

O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS: ANÁLISE COMPARATÓRIA ENTRE O SISTEMA BRASILEIRO E O PORTUGUÊS E A RELAÇÃO COM O SISTEMA FRANCÊS E O NORTE-AMERICANO

THE POLITICAL CAMPAIGN FINANCING: AN ANALYSIS COMPARISON BETWEEN
BRAZILIAN AND PORTUGUESE SYSTEMS AND THEIR RELATIONSHIP WITH THE
FRENCH AND THE NORTH AMERICAN SYSTEMS

JULIANA JACOB

Professora universitária

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal

jujacob0206@gmail.com

RESUMO: Há, hodiernamente, em Estados Democráticos de Direito, três modalidades de financiamento de campanhas eleitorais: pública, privada e mista. O trabalho em tela propõe uma análise dos sistemas eleitorais brasileiro e português em razão deste ser o modelo ideal a ser alcançado conforme as perspectivas político-ideológicas em questão e aquele ser o país objeto de estudo. Passando por questões referentes à evolução no funcionamento do sistema eleitoral norte-americano e francês, e debatendo sobre as espécies de controle no financiamento das campanhas, veremos que muitas têm sido as discussões a respeito da adoção de um sistema brasileiro de financiamento exclusivamente público, e ainda que essa modalidade seja parte das tendências e perspectivas dos sistemas atuais, trata-se de uma ideologia política esvaecida de fundamentos materiais que justifiquem sua implementação sem que seja procedida uma reforma política em nível nacional.

PALAVRAS-CHAVE: financiamento de campanhas eleitorais; financiamento eleitoral exclusivamente público; sistema eleitoral brasileiro; sistema eleitoral português.

ABSTRACT: There is, in our times, in Democratic States of Law, three political campaigns funding arrangements: public, private and mixed. The screen work proposes an analysis of the Brazilian and Portuguese electoral systems, because that is the object of study this country and the ideal model to be achieved as the political and ideological perspectives around this issue. Through issues related to developments in the functioning of the US and French electoral system and debating species control on campaign financing, we see that many have been discussions about the adoption of a Brazilian system of exclusively public funding, and even if this mode is part of the trends and perspectives of current systems, it is a political ideology, erased material reasons to justify its implementation without being preceded a policy reform at the national level.

KEYWORDS: financing of political campaigns; campaign finance exclusively public; Brazilian electoral system; Portuguese electoral system.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Financiamento de campanha eleitoral e suas modalidades. 2.1. Sistema eleitoral brasileiro: conceito e modalidades adotadas. 2.1.1. Financiamento público. 2.1.2. Financiamento privado. 2.1.3. Sistema misto. 2.2. Sistema eleitoral português. 3. O con-

trole do financiamento eleitoral: procedimento de fiscalização, prestação de contas e sanções.

3.1. Sistema eleitoral brasileiro. 3.1.1. Controle das doações. 3.1.2. Prestação de contas. 3.1.3. Sanções aplicadas. 3.2. Sistema eleitoral português. 4. Considerações sobre o financiamento de campanhas eleitorais em outros países. 4.1. Sistema eleitoral norte-americano. 4.2. Sistema eleitoral francês. 4.2.1. França. 4.3. Declarações de situação financeira. 4.4. Financiamento ilegal. 5. Tendências e perspectivas do modelo brasileiro. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. Introdução

Este trabalho tem como escopo analisar o financiamento de campanha política nos Estados Democráticos de Direito do Brasil e de Portugal e relatar, a título exemplificativo, o funcionamento dos financiamentos políticos no sistema eleitoral norte-americano e no sistema eleitoral francês.

O tema foi escolhido por se tratar de um assunto bastante polêmico, divergente conforme o território no qual é aplicado e, ainda, porque atualmente há uma tendência à adoção de um sistema de financiamento exclusivamente público em países que adotam o sistema misto, como é o caso do Brasil.

Partindo do pressuposto de que a legislação eleitoral vem sendo alterada ao longo dos anos nesses países, adotou-se, para a realização deste estudo, uma análise legislativa (essencialmente) metodológica e doutrinária.

O objetivo geral da presente pesquisa é fazer uma descrição das modalidades de financiamento existentes na conjuntura política atual, analisando quais os benefícios de um financiamento essencialmente privado (como o do governo norte-americano); de um financiamento essencialmente público (como o adotado pelo governo português) e de um financiamento misto (como o utilizado atualmente no Brasil e na França).

Primeiramente, este artigo conceitua o termo “financiamento” e descreve as modalidades de financiamento de campanha

adotadas no Brasil e em Portugal. Em seguida, analisa as legislações desses países e as modificações que sofreram ao longo da história.

Posteriormente, procede ao controle exercido pelos órgãos competentes da prestação e da eventual fiscalização das contas de campanha e, se necessário, a aplicação das sanções cabíveis.

Ainda, este trabalho exemplifica os financiamentos adotados pelos sistemas norte-americano e francês, sobre os quais se analisam as evoluções sofridas por suas legislações no decorrer dos anos.

Por fim, o último item, *Tendências e perspectivas do modelo brasileiro: a adoção do financiamento público exclusivo*, cujo tema tem sido pauta de entendimentos jurisprudenciais e doutrinários, discute se o sistema de financiamento já adotado pelo governo norte-americano pode vir a sê-lo no Brasil.

Contudo, cada Estado Social Democrático é dotado de particularidades que devem ser estudadas quando da aplicação de um sistema de financiamento e tudo que este implica.

Atualmente, verifica-se uma modalidade de fraude na atividade econômica partidária que está diretamente ligada ao sistema de financiamento de *marketing* político oriundo das campanhas eleitorais. A tendência à adoção de uma propaganda de massas essencialmente midiática deixa de lado o modelo antigo, o qual apresentava um caráter mais individual¹.

1 Antigamente, a propaganda nas campanhas políticas era, na sua maior parte, feita através de visitas pessoais dos candidatos aos eleitores ou por meio de cartas. Com o aumento do eleitorado, as propagandas em massa ganharam território em todos os Estados de direito democrático consolidado. É assim que surge o marketing político, ou a publicidade política, no qual são adotadas técnicas publicitárias (comerciais) nas campanhas.

Uma outra prática dos candidatos e dos partidos políticos é o desvio de fundos que, supostamente, deveriam ser aplicados às atividades eleitorais e/ou partidárias, mas que são empregados em benefícios estritamente pessoais².

Contudo, houve uma série de requisitos³ que nos levou às regras que sustentam o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, cujo princípio eleitoral embasador do estudo é o chamado “princípio da transparência”⁴.

2. Financiamento de campanha eleitoral e suas modalidades

2.1. Sistema eleitoral brasileiro: conceito e modalidades adotadas

O financiamento de campanha é o meio pelo qual os partidos políticos arrecadam recursos de modo a custear todas as despesas com as campanhas eleitorais.

O Boletim Informativo da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) define financiamento de campanha eleitoral como “recursos financeiros em dinheiro ou estimáveis em dinheiro arrecadados por partidos políticos ou candidatos com o objetivo de serem aplicados em gastos de campanha eleitoral” (BRASIL, 2012).

No Brasil, tanto os recursos públicos quanto os privados são permitidos e adotados pelos partidos políticos para o financiamento de campanhas eleitorais. Por se tratar de um

2 Em relação a essas atividades, ler o item 3, no qual são descritas as sanções penais e administrativas aplicáveis.

3 Serão estudados no decorrer da pesquisa.

4 Adotado em países como Brasil, Portugal, França e Estados Unidos da América (estudados nesse trabalho).

tema polêmico e atualmente em voga, as modalidades desse financiamento que devem ser adotadas estão em constante debate no país. Sabe-se que não há que se falar em realização de campanha política sem dispêndio de recursos do Poder Executivo, que na prática é bastante excessivo, principalmente em eleições majoritárias.

O terreno econômico é o meio no qual mais se verifica abuso do poder nas eleições e, quando se observa um grave desequilíbrio na disputa pelo pleito eleitoral, consubstancia-se a necessidade de intervenção do legislador, com o escopo de conferir equilíbrio ao certame. Os dispositivos legais visam evitar que os mais afortunados tenham vantagem em relação àqueles que possuem menos recursos financeiros a fim de cumprir-se, em tese, o princípio constitucional da isonomia. Afinal, se todos são iguais perante a lei, justo não seria que houvesse uma desproporcionalidade na oportunidade de ocupação de cargos político-eletivos.

A Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições – LE) disciplina o financiamento (arrecadação) e os gastos (aplicação de recursos financeiros) (art. 17 a 27, 81 e 99) a serem observados por partidos políticos e por candidatos participantes do pleito eleitoral. A Lei n. 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP) apresenta as regras que candidatos e partidos devem seguir na arrecadação e na aplicação de recursos financeiros e não financeiros nas campanhas eleitorais, bem como prestar contas desses recursos à Justiça Eleitoral (arts. 31, 38 a 44), uma vez que podem ser feitas doações remuneradas aos partidos políticos em época não eleitoral e que podem ser aplicadas em campanhas eleitorais (art. 39, § 5º).

O financiamento de partidos e campanhas pode ser de natureza pública, privada ou mista.

Muitas são as discussões em relação a qual modalidade de financiamento adotar, por ser a mais correta, e a que melhor evita fraudes. Cabe analisar como é feita cada uma para dispor quais os seus limites e o seu controle.

