

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Thais Cristina Alves da Costa

Financiamento de Campanhas Eleitorais e Corrupção

MESTRADO EM DIREITO

**São Paulo
2019**

Thais Cristina Alves da Costa

Financiamento de Campanhas Eleitorais e Corrupção

MESTRADO EM DIREITO

Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional sob a orientação do Prof. Dr. Marcelo Figueiredo.

SÃO PAULO

2019

Autorizo exclusivamente para fins acadêmicos e científicos a reprodução total ou parcial desta Dissertação de mestrado por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura:

Data: 12/12/2019

E-mail: adv.thaisalves@outlook.com

C837

Costa, Thais Cristina Alves da

Financiamento de campanhas eleitorais e corrupção. – São Paulo: [s.n.], 2019.

114 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) -- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Direito, 2019.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Figueiredo.

1. Financiamento. 2. Campanhas eleitorais. 3. Corrupção. 4. *Accountability*. I. Figueiredo, Marcelo. II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Direito. III. Título.

CDD 340

Thais Cristina Alves da Costa

Financiamento de Campanhas Eleitorais e Corrupção

Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito sob a orientação do Prof. Dr. Marcelo Figueiredo.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcelo Figueiredo (Orientador)
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Profa. Dr. Carlos Gonçalves Júnior
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Profa. Dra. Vânia Siciliano Aieta
Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor MARCELO FIGUEIREDO, que, como orientador, me incentivou a prosseguir com este trabalho, me direcionando com o seu profundo conhecimento científico.

Ao Doutor JOAQUIM PORTES DE CERQUEIRA CÉSAR, pelo estímulo e incentivo que me foi dado para o ingresso no Curso de Mestrado.

Aos meus pais, GERSON MOLINARI e LIDIA CRISTINA, pela compreensão e paciência em face do meu distanciamento neste percurso.

Aos amigos PATRICIA SALES e THOMAZ TEDESCO, que conheci durante o Mestrado e que tanto me impulsionaram para conclusão deste trabalho.

Costa, Thais Cristina Alves da. **Financiamento de campanhas eleitorais e corrupção**. 2019. 114 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

RESUMO

O sistema eleitoral brasileiro tem sua história marcada por fraudes, mentiras e crimes, quadro esse que se agrava por estar acompanhado do funcionamento inadequado da Justiça Eleitoral. Muitas foram as reformas eleitorais realizadas, entretanto, os textos normativos aprovados estão longe de estamparem um regramento jurídico eleitoral que vise tutelar a ordem política brasileira. Nos últimos anos, foi dada especial publicidade à corrupção eleitoral emanada da “parceria público-privada”, que resultou não apenas no superfaturamento de obras, desvio de dinheiro público, defesa de interesses privados em detrimento do interesse social, mas também modificou o sistema eleitoral de tal modo que o problema da corrupção, nessa seara, passou a ser visto não mais como estrutural, mas sim como uma prática inerente ao sistema privado de financiamento de campanhas eleitorais. Com esse movimento político, em que pese à elaboração de inúmeras reformas, elas ainda não foram o bastante para corrigir deficiências estruturais e normativas de suma importância para a prevenção dessa prática. Sendo assim, esta dissertação de Mestrado tem como escopo identificar quais são as formas mais usuais pelas quais a corrupção se insere no contexto de financiamento de campanhas eleitorais, apontando quais são as fragilidades normativas advindas do sistema de arrecadação e prestação de contas por meio da análise do sistema de *accountability* eleitoral, para, ao final, apresentar quais ações preventivas podem ser adotadas pelo Estado para o combate da corrupção.

Palavras-Chave: Financiamento; Campanhas eleitorais; Corrupção; *Accountability*; Prevenção.

Costa, Thais Cristina Alves da. **Financing of political campaigns and corruption**. 2019. 114 f. Thesis (Master's Degree in Law). Pontifical Catholic University of São Paulo, São Paulo, 2019.

ABSTRACT

The Brazilian electoral system has its history determined by frauds, lies and crimes, a picture that is worsened by the inadequate functioning of its Electoral Justice System. Plenty electoral reforms were implemented; however, the approved normative texts are far from representing an electoral legal ruling that aims to tutor the Brazilian political order. During the past years, special publicity was given to the electoral corruption emerged from the “public-private partnership”, which not only did result in construction overbilling, embezzlement of public funds and the defence of private interests to the detriment of social interests, but has also changed the electoral system in a way that the corruption issue, in this field, started to be seen not as structural, but as an inherent practice to the private system of financing political campaigns. Given this political movement, in which numerous reforms are developed, they are still not enough to correct the structural and normative deficiencies, thoroughly relevant to the prevention of this practice. Therefore, this thesis has as its scope to identify which are the most common ways through which corruption is inserted in the context of financing political campaigns, pointing out what are the normative weaknesses originated in the collection and accountability systems through the analysis of the electoral accountability system in order to present, in the end, which preventive actions can be adopted by the State as to fight corruption.

