. São Paulo, 2002.

_____. *Eleições 2002, o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico*. Revista Direito Mackenzie, ano 3, nº 1. São Paulo, 2002.

_____. *O Voto nas Américas* (coord.). Manole, Barueri, 2008.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Almedina. Coimbra, 2000.

CARRE DE MALBERG, Raymond. *Teoria General del Estado*. Fondo de Cultura Economica, Panuco, 1948.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2004.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. Saraiva, São Paulo, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética. Direito, moral e religião no mundo moderno*. Companhia das Letras. São Paulo, 2006

_____. *Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático*. Revista Trimestral de Direito Público, nº 17, Malheiros, São Paulo, 1997.

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

CHANTEBOUT, Bernard. *Droit Constitutionnel*. Sirey, Paris, 2007.

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

_____. *Who governs? Democracy and power in an American city*. Yale University Press, New Haven, 1989.

_____. *Polyarchy, participation and opposition*. Yale University Press, New Haven and London, 1971.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Eleições – comentários à lei nº 9.504/97*. Dialética, São Paulo, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Atlas, São Paulo, 2003.

DIAS, Maurício. *A mentira das urnas, crônica sobre dinheiro e fraude nas eleições*. Record, Rio de Janeiro, 2004.

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

_____. *La democracia sin el pueblo*. Barcelona, Ariel, 1967.

_____. *Los Partidos Politicos*. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1996.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Perspectiva, São Paulo, 1977.

FAUPIN, HERVE. *Le controle du financement de la vie politique, partis et campagnes*. Paris, L.G.D.J., 1998.

FAVOREU, Louis (org.). *Campagnes Électorales. Principe d'égalité et transparence financière*. Economica, Paris, 1988.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Direito Constitucional – Liberdade de Fumar, Privacidade, Estado, Direitos Humanos e outros temas*. Manole, Barueri, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. Saraiva, São Paulo, 1972.

_____ *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva, São Paulo, 2002.

_____ *A democracia no limiar do século XXI*. Saraiva, São Paulo, 2000.

_____ *Estado de Direito e Constituição*. Saraiva, São Paulo, 2007.

FERREIRA FILHO, Roberval Rocha. *Principais julgamentos TSE – Tribunal Superior Eleitoral*. PODIVM, Salvador, 2008.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros. São Paulo, 2003.

FRIEDRICH, Carl J. *Gobierno constitucional y democracia – teoría y práctica en Europa y América*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

_____ *Uma introdução à teoria política*. Tradução de Leonidas Xausa e Luiz Corção. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1970.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Editora Nacional. São Paulo, 2005.

GARCIA, Emerson. *Abuso de poder nas eleições: meios de coibição*. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2000.

GARCIA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Alianza Editorial, Madrid, 1986.

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

GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiación de los Partidos Políticos*. Dykinson, Madrid, 1995.

GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?* Martins Fontes, São Paulo, 2003.

GIUDICE, Federico Del. *La Costituzione Esplicata*. Simone, Napoli, 2008.

LÓPEZ GUERRA, Luis. *Las campañas electorales en Occidente. Propaganda y política en la sociedad de masas*. Ariel, Barcelona, 1977.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia, entre facticidade e validade*. Vol.1. Biblioteca Tempo Universitário, 2003, Rio de Janeiro.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Companhia das Letras. São Paulo, 2006.

- KRAEHE, Rainer. *Le financement des partis politiques*. Paris, PUF, 1972.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. Martins Fontes, São Paulo, 1993.
- _____. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Martins Fontes, São Paulo, 1992.
- LANCHESTER, Fulco (org). *Finanziamento della política e corruzione*. A. Giuffrè. Milano, 2000.
- LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2005.
- LEIBHOLZ, Gerhard. *La rappresentazione nella democrazia*. Giuffrè, Milano, 1989.
- LEMBO, Claudio. *Participação política e Assistência Simples*. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1991.
- _____. *O Voto nas Américas* (coord.). Manole, Barueri, 2008.
- MACPHERSON, C.B. *Democratic Theory*. Clarendon Press, Oxford, 1973.
- MANOD, Alain. *Le financement des campagnes électorales*. Paris, Berger Levrault, 2000.
- MALAMUD, Carlos. POSADA-CARBÓ, Eduardo (editores). *The Financing of Politics Latin American and European Perspectives*. Institute for the study of the Americas, London.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa*. Saraiva, São Paulo, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros, São Paulo, 2004.
- MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Martires. BRANCO, Paulo Gustavo G. *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva, São Paulo, 2007.
- MEZZARROBA, Orides. MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. Saraiva, São Paulo, 2007.
- MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução de Cristina Murachco. Martins Fontes, São Paulo, 2005.

MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. Atlas. São Paulo, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Renovar, Rio de Janeiro, 2001.

MOSCA, Gaetano. *La Clase Política*. Fondo de Cultura Económica, Mexico D.F., 2006.

MICHELS, Robert. *A Sociologia dos Partidos Políticos*. Tradução de Arthur Chaudon. UNB, Brasília, 1982.

MICHELS, Vera Maria Nunes. *Direito Eleitoral*. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2008.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. Ibrasa, São Paulo, 1964.