2.1.1. Financiamento público

A Lei 9.504/97⁵, em seu art. 79, determina que o financiamento de campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinado em lei específica. À espera de regulamentação, a Lei 9.096/95 é a fonte legal para disposição dessa modalidade de financiamento, o qual pode ser:

a) Proveniente do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), cuja constituição legalmente prevista (arts. 38, I, II e IV; e 40, LOPP) descreve subvenção (auxílio pecuniário concedido pelo Estado) de verbas públicas na forma dos valores recolhidos pelo erário a título de aplicação de multas e penalidades pecuniárias eleitorais e partidárias, de eventuais recursos financeiros destinados por lei e, ainda, de dotações orçamentárias anuais específicas.

Esses valores que compõem o Fundo Partidário podem ser aplicados nas campanhas eleitorais, quer seja por gastos diretos (como a propaganda eleitoral), quer seja na forma de gastos indiretos (como o custeio de manutenção das sedes e serviços partidários).

b) Mediante a concessão obrigatória de horário reservado e cedido pelas emissoras de rádio e televisão com destinação ao exercício da propaganda eleitoral gratuita em rede ou

5 Modificada pela Lei 11.300/06, vigorou até 2009, quando ocorreu a minirreforma eleitoral.

por meio de inserções (arts. 47, 49 e 51, LE); sendo esse tempo, despendido pelas emissoras, custeado pela compensação fiscal garantida pelo poder público (art. 99, LE).

Nada comprova que os recursos do Fundo Partidário sejam realmente destinados ao financiamento de campanhas. Seu objetivo inicial é fazer frente aos gastos decorrentes da movimentação cotidiana da agremiação, não restando dúvidas de que são empregados para esse fim (GOMES, 2008, p. 243). Sabe-se ainda que a propaganda partidária nem sempre é voltada especificamente para a campanha política, como é o caso da propaganda eleitoral obrigatória.

Quanto às doações de verbas públicas a partidos ou candidatos, mister ressaltar que há vedações expressas na lei, como é o caso de entidade ou governo estrangeiro, de qualquer órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público e de entidade privada que seja subvencionada com recursos públicos (art. 24, LE; art. 31, LOPP).

2.1.2. Financiamento privado

Consiste no financiamento por meio de doações remuneratórias de origem privada a partidos políticos⁶ ou a candidatos, tanto as efetuadas por pessoas físicas quanto por jurídicas (arts. 23 e 81, LE; arts. 38, III e 39, *caput* e § 5º, LOPP), além de recursos próprios dos candidatos (art. 23, § 1º, II) e recursos provenientes da comercialização de bens ou da realização de eventos com o fim próprio de aplicação em campanha eleitoral (Res. TSE n. 23.217/2010, art. 14, VI).

⁶ No caso dos partidos, essas doações podem ser feitas, inclusive, diretamente ao Fundo Partidário.

Essas doações submetem-se a um complexo regramento legal, havendo controle quanto à origem, ao montante que cada indivíduo pode fornecer, e qual a gestão e o destino que lhes é dado. Além disso, os destinatários têm a obrigação legal de prestar contas à Justiça Eleitoral (art. 81, §§, LE).

No ano eleitoral, a cada eleição, uma lei disporá sobre o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa, sempre respeitando as peculiaridades locais. Caso inexistir essa lei, caberá a cada partido político estabelecer tal limite, e deverá comunicar à Justiça Eleitoral, que conferirá publicidade às informações (art. 17-A, LE). Frisa-se que a competência para a fixação do teto de despesas de campanha não é da Justiça Eleitoral, mas do legislador e dos partidos políticos, respectivamente.

Com base nesse limite, os partidos devem informar, no pedido de registro dos seus candidatos, os valores máximos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem⁷. As candidaturas de vices ou suplentes devem ser incluídas às candidaturas dos titulares e, em caso de coligação, o valor máximo fixado será individual, para cada partido que a integrar.

O responsável pela administração financeira da campanha será o candidato ou alguém designado por ele, podendo utilizar-se de recursos repassados pelo comitê (inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário) e de recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta lei (art. 20, LE).

7 LE, art. 18. Esses valores têm a obrigação de respeitar o teto previsto, conforme a Lei 11.300/2006, que alterou o preceito anterior, o qual dispunha que os partidos e as coligações deveriam indicar os valores máximos dos gastos que seriam feitos “por candidato”. Atualmente, esse limite é em relação ao número de cargos eletivos. O §2º desse artigo ainda dispõe sobre a cominação de multa caso haja dispêndio além dos valores declarados, possibilidade de alegar abuso de poder econômico, e, ainda, impugnação do mandato do eleito.

A LE dispõe ainda que o candidato será solidariamente responsável com a pessoa indicada na forma do artigo 20 pela veracidade das informações financeiras e contábeis da campanha, devendo ambos assinar a prestação de contas⁸.

A formação, a composição e a atuação do comitê devem ser disciplinadas pelo estatuto partidário, observadas as limitações legais. O artigo 34 da LOPP obriga a criar-se esse órgão político, e ainda estabelece a responsabilidade civil e criminal de seus membros, caso venham a cometer alguma irregularidade.

Esse comitê financeiro deverá ser criado pelo partido até dez dias úteis depois da convenção realizada para a escolha dos candidatos (art. 19, LE).

Quanto ao número de comitês, dispõe o art. 19, § 1º, da LE:

Os comitês devem ser constituídos para cada uma das eleições para as quais o partido apresente candidato próprio, podendo haver reunião, num único comitê, das atribuições relativas às eleições de uma dada circunscrição. (BRASIL, 1997).

Esse mesmo dispositivo faz uma ressalva ao afirmar que nas eleições presidenciais é obrigatória a criação de comitê nacional e facultativa a de comitês nos Estados e no Distrito Federal⁹. E ainda dispõe que o prazo para os comitês se registrarem nos órgãos da Justiça Eleitoral é de cinco dias, a contar da data de sua constituição (art. 19, § 3º, LE).

⁸ Redação dada pela Lei 11.300, de 2006.

⁹ LE, art. 19, §2º. Trata-se de um órgão vinculado a partido político, não sendo permitida a criação de comitê financeiro de coligação partidária (Resolução TSE nº 23.376, de 1º de março 2012, art. 7º § 2º).

Como funções desse comitê depreendem-se: a) arrecadação e aplicação dos recursos de campanha; b) distribuição dos recibos eleitorais aos candidatos; c) fornecimento de informações referentes à arrecadação e à aplicação dos recursos aos candidatos (e as respectivas prestações de contas); d) encaminhamento da prestação de contas dos candidatos às eleições majoritárias e às proporcionais à Justiça Eleitoral, caso estes não o façam¹⁰.

Mas alguns requisitos devem ser observados para a efetivação do registro do comitê, como: a) requerimento do registro de candidatura ou do comitê financeiro; b) inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); c) comprovação da abertura de conta bancária específica destinada a registrar a movimentação financeira de campanha; d) emissão de recibos eleitorais (Res. TSE 23.376/12, art. 2º). Cumpridas essas formalidades, pode-se iniciar a colheita de recursos no meio socioeconômico, cujo termo final é fixado para o dia da eleição¹¹.

No CNPJ, com o escopo de abertura de contas bancárias para a captação e a movimentação dos recursos, devem estar inscritos tanto os comitês de partidos políticos quanto os candidatos. Tais práticas visam impedir que as candidaturas sejam irrigadas com dinheiro de origem ilícita, como a prática de caixa dois e o tráfico de entorpecentes. Encerrado o pleito eleitoral, as inscrições são canceladas *ex officio* automaticamente pela Receita Federal, normalmente em 31 de dezembro do mesmo ano.

10 Lei 9.504/1997, arts. 19, 28, §§ 1º e 2º, e 29. Em relação às funções dos comitês e ao procedimento relativo à prestação de contas nas eleições de 2012, ver Resolução TSE nº 23.376, de 1º de março de 2012.

11 Excepcionalmente, depois dessa data, poderá ser permitida a colheita a fim de quitar despesas contraídas durante a campanha, desde que regularmente comprovadas.

O art. 22 da LE exige que seja aberta uma conta bancária específica¹² pelos candidatos e pelos comitês, só que, no caso de coligações, cada consorciado deverá abrir a sua própria conta¹³.

Nessa conta devem transitar todas as movimentações referentes à campanha (inclusive as provenientes de recursos próprios dos candidatos, já que os movimentos financeiros de qualquer natureza devem ser feitos mediante cheque nominal ou transferência bancária)¹⁴.

Liberados dessa obrigação legal estão os vices e os suplentes, pois a conta deles está vinculada à conta do titular; e há ainda uma ressalva trazida pelo § 2º desse mesmo artigo:

O disposto neste artigo não se aplica aos casos de candidatura para Prefeito e Vereador em Municípios onde não haja agência bancária, bem como aos casos de candidatura para Vereador em Municípios com menos de vinte mil eleitores. (BRASIL, 1997).

Caso ocorram gastos provenientes de conta diversa da específica, o partido ou o candidato estará sujeito às sanções do §3º.

A expedição de recibos eleitorais é obrigatória e, conforme a LE (Res. TSE 23.376/12), toda e qualquer doação deverá ser feita mediante recibo impresso ou ainda eletrônico nos casos de doações feitas pela internet¹⁵.

12 O termo “específica” significa que é vedado utilizar conta preexistente.

13 Não há disposição legal que impeça que seja aberta mais de uma conta por candidato ou comitê.

14 Ainda que o candidato ou o comitê não disponha de recursos, e que não haja movimentações financeiras, a abertura de conta é obrigatória e figurará na futura prestação de contas. Os bancos não podem negar-se a abri-la e nem mesmo a impor uma quantia mínima para ela (além da cobrança de taxas e manutenção da conta).

15 LE, art. 23, §2º - alteração dada pela lei 12.034 de 2009. Os recibos devem ostentar numeração seriada única, iniciando-se pelo número do partido. Deverão ser expedidos ainda que o candidato faça doação para a sua própria campanha.