Keywords: Financing; Political campaigns; Corruption; Accountability; Prevention.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|------|---|
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| BC | Banco Central |
| CDB | Certificado de Depósito Bancário |
| CNPJ | Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica |
| COAF | Conselho de Controle de Atividades Financeiras |
| CPF | Cadastro de Pessoa Física |
| DPF | Departamento de Polícia Federal |
| FEFC | Fundo Especial de Financiamento de Campanha |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| INPC | Índice Nacional de Preços ao Consumidor |
| MP | Medida Provisória |
| MPE | Ministério Público Eleitoral |
| PL | Partido Liberal |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PP | Partido Progressista |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| RFB | Receita Federal do Brasil |

| | |
|------|---|
| SPCE | Sistema de Prestação de Contas Eleitorais |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| STJ | Superior Tribunal de Justiça |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TSE | Tribunal Superior Eleitoral |
| UFIR | Unidade Fiscal de Referência |
| UIF | Unidade de Inteligência Financeira |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| TÍTULO I | 14 |
| FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E CORRUPÇÃO | 14 |
| CAPÍTULO 1 - A RELAÇÃO ENTRE O SISTEMA ELEITORAL E A CORRUPÇÃO | 14 |
| 1.1 Noções | 14 |
| 1.2 Visões sobre o conceito de corrupção | 17 |
| 1.3 A corrupção eleitoral | 23 |
| CAPÍTULO 2 - OS MODELOS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO, PRIVADO E MISTO | 33 |
| 2.1 Noções | 33 |
| 2.2 Financiamento Público | 34 |
| 2.3 Financiamento Privado | 38 |
| 2.4 Financiamento misto | 42 |
| 2.4.1 O modelo misto de financiamento na Alemanha | 48 |
| TÍTULO II | 52 |
| LEI ELEITORAL: O PROCEDIMENTO DE ARRECADAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS – ACCOUNTABILITY ELEITORAL | 52 |
| CAPÍTULO 3 - MIGRAÇÃO DO SISTEMA MISTO PARA O SISTEMA PÚBLICO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS | 52 |
| 3.1 Noções sobre <i>Accountability</i> eleitoral e sua relação com a transparência na prestação de contas | 52 |
| 3.2 Arrecadação de recursos | 61 |
| 3.2.1 Doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro | 61 |
| 3.2.2 Marco inicial e final para a arrecadação | 63 |
| 3.3 Fontes de arrecadação | 65 |
| 3.3.1 Fontes públicas | 66 |
| 3.3.1.1 Fundo Especial de Financiamento de Campanha | 66 |
| 3.3.1.2 Fundo Partidário | 68 |
| 3.3.1.3 Propaganda Eleitoral | 69 |

| | | |
|-------------------------|---|------------|
| 3.3.2 | Fontes privadas | 72 |
| 3.3.2.1 | Doações de pessoas físicas | 72 |
| 3.3.2.2 | Recursos do próprio candidato – autofinanciamento | 75 |
| 3.3.2.3 | Comercialização de bens, serviços e promoção de eventos..... | 76 |
| 3.3.2.4 | Doações de Empresário individual | 77 |
| 3.3.2.5 | Doações de outro partido | 78 |
| 3.3.2.6 | Receita decorrente de aplicação financeira..... | 78 |
| 3.3.2.7 | Arrecadação de recursos provenientes do partido político | 78 |
| 3.4 | Fontes de arrecadação vedadas | 79 |
| 3.5 | Gastos Eleitorais | 81 |
| 3.6 | Limites de gastos | 86 |
| 3.7 | Prestação de contas | 89 |
| 3.7.1 | Informações e Documentos obrigatórios à prestação de contas | 93 |
| 3.7.2 | Procedimento..... | 95 |
| 3.7.3 | Descumprimento do prazo e sanções | 97 |
| 3.7.4 | Sanções decorrentes de doações irregulares | 99 |
| CONCLUSÃO | | 102 |
| REFERÊNCIAS..... | | 109 |

INTRODUÇÃO

O Direito Eleitoral Constitucional passou a ser observado com maior atenção pelos juristas e acadêmicos após a deflagração de inúmeros escândalos de corrupção que se desenvolveram na seara do financiamento de campanhas eleitorais. Diante desse cenário frágil, que contamina diretamente o regime democrático, houve um movimento legislativo intenso para o aprimoramento ou a elaboração de normas cuja finalidade é punir os agentes que incorrem em práticas eleitorais ilícitas, conhecidas como “caixa 1”, “caixa 2”, corrupção passiva e lavagem de dinheiro.