NOHLEN, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales*. Nueva Sociedad, Caracas, 1995.

ORTEGA Y GASSET. *A Rebelião das Massas*. Tradução de Artur Guerra. Antropos, Lisboa, 1989.

PLATÃO. *A República*. Tradução de Pietro Nasseti. Martin Claret, São Paulo, 2006.

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil – da Colônia à Quinta República*. Senado Federal, Brasília, 1989.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 1998, Forense, São Paulo.

ROMANO, Roberto. *Transparência democrática: aspectos filosóficos*. *Direito e Sociedade: Curitiba*, v. 2, nº 1, p. 1-42, jan/jun/2001.

RODRIGUES, José Honório. *O parlamento e a evolução nacional*. Senado Federal, Brasília, 1972.

ROSA JR., Luiz Emygdio F. *Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário*. Renovar, Rio de Janeiro, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: ou princípios do direito político*. Martin Claret, São Paulo, 2007.

SALOMON, Délcio Vieira. *Como fazer uma monografia*. Martins Fontes, São Paulo, 2004.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Vol.1 – o debate contemporâneo, Ática, 1994, São Paulo.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. “*Compra de Votos*” – *Análise à luz dos princípios democráticos*. Verbo Jurídico, Porto Alegre, 2007.

SCHIMITT, Carl. *Legalidade e legitimidade*. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. Del Rey, Belo Horizonte, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros, São Paulo, 2003.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva, São Paulo, 2007.

TELES, Ney Moura. *Direito Eleitoral*. Atlas, São Paulo, 1998.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil, vol. III*. Forense, Rio de Janeiro, 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América. Leis e Costumes*. Martins Fontes, São Paulo, 1998.

TORQUATO, Jardim. *Direito Eleitoral Positivo*. Brasília Jurídica, Brasília, 1998.

VIANA, Oliveira. *Populações meridionais no Brasil*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1973.

SITES CONSULTADOS:

AGENCIA BRASIL. *Brasil ocupa 62ª posição no mundo em relação ao uso da internet*. Adriana Brendler. www.agenciabrasil.gov.br, acesso em 20/05/2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. www.camara.gov.br, acesso em 2007 e 2008.

CAMPAIGN FINANCE. *Bucley x Valeo*. www.campaignfinancesite.org, acesso em 21/11/2007.

DEUTSCHER BUNDESTAG. www.bundestag.de, acesso em 2007 e 2008.

EL SENADO DE ESPAÑA. www.senado.es, acesso em 2007 e 2008.

FAUSTO, Boris. *Terra Nostra*. Folha de São Paulo de 26/12/2004, www1.folha.uol.com.br, acesso em 05/11/2007.

FEDERAL ELECTION COMMISSION. www.fec.gov, acesso em 2007 e 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Folha on-line. Alemanha: Partido de Kohl tem novo escândalo*. www1.folha.uol.com.br, acesso em 05/11/2007.

LEGIFRANCE. Le service public de la diffusion du droit. www.legifrance.gouv.fr, acesso em 2007 e 2008.

PERISSINOTTO, Renato M. Hannah Arendt, *Poder e a crítica da “tradição”*, p. 10. Acesso site: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n61/a07n61.pdf>, em 11/02/2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. www.planalto.gov.br, acesso em 2007 e 2008.

SENADO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. www.senado.gov.br, acesso em 2007 e 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativos eletrônicos. www.stf.gov.br, acesso em 11/12/2007.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. www.transparency.org, acesso em 26/12/2007.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. www.tre-sp.gov.br, acesso em 2007 e 2008.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. www.tre-mg.gov.br, acesso em 27/02/2008.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. www.tse.gov.br, acesso em 2007 e 2008.

VALOR ECONÔMICO ON LINE. *Concentração de renda cai, mas diferença entre ricos e pobres continua alta, mostra pesquisa do IBGE*. www.valoronline.com.br, acesso em 08/07/2007

JORNAIS E REVISTAS:

FOLHA DE SÃO PAULO. *Valerioduto destinou verbas a ex-assessor de secretário de Aécio.* Caderno Brasil. Edição de São Paulo, 29/11/2007, ano 87, n. 28729.

_____ *Cisco diz que não tem relação com laranjas.* Edição de São Paulo, 30/11/2007, ano 87, n. 28730.

_____ *Campanha de McCain pode ficar sem dinheiro na reta final.* Caderno Mundo, edição de São Paulo, 26/02/2008, ano 88, n. 28.788

REVISTA VEJA. *Votar nunca mais será igual.* PETRY, André. Editora Abril, edição 2063 – ano 41, n. 22, 04/06/2008.

RAMOS, Dircêo Torrecilas. *A caça ao tesouro é tão importante quanto cassar políticos.* Jornal SP Norte, edição de 09 a 15 de novembro de 2007, p. 02.

_____ *Operação Jardinagem e a corrupção política.* Jornal SP Norte, edição de 30 de novembro a 06 de dezembro de 2006, p. 02.

_____ *A complexa eleição presidencial nos Estados Unidos da América do Norte,* edição de 25 a 31 de janeiro de 2008, p. 02.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)