Entre os recursos em geral¹⁶, estão as receitas de campanha advindas de recursos próprios do candidato, as doações estabelecidas em lei, a comercialização de bens e a realização de eventos¹⁷, bem como a aplicação financeira dos recursos de campanha.

As doações¹⁸, depois das alterações das Leis 11.300/2006 e 12.034/2009, podem ser da seguinte forma: a) cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos; b) depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado em lei; c) mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito, e que deverá atender aos seguintes requisitos: identificação do doador e emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada (art. 23, § 4º, LE).

Ressaltam-se as vedações expressas prescritas na LE para as doações a partidos ou a candidatos feitas por determinadas pessoas jurídicas de natureza privada:

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;

16 Recursos em geral são os cheques ou transferências bancárias, os títulos de crédito, bem como os bens e serviços estimáveis em dinheiro.

17 O evento deverá ser comunicado à Justiça Eleitoral com antecedência mínima de cinco dias, para que se possa fiscalizá-lo se julgar necessário.

18 As doações podem abranger dinheiro (em espécie ou por título de crédito), coisas (material de escritório, combustível, ferramentas para a confecção de propagandas, instrumentos), cessão de uso de móveis ou imóveis, prestação de serviços, entre outros.

- 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)
 - IX - entidades esportivas; (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009);
 - 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)
- Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81 (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009). (BRASIL, 1997).

Em relação aos gastos que estão sujeitos a registro:

- 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 pessoal a serviço das candidaturas;~~

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 - produção ou patrocínio de espetáculos ou eventos promocionais de candidatura;~~

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;

XI - pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos relacionados a campanha eleitoral; (Revogado pela Lei nº 11.300, de 2006)

XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;

XIII - confecção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha; (Revogado pela Lei nº 11.300, de 2006)

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). (BRASIL, 1997).

Convém ressaltar que a Lei 11.300/2006 alterou a redação do *caput* e deixou claro que o rol legal constituía *numerus apertus*, o que permitiu outras hipóteses diversas das arroladas no artigo 26. A nova redação traz a expressão *numerus clausus* e não admite outras possibilidades de gastos eleitorais.

Porém, o TSE, ao elaborar resoluções, vem admitindo outras modalidades de despesas, como é o caso das doações feitas a outros candidatos ou a comitês financeiros, conforme art. 20, XV, da Res. 22.250/2006, e Res. 22.715/2008¹⁹.

Também sobre os gastos de campanhas, o artigo 27 da LE afirma que qualquer candidato pode realizá-los em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a 1.000 (mil) UFIR, mas tais despesas não estão sujeitas a contabilização, a menos que sejam reembolsadas pelo comitê ou pelo candidato.

a) Limites das doações

Os limites garantidos pela LE para doações devem ser respeitados. No caso das pessoas físicas, o limite é de até 10% dos rendimentos auferidos no ano anterior ao da eleição

19 Em relação às propagandas nas campanhas eleitorais, a LE fixa no seu artigo 39 e §§, uma série de vedações que possam trazer algum tipo de vantagem ao eleitor, como a oferta de brindes e a proibição de showmícios. Caso essas vedações não sejam respeitadas, consumam-se os “gastos ilícitos”, podendo levar à negação ou cassação do diploma do candidato eleito.

(art. 23, § 1º, I, LE). Quanto às pessoas jurídicas, o limite é de até 2% de seu faturamento bruto no ano anterior ao da eleição (art. 81, § 1º, LE).

No caso de recursos próprios dos candidatos, o limite é o valor máximo de gastos estabelecido pela lei ou, na ausência desta, pelo seu próprio partido (art. 23, § 1º, II c/c art. 17-A, LE).

No que concerne às doações de pessoas físicas ou jurídicas para a constituição do Fundo Partidário ou para beneficiar diretamente os partidos políticos, não há limite previsto em lei. Entretanto, caso o partido faça aplicação desses recursos de origem privada em campanhas eleitorais (arts. 38, III; 39, caput e § 5º, LOPP), obrigatoriamente deve respeitar os limites previstos em lei às doações específicas para campanhas eleitorais (arts. 23, § 1º e 81, § 1º, LE).

Os comitês financeiros podem fazer doações a outros comitês ou a candidatos de outros partidos. Nesse caso, não há limite fixado em lei para o valor da transferência.

2.1.3. Sistema misto

É o caso do sistema brasileiro, conforme se pôde observar, já que o sistema misto de financiamento eleitoral é quando a arrecadação para financiar os gastos de campanha admite tanto os recursos provenientes do poder público como os do setor privado.

2.2. Sistema eleitoral português

Em Portugal, o financiamento sofreu uma série de modificações no decorrer da história. Assim, entre 1974 e 1993, quanto às fontes de financiamento, os dispositivos legais previam somente que:

I - as despesas de candidatura e campanha eram suportadas pelos respectivos partidos políticos;

II - eram proibidas as contribuições de pessoas coletivas (nacionais e estrangeiras);

III - eram proibidas as contribuições pecuniárias de pessoas singulares estrangeiras;

IV - no caso de eleições presidenciais e autárquicas, eram permitidas, respectivamente, as contribuições de pessoas singulares que fossem subscritoras das candidaturas presidenciais ou das candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos (RODRIGUES, 2007)²⁰.

Em 1993, entre as novas fontes de receitas, passou-se a aceitar as contribuições de pessoas coletivas e a prever a subvenção estatal (RODRIGUES, 2007, p. 68)²¹.

Em relação às contribuições de pessoas coletivas, no caso de partidos políticos, exigia-se que o certificado fosse um documento emitido por órgão competente.

O limite máximo de doações por pessoas singulares não podia ultrapassar a 100 smn (salário mínimo nacional mensal) por pessoa, e eram obrigatoriamente tituladas por cheque quando excedesse a 15 smn²².

20 A autora faz uma relação da evolução do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, realizando uma comparação dos dispositivos legais antigos e da legislação atual.

21 Foi pela Lei 72/1993 que se institucionalizou a chamada subvenção (ou coparticipação) estatal para as campanhas eleitorais, cuja motivação central foi garantir um mínimo de igualdade de oportunidade entre as candidaturas. Analítico de Periódico. “Os grupos de cidadãos eleitores que apresentarem candidaturas simultaneamente aos dois órgãos do município (câmara e assembleia municipal) e que obtenham representação de pelo menos um elemento directamente eleito ou no mínimo 2% dos votos em cada sufrágio têm direito a uma subvenção estatal para a realização da campanha eleitoral”. (no valor de 50% do fixado para o município, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 19º da Lei 56/1998) - Artº 29º da Lei 56/98, de 18 de Agosto, com a redacção da Lei 23/2000, de 23 de agosto.

22 Podendo constar de ato anónimo até esse valor.

Em relação às pessoas coletivas, o limite por pessoa também era de 100smn, mas no total não poderia exceder a 1/3 do limite legal das despesas²³.

Existia também a vedação legal de empréstimos e de doações de empresas públicas, sociedades de capitais exclusivamente ou majoritariamente públicos, empresas concessionárias de serviços públicos, associações sindicais, pessoas coletivas estrangeiras etc.

Em 1993 foi que surgiu um regime específico para as despesas, o qual consistia na obrigação de discriminação por categorias e na exigência de junção às contas de documento certificativo relacionado a cada ato de despesa de valor superior a 5 smn (RODRIGUES, 2007, p. 71)²⁴.

Em 1998, manteve-se o regime anterior e acrescentou-se ainda a proibição de receber ou de aceitar quaisquer contribuições ou donativos indiretos que sejam objeto de pagamento por terceiro de despesas que aqueles aproveitem, fora dos limites consentidos para os donativos (RODRIGUES, 2007, p. 71).

Em 2001, o advento da Lei 23/2000 acrescentou a seguinte ressalva, em relação à proibição de donativos por pessoas coletivas: “salvo a possibilidade de contrair empréstimos junto de instituições de crédito e sociedades financeiras”. Nos donativos de pessoas singulares, o limite passou de 100 para 80 smn; e os donativos anônimos passaram também a ter limite (500 smn) (RODRIGUES, 2007, p. 73).

O conceito de despesas de campanha apenas foi definido em 2001: as que, tendo essa finalidade, se efetuem a partir da pu-

23 Deveriam ser precedidas de deliberação escrita do órgão competente.

24 Em 2001, o valor passou para 3smn.

blicação do decreto que marca a data das eleições e até a realização do ato eleitoral respectivo (RODRIGUES, 2007, p. 74).

Passou ainda a exigir que o pagamento de qualquer despesa superior a 2smn seja feito por meio de cheque ou de operação bancária que permita a identificação do montante e entidade destinatária; e determinou que as candidaturas não poderiam adquirir bens ou serviços a pessoas singulares e coletivas, nacionais ou estrangeiras, a preços inferiores aos praticados no mercado (RODRIGUES, 2007, p. 74).

Atualmente, o financiamento é regido pela Lei 19, de 20 de junho de 2003, na qual constam as seguintes fontes de campanha:

- subvenção estatal (RODRIGUES, 2007, p. 82)²⁵;
- contribuição dos partidos políticos que apresentem ou apoiem candidatos, donativos de pessoas singulares apoiantes de candidatos a Presidente da República e apoiantes de grupos de cidadãos eleitores²⁶;
- produto de atividades de angariação de fundos durante as campanhas²⁷.

Quanto à repartição de subvenção estatal, o artigo 18 dispõe sobre a porcentagem que deve ser atribuída aos partidos e aos candidatos que preencham os requisitos mínimos na proporção dos resultados eleitorais (MIRANDA, 2007, p. 279-280).

25 Ver artigo 17, Lei 19/2003 e ainda, quadro comparativo de cada eleição (Presidente da República, Assembleia da República, Assembleias Legislativas Regionais, Parlamento Europeu, Autarquias Locais).