Concomitantemente ao surgimento de um vasto contexto normativo de caráter repressivo, a Lei Eleitoral sofreu importantes reformas, sobretudo quanto às regras para a arrecadação de recursos para custeio de campanhas eleitorais e prestação de contas. Após a proibição de arrecadação de recursos advindos de pessoas jurídicas para o custeio das campanhas, restou evidenciado que o sistema eleitoral tem promovido importantes mudanças legislativas que, quando analisadas a fundo, evidenciam uma forte tendência do Estado à migração do sistema misto de financiamento de campanhas eleitorais para o exclusivamente público. Em que pese o Estado não ter assumido, ainda, essa transição, uma vez que estão mantidas no texto legal as fontes privadas de arrecadação, houve significativa ampliação das fontes de arrecadação pública de recursos para as campanhas eleitorais, principalmente por meio da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), instituído pela Reforma Eleitoral, ocorrida em 2017 (Lei 13.488/17), e a imposição de regras mais rígidas para o recebimento de doações oriundas das fontes privadas.

O objetivo desta pesquisa é estudar, com base na legislação eleitoral brasileira, o sistema de financiamento de campanhas eleitorais, analisando os mecanismos de controle eleitoral na arrecadação, aplicação e prestação de contas dos recursos de campanha. Para tanto, é imprescindível compreender primordialmente como a corrupção se insere no meio eleitoral e, a partir dessa exposição, demonstrar como o procedimento administrativo de prestação de contas é utilizado para coibir a disseminação dessa prática no âmbito de financiamento de campanhas eleitorais.

Nessa ocasião, será dada ênfase aos mecanismos de *accountability* dispostos na Lei Eleitoral, mais precisamente no procedimento administrativo de prestação de contas, que se prestem a evitar os ilícitos eleitorais decorrentes da arrecadação de recursos de campanha e, também, a assegurar maior transparência ao cidadão sobre a origem e destinação das doações eleitorais.

Considerando que, conforme acima asseverado, o Brasil sofreu diversas reformas eleitorais e, ainda, que o estudo de todas as modificações legislativas sobre o tema tornaria inviável a conclusão deste trabalho, será abordado nesta pesquisa quais foram as evoluções ou os retrocessos normativos realizados na Lei Eleitoral a partir das modificações legislativas propiciadas pelas Leis nº 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), nº 13.488/17 (Reforma Eleitoral de 2017) e nº 13.877/19 (Reforma Eleitoral de 2019).

Com base nesses elementos, objetiva-se auferir, ao final, se: a) a adoção de um sistema praticamente público de financiamento de campanhas eleitorais é eficaz para a prevenção de práticas corruptivas no âmbito do financiamento de campanhas eleitorais; b) se os mecanismos de *accountability* previstos na Lei Eleitoral possibilitam que seja atingida a transparência máxima na prestação de contas; e c) verificar quais os mecanismos preventivos às práticas corruptivas no âmbito do financiamento de campanhas eleitorais que já existem, ou que possam ser criados, com a finalidade de aprimorá-los para atingir esse fim.

TÍTULO I

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E CORRUPÇÃO

CAPÍTULO 1 - A RELAÇÃO ENTRE O SISTEMA ELEITORAL E A CORRUPÇÃO

1.1 Noções

A corrupção outrora introduzida na sociedade passa a ter especial importância no estudo do direito constitucional e eleitoral quando sua sistematização demasiada abala os principados da República Federativa do Brasil, estampados no art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, que estabelece que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”¹. O sistema representativo é afetado diretamente pela corrupção na medida em que ele passa a ser utilizado como uma ferramenta de manipulação popular, por meio do favorecimento de elites que sobrepõem seus interesses em detrimento da maioria.