26 Essa contribuição deve ser certificada por documento emitido pelo órgão competente, conforme artigo 16, n.º 2, Lei 19/2003.

27 Limite máximo de 60smn por doador, e as doações devem ser obrigatoriamente tituladas por cheque ou outro meio que identifique o montante e a sua origem, independentemente do valor (artigo 16, n.º 3, Lei 19/2003).

O artigo 19 dispõe sobre a transparência de despesas e informa a necessidade de junção de documentos certificativos de cada dispêndio e pagamento que, em princípio, deverá ser feito mediante instrumento bancário.

Entende-se por despesas eleitorais aquelas efetuadas pelas candidaturas, visando a um intuito ou a um benefício eleitoral dentro de seis meses²⁸, e que tenha um registro documental em relação a cada ato de despesa (RODRIGUES, 2007, p. 84).

O artigo 20 da mesma lei estabelece os limites de despesas de campanha, a obrigatoriedade de abrir conta específica e de se constituir um mandatário financeiro para cada conta de campanha²⁹.

3. O controle do financiamento eleitoral: procedimento de fiscalização, prestação de contas e sanções

3.1. Sistema eleitoral brasileiro

3.1.1. Controle das doações

Conforme o artigo 30 da LE e o artigo 34 da LOPP, o controle feito mediante a fiscalização contábil realizada pela Justiça Eleitoral observa as seguintes regras:

- Movimentação financeira exclusiva em contas correntes específicas para fins eleitorais, abertas pelos comitês financeiros e candidatos antes de quaisquer ocorrências de arrecadação e aplicação dos recursos financeiros eleitorais (art. 22 da LE);

28 Lei 19/2003, art. 19º, I. Consideram-se despesas de campanha eleitoral as efetuadas pelas candidaturas, com intuito ou benefício eleitoral, dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do acto eleitoral respectivo.

29 Do mesmo modo que é estabelecido pela legislação brasileira – Lei 19/2003, arts. 15 e 21,

- Constituição e registro de comitês financeiros, órgãos partidários responsáveis pela arrecadação e aplicação desses recursos em campanhas eleitorais (art. 19 da LE);
- Inscrição de candidatos e comitês financeiros em Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) antes de quaisquer ocorrências de arrecadação e aplicação dos recursos financeiros eleitorais (art. 22-A da LE);
- Comprovação de doações a candidatos ou partidos mediante emissão de recibos eleitorais correspondentes aos valores doados (art. 23, § 2º da LE);
- Prestação de contas eleitorais por partidos e candidatos e prestação de contas anuais partidárias (art. 28 e ss da LE; art. 30 e ss da LOPP).

3.1.2. Prestação de contas

Visando a uma maior transparência financeira, e a fim de cercear o abuso do poder econômico, a Justiça Eleitoral determina que, encerradas as eleições, os candidatos e os comitês financeiros devem prestar contas dos gastos e de todos os recursos arrecadados na campanha eleitoral.

É direito imprescindível dos eleitores saber de que forma e por quem foi financiada a campanha de seus mandatários, pois, sem isso, não seria possível observar o exercício da cidadania em sua máxima efetividade. Sem a transparência inerente à prestação de contas, o cidadão não teria as informações necessárias para formar a sua consciência político-moral e utilizar com sabedoria o seu direito de sufrágio.

Nesse sentido, instaura-se na Justiça Eleitoral o chamado Processo de Prestação de Contas (PCON), cuja natureza é essencialmente administrativa e pública, o que significa que

qualquer pessoa tem acesso a ele, podendo inclusive tirar cópia (total ou parcial), ressalvada a existência de documento que, pela natureza, se deva guardar sigilo.

É importante realçar que, com o advento da Lei 11.300/2006, mesmo durante as campanhas, os partidos, as coligações e os candidatos passaram a ter a obrigação legal de divulgar por meio da internet um relatório no qual se discriminam os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que receberam para financiar suas campanhas. Devem ainda informar os gastos realizados em sítio eletrônico criado pela Justiça Eleitoral (JE) nas datas fixadas: 6 de agosto e 6 de setembro do ano eleitoral, conforme a LE, art. 28, § 4º. Essas são chamadas de prestações parciais de conta (GOMES, 2008. p. 252)³⁰.

A administração da campanha pode ser feita pelo candidato ou por pessoa designada por ele. Ambos são solidariamente responsáveis (administrativa, civil e penalmente) pela veracidade das informações, devendo assinar conjuntamente a respectiva prestação de contas (art. 21 da LE).

Nas eleições majoritárias, as prestações de contas serão feitas por intermédio do comitê financeiro, devendo ser acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros e dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos valores, números e emitentes (art. 28, § 1º da LE). No caso das eleições proporcionais, as prestações de contas serão feitas pelo comitê financeiro ou pelo próprio candidato (art. 28, § 2º da LE).

30 Além disso, com vista a subsidiar a análise final do processo, a Justiça Eleitoral de ofício poderá realizar fiscalizações, instando potenciais doadores, fornecedores de produtos e serviços a prestarem informações sobre doações a candidatos ou negócios com eles entabulados.

O prazo final para que os comitês financeiros prestem contas à Justiça Eleitoral é até o 30º (trigésimo) dia posterior às eleições. Se houver dois turnos de votação, os candidatos que o disputem deverão apresentar as contas de uma só vez no mesmo prazo, porém a contar da realização do segundo turno (GOMES, 2008, p.253).

Ainda em relação às ações do comitê ao receber as contas dos candidatos, o artigo 29, I e II, da LE dispõe que esse deve: a) verificar se os valores declarados pelo candidato à eleição majoritária como tendo sido recebidos por intermédio do comitê conferem com seus próprios registros financeiros e contábeis; b) resumir as informações contidas nas prestações de contas, de forma a apresentar demonstrativo consolidado das campanhas dos candidatos.

A obrigação de prestar contas estende-se até mesmo ao candidato que renunciar, desistir ou tiver o registro indeferido pela Justiça Eleitoral, conforme se verifica no artigo 35 da Res. TSE 23.376/2012, § 5º: o candidato que renunciar à candidatura, dela desistir, for substituído ou tiver o seu registro indeferido pela Justiça Eleitoral deverá prestar contas correspondentes ao período em que participou do processo eleitoral, mesmo que não tenha realizado campanha.

No caso de falecimento, essa obrigação é transmitida ao administrador financeiro ou, na ausência deste, à direção do partido (art. 5º, § 6º, da Res. TSE 23.376/2012).

Os candidatos têm a faculdade de enviar suas contas aos respectivos comitês ou prestá-las diretamente à Justiça Eleitoral (art. 29, § 1º, da LE). Para fiscalizar e decidir sobre a regularidade das contas, a JE tem à sua disposição o apoio técnico de órgão e auditoria de controle interno. É também permitido, com fulcro no artigo 30, §3º, da LE, requisitar servidores

dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou (quando houver) dos municípios, pelo tempo que for preciso.

A JE, caso verifique irregularidade³¹, poderá requisitar informações adicionais *ex officio* e também poderá determinar diligências para complementar dados ou sanar falhas que deverão ser cumpridas em até 72 horas contadas da intimação (art. 30, § 4º, da LE).

Atualmente, o artigo 30 (incisos) da LE traz quais são as possibilidades de decisão a respeito da regularidade das contas de campanha: pela aprovação (quando estiverem regulares); pela aprovação com ressalvas (quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade); pela desaprovação (quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade); pela não prestação (quando não apresentadas as contas pós-notificação emitidas pela Justiça Eleitoral em que consta a obrigação expressa de prestá-las no prazo de 72 horas).

Caso decida pela desaprovação ou por aprovação com ressalvas³², será aberta vista aos autos ao remetente das prestações para, no prazo de 72 horas, manifestar-se. Nesse momento, ele poderá trazer novas informações e documentações, que serão apreciadas pelo órgão técnico ratificando ou alterando o parecer emitido (arts. 47 e 48 da Res. TSE 23.376/12). Depois dessa análise técnico-contábil, o Ministério Público terá a vista dos autos, devendo manifestar-se dentro de 48 horas (art. 50).

31 Res. TSE nº 23.376/2012, art. 49: Erros formais e materiais corrigidos ou tidos como irrelevantes no conjunto da prestação de contas não ensejam a sua desaprovação e a aplicação de sanção (Lei nº 9.504/97, art. 30, §§ 2º e 2º-A).

32 O artigo 16, inciso II, da Lei nº 8443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - TCU) estabelece que “as contas são julgadas regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulta dano ao erário”.

Como a aprovação com ressalvas não está expressa na LE, a Justiça Eleitoral (JE) vem adotando esse entendimento sempre que as contas prestadas pelos comitês dos partidos e pelos candidatos não estiverem inteiramente regulares, mas que também não ostentem falhas muito graves, ou seja, quando os erros materiais forem insignificativos³³.

Entretanto, não há um critério concreto para designar “pequenos erros materiais”. Trata-se de uma lacuna legal que, nesse caso, depende do entendimento do julgador.

Continuando a análise do procedimento de fiscalização e de prestação de contas, dispõe o artigo 30, §1º da LE: “a decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será pública em sessão até 8 (oito) dias antes da diplomação”. Antes da Lei 11.300/2006, constava no referido artigo a expressão “eleitos ou não”; porém, com a modificação do texto, ficou claro que somente as contas dos candidatos eleitos devem ser julgadas.

Deve a Justiça Eleitoral cumprir tempestivamente o prazo referido, pois nenhum candidato eleito poderá ser diplomado sem que tenha suas contas julgadas.

Caso o candidato ou o comitê não concorde com a decisão proferida pela Justiça Eleitoral, pode-se impetrar recurso ao

33 [...]. Prestação de contas referente ao exercício financeiro de 2005. Impropriedades não sanadas. Aprovação com ressalvas. 1. O pagamento de juros e multas decorre do inadimplemento de uma obrigação, não se incluindo entre as despesas destinadas à manutenção das sedes e dos serviços do partido, autorizadas pelo art. 44, I, da Lei 9.096/95. *In casu*, o PMDB efetuou o pagamento de juros e multas, no valor de R\$ 4.681,11 (quatro mil, seiscentos e oitenta e um reais e onze centavos), o qual deve ser recolhido ao Erário, devidamente atualizado. Contudo, no caso, considerando o reduzido valor, entendo ser aplicável à hipótese o disposto no art. 27, II da Resolução-TSE 21.841/2004. [...]. 2. É assente nesta c. Corte que a existência de irregularidades formais enseja a aprovação das contas com ressalvas [...]. Na espécie, o partido requerente incorreu em impropriedades de natureza formal, de cunho técnico, que examinadas em conjunto não comprometem a integridade e a transparência da prestação de contas, à inteligência do art. 27, II, da Resolução-TSE nº 21.841/2004. [...]. (*Ac. De 30.3.2010 no Pet nº 1.831, rel. Min. Felix Fischer*).

órgão superior da JE, no prazo de 3 (três) dias, a contar da publicação no Diário Oficial (art. 30, § 5º, da LE). No mesmo prazo, caberá recurso especial ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quando forem preenchidas as hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 121 da Carta Magna³⁴.

3.1.3. Sanções aplicadas

Os doadores de recursos (pessoas físicas ou jurídicas), os candidatos a cargo público, os agentes públicos e os partidos políticos (assim como as coligações partidárias) estarão sujeitos às penalidades previstas na LE. Essas punições podem ser de caráter penal (como, por exemplo, cassação de diploma) ou administrativo (multas ou sanções pecuniárias)³⁵.

Quando candidato ou partido usa recursos além dos valores declarados à Justiça Eleitoral, está sujeito ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes da quantia em excesso (art. 17, § 2º, LE). Caso utilize recursos financeiros para o pagamento de gastos eleitorais que não estejam vinculados a conta bancária específica, terá sua prestação de contas desaprovada; e se for comprovado abuso de poder, terá cancelado o registro da candidatura ou a cassação do diploma (art. 22, § 3º, LE).

Nesse caso, a Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, determina que sejam remetidas cópias de todo o processo ao Ministério

34 Esses parágrafos (5º e 6º) foram acrescentados em 2009, pela Lei 12.034 (minirreforma eleitoral). As hipóteses previstas pela Constituição Federal são: quando as decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais forem proferidas contra disposição expressa desta Constituição ou de lei, ou quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais Tribunais Eleitorais. Essa Lei também trouxe a possibilidade de aplicação do disposto no artigo 30 aos processos judiciais pendentes (§7º).

35 Nos casos de reincidência, as penas pecuniárias previstas nesta Lei aplicam-se em dobro (LE, art. 90, §2º).

Público para o ajuizamento de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ou de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME); também podendo cogitar o Recurso Contra a Expedição de Diploma (RCED) que consta no art. 222, IV, do Código Eleitoral (CE)³⁶.

A Resolução TSE 22.715/2008, artigo 41, § 3º, trouxe sanção aos que tiverem as suas contas desaprovadas. Estabelece que “a decisão que desaprovar as contas de candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu”. Sem a referida certidão, é impossível o registro da candidatura, conforme o artigo 11, §1º, VI, da LE.

Já o partido político que descumprir as normas referentes à arrecadação e à aplicação de recursos estabelecidos na LE, não terá direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, e os candidatos beneficiados responderão ainda por abuso de poder econômico³⁷.

No âmbito das doações, tem-se que os doadores de recursos de campanha que não respeitarem os limites fixados na lei estão sujeitos ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes o valor excedente (RAMAYANA, 2011, p. 508)³⁸.

Existe a possibilidade de a doação ser utilizada para mascarar

36 LE, art. 22, §4º.

37 Cf. art. 25, par. único, da LE: A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas do candidato, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, na importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (cinco) anos de sua apresentação. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009).

38 LE, art. 23, §3º. O critério da variação deve ser conforme a situação financeira do doador, devendo ser fundamentada em decisão judicial.

a lavagem de dinheiro e outras condutas penais, como o caso da falsidade ideológica³⁹ (artigo 350 do CE) e de alguns crimes tributários que, com fulcro no CE, devem ser apurados em procedimentos autônomos, servindo como prova da investigação nos autos do processo da representação (RAMAYANA, 2011, p. 508).

No que concerne à captação ou a gastos ilícitos de recursos, se comprovados, será negado o diploma ao candidato ou, caso já tenha sido outorgado, esse terá o diploma cassado (art. 30-A, § 2º, da LE).

Caso um agente público pratique alguma das condutas vedadas descritas no artigo 24 da LE, estará sujeito às penalidades do art. 73 da mesma lei, sendo elas:

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.

§ 7º As condutas enumeradas no *caput* caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

39 Cf. art. 350, CE: Omitir em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa que devia ser escrita, para fins eleitorais.

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

§ 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas. (BRASIL, 1997).

Para concluir, o artigo 90 da LE dispõe que aos crimes definidos na referida lei aplica-se os arts. 287 e 355 a 364 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, do CE.

Em se tratando de sanção penal, o §1º do mesmo artigo afirma que os representantes legais dos partidos e das coligações respondem penalmente. E ainda, a pessoa física e os dirigentes das pessoas jurídicas estão sujeitos aos efeitos de inelegibilidade previstos no art. 1º, inciso I, alíneas j e p da Lei Complementar 64/1990 (RAMAYANA, 2011, p. 508).

Em relação aos recursos financeiros de origem não identificada ou arrecadados durante a campanha eleitoral que não tenham sido gastos, gerando um saldo positivo no balanço final (GOMES, 2008, p. 259), o artigo 30, § único, da LE determina que se, ao final da campanha, ocorrer sobra de recursos financeiros, esta deve ser declarada na prestação de contas e, depois de julgados todos os recursos, transferida ao órgão do partido na circunscrição do pleito ou à coligação, neste caso, para divisão entre os partidos que a compõem, devendo os valores serem declarados em suas prestações de contas à JE, com a identificação dos candidatos (art. 30, § único, da LE).

3.2. Sistema eleitoral português

Uma das novidades da Lei 19, de 20 de junho de 2003, foi haver concentrado a fiscalização das contas anuais dos parti-

dos políticos e das campanhas eleitorais numa única entidade: o Tribunal Constitucional (SILVA, 2005, p. 1210). Antes dessa lei, a apreciação das contas de campanha era de competência da Comissão Nacional de Eleições (CNE), sendo do Tribunal apenas a apreciação de contas referente aos partidos (SILVA, 2005, p. 1210).

Também introduziu no sistema um novo órgão independente, a Entidade das Contas e Financiamento Político (ECFP), cuja função é coadjuvar tecnicamente o Tribunal Constitucional na apreciação e na fiscalização das contas dos partidos e das campanhas eleitorais⁴⁰. Trata-se a ECFP de um órgão análogo à Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques, criado na França em 1990, e tem como competências:

- instruir os processos referentes às contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais apreciadas pelo Tribunal Constitucional –TC – (art. 9/1/a da Lei 2/2005) (MIRANDELA, 2005);
- fiscalizar a correspondência entre os gastos declarados e as despesas efetivamente realizadas no âmbito das contas dos partidos e das campanhas eleitorais (art. 9/1/b da Lei 2/2005);
- realizar por iniciativa própria ou solicitação do TC, inspeções e auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados atos, procedimentos e aspectos da gestão financeira quer das contas dos partidos quer das campanhas (art. 9/1/e da Lei 2/2005);
- realizar as consultas de mercado que permitam elaborar uma lista indicativa do valor dos principais meios de campanha e de propaganda política, visando controlar os preços de aquisição ou venda de bens e serviços prestados, previstos nas alíneas a e b do artigo 8/3 da Lei 19/2003 (art. 9/2 da Lei 2/2005).

40 Cf. art. 24/1 da Lei 19/2003.

A Entidade pode definir por regulamentos as regras necessárias à normalização de procedimento no que se refere à apresentação de despesas pelos partidos e campanhas (art. 10 da Lei 2/2005), e pode emitir recomendações genéricas dirigidas às entidades sujeitas a seus poderes de controle e fiscalização (art. 11 da Lei 2/2005)⁴¹.

a) Prestação de contas

Quanto ao processo de fiscalização das contas de campanha, o artigo 17 da Lei 2/2005 dispõe que o orçamento⁴² deve ser entregue ao TC até o último dia do prazo para a entrega de candidaturas.

O mandatário financeiro, constituído nos moldes do artigo 21 da Lei 19/2003, tem o prazo máximo de 90 dias a partir da data da proclamação oficial dos resultados para prestar contas ao TC (arts. 18/2/4 e 35/1, da Lei 2/2005).

Em se tratando de eleições autárquicas, cada partido ou coligação, se concorrer a várias autarquias, apresentará as contas discriminadas como se de uma só candidatura nacional se tratasse, sem prejuízo da existência de contas de base municipal. As despesas de coligações de partidos podem ser imputadas às contas globais pelos partidos que as constituam ou pelas coligações de âmbito nacional a que estes se integrem, de acordo com a proporção dos respectivos candidatos⁴³.

⁴¹ Dispõe ainda o artigo 15 da mesma lei que a Entidade pode solicitar a quaisquer entidades, públicas ou privadas, as informações e a colaboração necessárias para o exercício das suas funções.