Como bem asseverado por José Antônio Martins², a corrupção estava presente, talvez até com maior intensidade, antes da democratização do Estado, mas, “sobre isso não se tinha notícia, pois não havia uma imprensa livre para investigar e o povo estava alijado do processo decisório do país [...]”, já que o governo não havia sido eleito pelo povo. Para entender como ocorre a sobreposição das oligarquias políticas sobre a grande massa eleitoral, é necessário ter em mente a relação bilateral entre o ente público e o privado. Explicar corrupção será uma tarefa a ser oportunamente abordada, entretanto,

¹ BRASIL. **Constituição Federal da República do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 26 jun. 19.

² MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008. p.109.

exemplificá-la com base nos fatos recentemente ocorridos no país é elementar para esta introdução. Considera-se que a história contemporânea brasileira possui dois grandes marcos sobre os escândalos de corrupção no sistema eleitoral, ambos deflagrados durante a governança petista³, os quais serão brevemente⁴ relatados a seguir, desvinculados de quaisquer ideologias partidárias.

No primeiro esquema, denominado “escândalo do mensalão, o PT, PTB, PP, PL e PMDB foram acusados de receber aproximadamente R\$ 135.000.000,00 (cento e trinta e cinco milhões de reais) para financiamento irregular de campanhas eleitorais. De acordo com a matéria veiculada na *Revista Época*⁵, o grade estopim da operação surgiu em 2005, quando Maurício Marinho, chefe do Departamento de Contratação e Administração de Material dos Correios, apadrinhado de Roberto Jefferson, Presidente do PTB, foi flagrado recebendo propina de empresários. Roberto Jefferson, por sua vez, após a deflagração de Maurício Marinho, denunciou um esquema de compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional. De acordo com a delação por ele realizada, a intermediação desse esquema era feita pelo então tesoureiro do PT, Delúbio Soares que, com o auxílio de Marcos Valério de Souza, utilizava as empresas de publicidade desse último (SMP&B e DNA Propaganda) para ocultar dinheiro de doações irregulares para campanhas eleitorais oriundas do mesmo esquema. Tal operação culminou na condenação, pelo Supremo Tribunal Federal, de José Dirceu (ex-ministro da Casa Civil), José Genuíno (ex-presidente do PT), Roberto Jefferson e Delúbio Soares (ex-tesoureiro do PT) pelos crimes de corrupção ativa, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha.

³ NUNOMURA, Eduardo Yoshio. **O mensalão impresso**: o escândalo político-midiático do governo Lula nas páginas de *Folha* e *Veja*. 2012. 210 p. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação). Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27153/tde-18122012-125216/publico/EN.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2019.

⁴ Não compete abordar nessa dissertação as minúcias dos escândalos de corrupção deflagrados a partir do ano de 2004, seja em razão da complexidade das investigações, seja em razão do cunho jornalístico que reveste o tema, fugindo, assim, do escopo jurídico em que se trata sobre a corrupção.

⁵GALLI, Ana Paula. Entenda o escândalo do mensalão, seus desdobramentos e os envolvidos. *Revista Época*, n. 483, 22/08/2007. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG78680-6009,00-ENTENDA+O+ESCANDALOBOR+DO+MENSALAO.html>. Acesso em: 26 jun. 2019.

O segundo grande escândalo veio com a operação emanada do Ministério Público e da Polícia Federal, no ano de 2014, denominada “Operação Lava Jato”. O jornal *Folha São Paulo*⁶ esclarece que o nome da operação se deu em razão da investigação, inicialmente, recair sobre uma rede de postos de combustíveis e lava jato de veículos, utilizada para lavagem de dinheiro em Brasília. No decorrer do processo investigativo, foi descoberto um vasto esquema de corrupção que envolvia a Petrobrás, políticos de diversos partidos e empreiteiras. O esquema funcionava do seguinte modo: as empreiteiras pagavam propinas para a alta cúpula da Petrobrás em prol de benefícios comerciais com a Estatal. Tais contratos eram superfaturados e parte da verba era repassada para políticos e funcionários públicos através de doleiros e lobistas para financiamentos irregulares de campanhas eleitorais. Em troca, os partidos políticos indicavam estrategicamente diretores para a Estatal que pudessem assegurar a manutenção do esquema.

A operação teve como protagonistas o doleiro Alberto Youssef, donos e funcionários da Camargo Corrêa, Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS⁷, Mendes Júnior, Queirós Galvão, João Vacari Neto (então tesoureiro do PT), Renato Duque (ex-diretor de Serviços da Petrobras), José Dirceu, entre outros.