⁴² Essa entrega de orçamento deve ser feita obrigatoriamente em suporte informático (art. 17/2 da Lei 2/2005).

⁴³ art. 35/2 da Lei 2/2005. O art. 27/5 da lei 19/2003 diz que o Tribunal Constitucional pode, no caso das eleições autárquicas, notificar as candidaturas para que no prazo máximo de 90 dias lhe seja apresentada a conta de âmbito local. O artigo 37/1 da Lei 2/2005 delega também essa faculdade à ECFR, que o pode fazer sem-

Em síntese, o processo de fiscalização de contas de campanha eleitoral ocorre da seguinte forma:

- primeiro o TC recebe as contas prestadas e as remete à ECFP, para que seja feita a instrução do processo e apreciação das contas, por meio de uma auditoria⁴⁴ à contabilidade das campanhas eleitorais⁴⁵;
- concluída a auditoria, a ECFP elabora um relatório no qual constem as questões suscitadas relativamente a cada candidatura, tendo os candidatos um prazo de 10 dias para se pronunciarem a respeito (art. 41/1/2, da Lei 2/2005);
- passados os 10 dias, a ECFP tem um prazo de 70 dias para elaborar um parecer para que o TC possa decidir se há ou não irregularidade na prestação (art. 42, da Lei 2/2005);
- o TC recebe o parecer e decide em plenário quanto ao cumprimento das obrigações das prestações e quanto ao fato de haver ou não irregularidades, devendo pronunciar-se em um prazo máximo de 90 dias (art. 43);
- em seguida, notificam-se os partidos políticos, assim como o Ministério Público, para caso seja necessário, possa aplicar a “coima” respectiva⁴⁶;

pre que julgar necessário. Esse mesmo artigo (37/2) dispõe ainda que no caso de haver despesas comuns e centrais, a conta respectiva a essas despesas tem o limite máximo igual a 10 % do limite global admissível para o conjunto das candidaturas autárquicas apresentadas.

44 No prazo de 5 dias a contar do recebimento, tendo 35 dias para concluí-la.

45 Cf. os arts. 17, 36 e 38 da Lei 2/2005. Dispõe ainda o artigo 16/1/2 que todos os sujeitos eleitorais apresentantes de candidaturas estão obrigados a comunicar à ECFP as ações de campanha eleitoral que realizem, bem como os meios nelas utilizados, que envolvam um custo superior a um salário mínimo. Os partidos políticos estão obrigados, ainda, comunicar à ECFP as demais ações de propaganda política que realizem, bem como os meios nelas utilizados quando o custo for superior a um salário mínimo.

46 Cf. art. 43 da Lei 2/2005. Coima é o mesmo que multa pecuniária no Direito Brasileiro.

- por fim, a ECFP notifica as candidaturas da promoção do MP para que essas se pronunciem, querendo, no prazo de 10 dias sobre a matéria descrita na promoção e para que prestem esclarecimentos. Encerrado o prazo, o TC delibera em plenário sobre a punição ou não das candidaturas (arts. 44 e 45).

b) Sanções

No sistema eleitoral português, as sanções também vão além do caráter pecuniário⁴⁷.

Prevê o artigo 28 da Lei 19/2003 que os responsáveis pelos crimes de atribuição de financiamentos proibidos aos partidos que não observem os limites com gastos de campanhas fixados em lei ou obtenham receitas proibidas, ou por formas não previstas em lei, estarão sujeitos a prisão de 1 a 3 anos.

Os artigos 30, 31 e 32 da mesma lei trazem as sanções referentes à realização de despesas ilícitas, à não discriminação de receitas e de despesas e à falta da prestação de contas, respectivamente.

O artigo 30, § 1º, estabelece que partidos políticos que obtenham receitas não consentidas para a campanha ou não observem os limites fixados são puníveis com coima variável entre 20 e 400 smn. O § 2º do mesmo artigo estabelece uma coima de 10 a 50 smn às pessoas singulares que violem o artigo 16 (concernente às receitas de campanha), e uma coima de 10 a 200smn aos administradores de pessoas coletivas que não observem o mesmo dispositivo legal. Sendo pessoas coletivas, a coima também será de 10 a 200 smn.

⁴⁷ Novidades advindas da Lei nº 19/2003.

O artigo 31, por sua vez, prevê que a não discriminação de receitas e de despesas, ou a sua não comprovação documental enseja a aplicação de coima no valor de 10 a 200 smn aos partidos políticos; e no valor de 10 a 80smn aos mandatários financeiros, aos candidatos às eleições presidenciais e aos primeiros candidatos de cada lista e aos primeiros proponentes de um grupo de cidadãos eleitores.

Quanto à não prestação de contas, dispõe o artigo 32 que a punição será coima no valor de 5 a 80smn. Não sendo as contas apresentadas, os partidos políticos serão punidos com coima de 15 a 200smn, podendo ainda haver a suspensão do pagamento da subvenção estatal à qual o partido tinha direito até a data da sua efetiva apresentação.

4. Considerações sobre o financiamento de campanhas eleitorais em outros países

4.1. Sistema eleitoral norte-americano

Na década de 1970, com o caso paradigmático de corrupção denominado Watergate (SALATIEL, 2012)⁴⁸, o governo norte-americano adotou o ato de campanha denominado *Federal Election Campaign Act* (FECA), cujo escopo, a princípio, foi o de incluir o financiamento público nas campanhas eleitorais (SALATIEL, 2012).

Depois de relatos de graves abusos financeiros na campanha presidencial de 1972, o Congresso alterou o FECA em 1974, a fim de definir limites para as contribuições de indivíduos, partidos políticos e a *Political Action Commission* (PAC). As alterações de 1974 também estabeleceram a criação de uma agência independente, a *Federal Election Commission* (FEC)

48 O caso Watergate (nome do edifício no qual estava a sede do Comitê Nacional do Partido Democrata) foi o escândalo político ocorrido na década de 1970 nos Estados Unidos da América que, ao vir à tona, acabou por culminar com a renúncia do presidente americano Richard Nixon eleito pelo partido republicano.

para fazer cumprir a lei, facilitar a divulgação e administrar o programa de financiamento público. A FEC abriu as suas portas em 1975 e administrou a primeira eleição presidencial financiada publicamente em 1976 (SALATIEL, 2012).

Em relação ao FECA, as modificações buscavam ainda:

I - impor limites às fontes e às quantidades das contribuições e das despesas com as campanhas eleitorais;

II - inserir o princípio da transparência dos financiamentos privados através da publicação de certas informações referentes à origem e o montante dos fundos de campanha.

III - restringir a influência de indivíduos ricos, limitando doações individuais a US\$ 1.000 e doações pela PAC para US\$ 5.000. Essas doações eleitorais específicas são conhecidas como *hard money*. (SALATIEL, 2012).

Essa legislação foi parcialmente invalidada pela Corte suprema, no caso *Buckley v. Valeo* (CAMPAIGN, 2008)⁴⁹, em 1976.

Por um lado, essa decisão declarou inconstitucional o FECA afirmando que as limitações relativas às despesas eram contrárias à liberdade de expressão protegida pela Primeira Emenda (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1791)⁵⁰. Por

49 *Buckley v Valeo*, 424 EUA 1 (1976), foi um caso em que a Suprema Corte dos Estados Unidos afirmou a constitucionalidade de umas partes da FECA, mas a inconstitucionalidade de outras, como a restrição das contribuições que podiam ser feitas para as campanhas políticas e as despesas pelos candidatos. Permitiu, ainda, que uma lei federal definisse limites de contribuições de campanha, afirmando que gastar dinheiro para influenciar as eleições é uma forma livre e constitucionalmente protegida, derrubando partes da lei (FECA). O tribunal também determinou que os candidatos poderiam dar quantias ilimitadas de dinheiro para suas próprias campanhas.

50 A Primeira Emenda (Emenda I) da Constituição dos Estados Unidos consiste em uma parte do *Bill of Rights*. A emenda proíbe a realização de qualquer lei que se manifeste impedindo o livre exercício da religião, cerceando a liberdade de expressão, infringindo a liberdade de imprensa, interferindo com o direito de montar pacificamente ou, até mesmo, proibindo o peticionamento para uma reparação governamental de queixas.

outro lado, a Suprema Corte considerou que as limitações referentes às doações a candidatos eram constitucionais devido ao interesse do Estado convincente na prevenção da corrupção ou de aparente corrupção.

Além disso, Buckley previu também que os requisitos de divulgação e geração de relatórios do FECA só poderiam ser aplicados a gastos autorizados ou solicitados por um candidato, ou às despesas para as comunicações que expressamente defendam a eleição ou a derrota de um candidato claramente identificado (STÉFANINI; MASTOR, 2004, p. 475)⁵¹.

As contribuições às eleições federais restaram apresentadas às limitações anunciadas pelo FECA e à obrigação da transparência. Consequentemente, só eram referidas no texto as contribuições que apareciam abertamente como sendo destinadas a uma eleição federal (*hard money*).

A Suprema Corte concluiu que os limites às contribuições de campanha servem de base de juro do governo para proteger a integridade do processo eleitoral, sem interferir diretamente nos direitos dos cidadãos e dos candidatos a participar no debate e discussão política (STÉFANINI; MASTOR, 2004, p. 475). No entanto, a Corte anulou os limites de gastos, que considerou impostas as restrições substanciais sobre a quantidade de discurso político (STÉFANINI; MASTOR, 2004, p. 475).

Após a decisão *Buckley v. Valeo*, uma distinção foi estabelecida entre a propaganda expressa (*express advocacy*), regulamentada pelo FECA, quando as comunicações de campanha faziam referência expressa à vitória ou à derrota do

51 La Cour suprême américaine et la réforme du financement des campagnes électorales aux États-Unis: La décision *McConnell v. FEC* du 10 décembre 2003.

candidato em questão⁵², a que a Corte chamou de “palavras mágicas”, e a propaganda geral (issue advocacy), isto é, os outros tipos de comunicação de campanha não definidos pelo FECA (BUCKLEY, 2012).

As derrapagens nasceram, aparentemente, das muitas opiniões e recomendações oriundas da Federal Election Commission (FEC), num contexto específico mantido pela FECA e explicitado pela Corte Suprema americana.

De um lado, são multiplicados, primeiramente, os financiamentos destinados às atividades mistas (mixed activities), isto é, as concernentes às eleições federais e às eleições estaduais ou locais; que, em princípio, não deveriam escapar à regulamentação do FECA, mas que teriam sido autorizadas pela FEC, em 1977. De outro lado, as comunicações de campanha ditas genéricas não visavam a uma eleição federal em particular com os candidatos nomeados, mas serviam, por exemplo, como uma campanha geral destinada a instigar os eleitores a se inscreverem nas listas eleitorais ou a irem votar (get-out-the-vote) (BUCKLEY, 2012).

As publicidades da campanha ou os debates gerais em torno das quais eram organizados não se encaixavam na definição precisa de propaganda expressa, mas eram projetadas de modo a servir aos mesmos interesses dos partidos políticos ou aos dos candidatos em particular.

4.2. Sistema eleitoral francês

4.2.1. França

Antes de 1988, o financiamento das campanhas eleitorais não era codificado, e os partidos deveriam se manter apenas com as

52 Eram os exemplos de dizeres como: Vote em M.X ou Não vote em M.Y.

contribuições de seus membros. Essa falta de regulamentação permitiu que os partidos estabelecessem mecanismos ocultos de financiamento ilegal: recebiam doações não regulamentadas de empresas em troca de benefícios como autorizações administrativas, contratos, equipamentos etc. (MEIRIM, 1994).

Nas últimas semanas da primeira coabitação (JACQUES, 2012)⁵³, foram votadas a Lei Orgânica 88/226 e a Lei Ordinária 88/227, de 11 de março de 1988, que estabeleceram as primeiras regras de financiamento da vida política, instituindo o princípio de financiamento público dos partidos políticos, mas incidindo apenas nos partidos representados na Assembleia e no Senado (MEIRIM, 1994, p. 44).

As principais imposições oriundas desses preceitos legislativos foram:

- fixar um teto para os gastos de campanhas eleitorais presidenciais;
- obrigar a manutenção de uma conta corrente específica com os gastos de campanhas;
- fixar o financiamento público como sendo exclusivo dos partidos políticos;
- exigir dos parlamentares e candidatos à presidência que apresentassem uma declaração de bens (MEIRIM, 1994, p. 44).

53 A *primeira coabitação* é um momento na história política da *Cinquième République* francesa, que corresponde ao período de 1986 a 1988 sob o governo de Jacques Chirac.

Quando o socialista François Mitterrand (foi o primeiro socialista a ocupar a presidência da república) era presidente, as eleições de 1986 trouxeram para a Assembleia Nacional uma maioria de direita.

Sendo assim, Mitterrand chamou Jacques Chirac (presidente do RPR) para ser o Primeiro-Ministro. Esta foi a primeira vez na V República que coexistiu um Presidente (esquerda) e um Primeiro-Ministro (direita) de diferentes quadrantes políticos. La première Cohabitation foi esse momento de Direita e Esquerda trabalhando juntas.

Entre janeiro de 1987 e fevereiro de 1989, quando aconteceu o famoso caso Urba⁵⁴, houve muita sonegação do governo nas contratações públicas.

Em 1990, devido a esse escândalo, foi publicada uma lei chamada “Lei Rocard”⁵⁵ que dispunha que aos crimes eleitorais cometidos antes de 15 de junho de 1989 seria concedida a anistia, ou seja, esses crimes seriam perdoados, “apagados”. Essa lei estendeu-se a todos os tipos de eleições e inseriu o Financiamento Público também aos partidos políticos que não tinham representação no parlamento francês (MICHEL, 2012).

Outras modificações significativas:

- o teto fixado para gastos eleitorais passou também a ser obrigatório em eleições estaduais e locais;
- o alto custo decorrente de propagandas eleitorais, como, por exemplo, veiculação por veículos de comunicação e outdoors, passaram a ser proibidos;
- as partes passam a poder beneficiarem-se de fundos privados, desde que respeitem os limites estabelecidos em lei (MICHEL, 2012).

Essa lei foi responsável, ainda, pela criação de uma Comissão Nacional de despesas de campanha e financiamento político, pela obrigatoriedade de fundação de uma Associação de Financiamento Eleitoral ou designação de um procurador financeiro para angariar fundos para a campanha política⁵⁶.

54 L'affaire Urba (janeiro de 1987 a fevereiro de 1989): Nas contratações públicas, as empresas deveriam realizar o pagamento, por meio de faturas falsas, de um valor de 2% a 4% do valor correspondente dos mercados, para um fundo de financiamento secreto do Partido Socialista Francês.

55 Nome dado em razão do primeiro-ministro francês na época, Michel Rocard.

56 La *Commission pour la transparence financière de la vie politique* (CTFVP)

Em 29 de janeiro de 1993, foi elaborada a Lei 93/122, que originada de um projeto de lei elaborado pelo governo socialista (1988-1993), foi responsável por um aumento significativo das contribuições públicas para as campanhas eleitorais e, ainda, pela diminuição do teto para os gastos com as despesas eleitorais (MEIRIM, 1994, p. 44).

Visando a uma maior transparência financeira, as contas de campanha deveriam incluir a lista de pessoas jurídicas que concedessem doações aos candidatos e o respectivo montante e, também, o serviço central de prevenção à corrupção.

Em 1995, em razão do aumento do custo das campanhas e da progressiva descentralização nacional a que foi submetida a França, elaborou-se a Lei 95/1965, que trouxe uma série de modificações. As principais delas foram:

- proibição de contribuições (ainda que indiretas) por empresas a partidos políticos franceses. Esta proibição aplica-se a todas as pessoas jurídicas que não sejam os partidos políticos, sejam eles empresas, associações, fundações, sindicatos e comunidades locais;
- paralelamente à proibição do financiamento privado, exceto a contribuição individual, o reembolso das despesas de campanha do Estado é aumentado para 50% do limite de gastos;
- redução (em média de 30%) do teto das despesas com as eleições, para todos os cargos;
- incentivo às contribuições das pessoas físicas mediante vantagens fiscais, igualando as contribuições para os partidos políticos às instituições de utilidade pública;

e la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (CNCCFP) são os órgãos de controle de financiamento político. O controle é facilitado na medida em que cada parte é convidada a confiar fundos de caixa para financiar uma associação ou um agente financeiro, que pode ser uma pessoa singular. Estes devem ser aprovados pelo CNCCFP. Violações de critérios contábeis são punidos, às vezes criminosamente.

- aumento do financiamento público, podendo chegar a 100% do valor das despesas, desde que vinculado ao número de votos obtidos;
- aumento dos créditos públicos para os partidos políticos, sendo uma parte para todos os partidos em função do número de votos obtidos, e a outra, em função do número de candidatos eleitos (MEIRIM, 1994, p. 44).

Em 2003, com o advento da Lei 327, diversos dispositivos da lei anterior e do código eleitoral foram modificados, entre eles os referentes à ajuda de natureza de verba pública aos partidos políticos. O dinheiro público passa a ser concedido apenas às partes cujos candidatos receberam, cada um, no mínimo, 1% dos votos em pelo menos 50 círculos eleitorais.

As modalidades de financiamento eleitoral passaram a ser da seguinte forma:

a) O financiamento público, que é dividido em duas partes:

- *a primeira*: é proporcional aos resultados obtidos pelo partido na legislação anterior. Esse financiamento é atribuído a cada partido político que apresentou candidatos, em que cada um tenha recebido, pelo menos, 1% dos votos em pelo menos 50 círculos eleitorais;
- *a segunda*: é proporcional ao número de membros inscritos que se declarem interessados.

b) O financiamento privado, que está sujeito a determinadas condições:

- doações por cabeça⁵⁷;
- proibição de doações por Estados estrangeiros;
- submeter a uma fiscalização acima de determinado valor.

57 O valor varia se a pessoa for física ou jurídica.

Essa doação individual foi limitada pela lei a 4.500 € por pessoa/ano, com um imposto por parcela dedutível. No entanto, a Lei das Finanças 1.719, de 30 de dezembro de 2005, alterou o limite, quase duplicando as doações de indivíduos, trazendo-o para 7.500 € por pessoa/ano.

Em 1º de setembro de 2010, o grupo socialista francês elaborou um projeto de lei “para reforçar as exigências de transparência financeira da vida política” a fim de limitar as doações à mesma pessoa “para 7.500 euros para um ou mais partidos políticos”, e assimilar “contribuições como membro de um partido político”.

Essas doações dispostas no artigo 1º da referida lei dispõem sobre a obrigação de as associações de financiamento e os agentes financeiros tornarem pública a lista em ordem alfabética de doadores que se fizeram presentes (CONSEIL, 2012).

4.3. Declarações de situação financeira

Os candidatos presidenciais devem apresentar uma declaração, sob envelope lacrado, ao Conselho Constitucional. Apenas os envelopes dos eleitos são publicados.

Membros do governo e alguns políticos (presidentes do Conselho Regional, Conselho-Geral, prefeitos de municípios com mais de 30.000 habitantes) devem apresentar uma declaração à Comissão Nacional de transparência financeira da vida política (CNTFVP). Essa comissão é a responsável por estabelecer um relatório trienal, publicado no Jornal Oficial da República Francesa (CONSEIL, 2012).

Os deputados devem apresentar uma declaração à CNTFVP. Os membros devem fornecer ao Instituto da Assembleia Nacional uma declaração juramentada que contenha a lista

de interesse profissional ou geral, mesmo não remunerado, que pretendam manter (CONSEIL, 2012).

4.4. Financiamento ilegal

O financiamento ilegal permite aos partidos políticos franceses encontrarem recursos financeiros que estejam fora do alcance da lei. Os anos 1990 foram capazes de medir essas práticas ilegais nos escândalos políticos e financeiros que afetaram todos os partidos políticos franceses.

Sujeito à legislação francesa, o financiamento dos partidos políticos tornou-se progressivo desde 1980 (Lei de 11 de março de 1988, Lei de 15 de janeiro de 1990, Lei de 19 de janeiro de 1995).

5. Tendências e perspectivas do modelo brasileiro

Existem alguns doutrinadores, juristas e até mesmo políticos que defendem um sistema de financiamento público exclusivo a ser adotado no Brasil, seguindo modelo de países como Portugal⁵⁸.

Os que defendem a participação do financiamento público nas campanhas eleitorais apresentam como principal justificativa a redução da influência do poder econômico sobre os partidos, a diminuição na ocorrência de fraudes (especialmente o caixa dois) e a atuação dos candidatos eleitos de uma forma mais transparente e isonômica.

Todavia, mister é afirmar que se devem levar em conta as características inerentes a cada sistema eleitoral. O que pode resultar em êxito num país pode não ser em outro.

⁵⁸ Apesar de não ser exclusivamente público essa espécie de financiamento configura a essência do sistema eleitoral português.

Na hipótese de adoção do financiamento público exclusivo, os recursos despendidos para cargos majoritários seriam distribuídos por meio de um estudo prévio, posteriormente regulamentado em lei, e fundamentado em critérios concretos; procedimento semelhante ao utilizado na distribuição do montante ao fundo partidário.

Um repasse em cotas mensais para a Justiça Eleitoral, no período compreendido entre janeiro e outubro, evitaria concentrar-se no ano eleitoral, e os recursos arrecadados poderiam ser utilizados mesmo depois das eleições, para o pagamento das contas de campanha, desde que tenham sido previamente relacionados na prestação de contas apresentada à Justiça Eleitoral, dentro do prazo legal.

As doações de pessoas físicas (filiadas ou não a um partido), ou de empresas, continuariam sendo permitidas, desde que fossem observadas as vedações legais.

Caso seja aprovada essa espécie de financiamento, tal deve ser regulamentado pelo Congresso Nacional e pela Justiça Eleitoral, de modo que os partidos utilizem estas contribuições privadas também em situações estabelecidas por lei, sem qualquer tipo de benefício ao partido ou ao candidato. Estes investimentos devem trazer aos destinatários uma perspectiva de crescimento intelectual e cultural. Seriam vedadas as contribuições privadas em quaisquer atividades que prestassem assistência, no âmbito eleitoral, em material usado em campanhas partidárias ou eleitorais.

Levando em conta a argumentação teórica que envolve esse tipo de financiamento, pode-se afirmar que tanto os prós quanto os contras são relevantes e de forte fundamentação. Acontece que essa modalidade aplicada na realidade atual do Brasil apresenta uma peculiaridade, já que existem medidas adotadas pela Justiça Eleitoral que resultam na redução

dos gastos despendidos com as campanhas e geram uma diferença econômica bastante significativa.

As oportunidades de acesso a cargos eletivos no país são provenientes de uma significativa desigualdade, e a adoção de um financiamento público exclusivo propõe um equilíbrio na situação econômica dos candidatos.

É consenso entre os partidos que precisa haver uma reforma política e que vários pontos precisam ser alterados, pelo Congresso Nacional. O debate que envolve o financiamento público exclusivo é o mais polêmico, porém se trata de uma questão ainda dotada de certa ingenuidade e esvanecida de conteúdo material que garanta a sua adoção. Falamos em “certa ingenuidade” porque muitos serão os desafios encontrados para que o financiamento público passe a configurar método exclusivo de financiamento do pleito eleitoral porquanto haverá obstáculos quanto à definição de um *quantum* ideal a ser disponibilizado nas diferentes espécies de campanhas eleitorais. É fundamental que seja feito de forma proporcional e igualitária, a fim de não obstar o surgimento de novos candidatos e partidos políticos.

Outro óbice dar-se-á na fiscalização das contas eleitorais, pois o fato de ser legalmente proibido o financiamento privado não implica o real cessamento de uma prática costumeira e tradicional no contexto político. Para que seja modificado o cenário atual, no qual campanhas eleitorais são sumariamente financiadas por sociedades empresariais, é imprescindível que se proceda a um rigoroso controle, de forma justa e transparente, além de enrijecer as sanções aplicáveis àqueles que descumprirem as determinações legais.

Trata-se, portanto, de um tema relativamente novo nos debates políticos, já que muitos autores, apesar de o debaterem,

não o fizeram por uma óptica político-ideológica, mas apenas sob o aspecto social e econômico do país. Dessa forma, essa proposta apresenta um caráter inovador, vista por muitos como inatingível, considerada a conjuntura política atual.

Quanto às tendências e às perspectivas, o tema não é algo inovador que solucionará todos os problemas eleitorais, mas é indubitável que se trata de uma tentativa de acompanhar a evolução do país em todos os níveis, tentando conciliar os princípios, como o da transparência financeira, o da liberdade e democracia e o da isonomia nas eleições.

6. Conclusão

Diante do exposto, pode-se concluir que antes de decidir qual a modalidade de financiamento o sistema eleitoral do país deve adotar, mister é fazer uma relação de todas as circunstâncias, favoráveis ou não, para que se tenha uma resposta mais palpável.

Cada país apresenta suas peculiaridades. O que é considerado ideal para um, pode não ser para outro. Deve-se levar em conta a situação política, social e, principalmente, econômica.

Portugal, por adotar um sistema de financiamento essencialmente público, amparado pela legislação de 2003, aproxima-se de um “ideal político” que é almejado por países como o Brasil.

A tendência da doutrina e da jurisprudência é, cada vez mais, defender que seja incorporado o modelo do financiamento público, de modo a evitar que ocorra tanta corrupção advinda dos poderes legislativo e executivo.

Porém, depreende-se, do estudo feito, tratar-se de uma tentativa de conciliação e de adaptação política à nova situação econômica, social e ideológica do país.

Em síntese, a tendência a adotar-se o financiamento exclusivamente público consiste na busca de solucionar a prática de fraudes recorrentes e propiciar uma conjuntura política que seja independente das questões econômicas. Só assim será alcançada a isonomia entre os candidatos no embate eleitoral, sendo-lhes garantida a plena efetividade de seus direitos políticos.

7. Referências

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 28 jun. 2016.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm> Acesso em: 28 jun. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Financiamento e gastos com campanha eleitoral. *Boletim Informativo da Escola Judiciária Eleitoral*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/eje/arquivos/informativos/13_Financiamento_Gastos_Campanha_Eleitoral.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.217, de 12 de maio de 2010. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antecedentes/eleicoes-2010/arquivos/norma-em-vigor-23.217-pdf-eleicoes-2010>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.376, de 1º de março de 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-23376/view>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 22.715, de 28 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-tse-no-22-715-eleicoes-2008/view>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

BUCKLEY v. Valeo. *Wikipédia*: a enciclopédia livre. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Buckley_v._Valeo>. Acesso em: 26 abr. 2012.

CAMPAIGN Finance Reform: Buckley v. Valeo. *The public good*, 1 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.ilsr.org/rule/campaign/2187-2/>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

CONSEIL constitutionnel (France). *Wikipédia*: a enciclopédia livre. Disponível em: <[http://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil_constitutionnel_\(France\)](http://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil_constitutionnel_(France))>. Acesso em: 30 abr. 2012.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Primeira emenda à Constituição dos Estados Unidos, de 15 de dezembro de 1791. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Primeira_Emenda_%C3%A0_Constitui%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Unidos>. Acesso em: 26 abr. 2012.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

JACQUES Chirac. *Wikipédia*: a enciclopédia livre. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Jacques_Chirac>. Acesso em: 30 abr. 2012.

MEIRIM, José Manuel. *O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais*: introdução e notas à Lei nº 72/93, de 30 de novembro. Lisboa: Aequitas, 1994.

MICHEL Rocard. *Wikipédia*: a enciclopédia livre. Disponível em: <http://fr.wikipedia.org/wiki/Michel_Rocard>. Acesso em: 30 abr. 2012.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: estrutura constitucional da democracia*. Lisboa: Coimbra, 2007.. (tomo 7).

MIRANDELA. Câmara Municipal de Mirandela. *Lei Orgânica n. 2/2005, de 10 de janeiro de 2005*. Lei de organização e funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. Disponível em: <<http://www.cm-mirandela.pt/files/69/6967.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

RODRIGUES, Ilda Carvalho. O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. *Eleições: Revista de Assuntos Eleitorais*, Lisboa, n. 11, 2007.

SALATIEL, José Renato. *Caso Watergate: “Garganta Profunda” e o impeachment de Nixon*. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/atualidades/caso-watergate-garganta-profunda-e-o-impeachment-de-nixon.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

SILVA, Ana Rodrigues da. O financiamento de partidos e de campanhas: legislação e prevenção de fraudes. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. XLVI, n. 2, 2005.

STÉFANINI, Marthe Fatin-Rouge; MASTOR, Wanda. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n. 59, 2004.

Autora convidada.

DOI: 10.5935/1809-8487.20160042