Em comum, além da relação contaminada estabelecida entre os entes público e privado, ambas as investigações apuraram que a corrupção no sistema eleitoral, via de regra, se desenvolve comumente no âmbito do financiamento de campanhas eleitorais. As arrecadações feitas pelos partidos políticos eram ilegais, ou, melhor dizendo, estavam em desconformidade com o quanto estabelece a Lei Eleitoral, posto que os doadores recebiam benesses que iam desde incentivos fiscais até a celebração de contratos superfaturados, um verdadeiro assalto aos cofres públicos.

⁶ FOLHA DE S. PAULO. **Folha Explica:** Operação Lava Jato, s.d. Disponível em: <http://arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato/>. Acesso em: 23 jun. 2019.

⁷ De acordo com o Ministério Público Federal, a OAS utilizava um condomínio no Guarujá para repasse de propina da Petrobras. Posteriormente, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi condenado e preso pelos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção passiva por ter sido beneficiado pela OAS com um apartamento triplex no Guarujá.

Os efeitos dessa doença degenerativa são muitos. Maria Garcia⁸ esclarece que as sociedades que definem a corrupção como um dos maiores problemas a serem enfrentados, começam a percebê-la como um dos fatores responsáveis pela ineficiência de políticas públicas, redução de recursos públicos, aumento da pobreza, problemas econômicos e, não menos importante, pela descredibilidade das instituições aos olhos dos cidadãos. Para melhor compreensão dos prejuízos da corrupção no sistema democrático, deve-se tentar desvendar, primordialmente, seu conceito.

1.2 Visões sobre o conceito de corrupção

Compete ao pesquisador enfrentar a difícil tarefa de estudar se existe um conceito preciso do fenômeno da corrupção. A origem da palavra corrupção deriva do termo latino *corruptio/oni*, e foi conceituada a partir da junção dos termos *cum e rumpo*, que significam romper por completo as estruturas⁹.

Norberto Bobbio *et al.*¹⁰ definem corrupção como o “fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal”.

Roberto Vieira Medeiros e Leonino Gomes da Rocha¹¹ asseveram que, em 1990, a corrupção era considerada necessária para a contratação com a administração pública, tratando-se de prática comum incentivada por países mais desenvolvidos nas negociações comerciais com países menos desenvolvidos, com o objetivo de combater regulações excessivas e

⁸ GARCIA, Maria. A Teoria da Corrupção (DOBEL): os poderes e o estado. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, v. 3, n. 56, p. 431-444, 2019.

⁹ MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.

¹⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 6. ed. Tradução Carmen C. Varrialle et al. Brasília: Universidade de Brasília, 1994, p. 58.

¹¹ Disponível em: [file:///C:/Users/advth/AppData/Local/Packages/microsoft.windowscommunicationsapps_8wekyb3d8bbwe/LocalState/Files/S0/2692/Attachments/fasciculo_1_\[4755\].pdf](file:///C:/Users/advth/AppData/Local/Packages/microsoft.windowscommunicationsapps_8wekyb3d8bbwe/LocalState/Files/S0/2692/Attachments/fasciculo_1_[4755].pdf). Acesso em: 11 jul. 2018

inadequadas impostas ao mercado. Essa prática somente foi interrompida quando a corrupção passou a ser entendida como um problema global que prejudicava o funcionamento da economia e passou a ser estudada sob a ótica de prejuízos dela decorrentes, que se refletiram na sociedade ainda nos anos 90.

Alguns autores entendem ser temerário estabelecer um conceito preciso de corrupção, pois, uma vez que ela esteja introduzida em uma determinada sociedade, pode violar as mais variadas espécies de direitos humanos: a corrupção pode ser vista na área da saúde pública, nas relações privadas, no Poder Executivo, Legislativo, Judiciário etc. Sendo assim, essa característica multidisciplinar impede uma única definição para esse fenômeno, de tal forma que os autores que assim entendem estabelecem uma classificação da corrupção para, então, tratar sobre seus aspectos.

Corroborando tal afirmativa, Zani Andrade Brei¹² esclarece que os autores que tratam sobre o tema não chegam a um conceito preciso do que vem a ser corrupção, sobretudo em razão da diversidade de atos que o termo comporta. Nesse sentido, dispõe a pesquisadora que:

O termo corrupção inclui uma enorme diversidade de atos: trapaça, velhacaria, logro, ganho ilícito, desfalque, concussão, falsificação, espólio, fraude, suborno, peculato, extorsão, nepotismo e outros. Isso cria razoável dificuldade para se chegar a uma definição consensual. O fenômeno pode ser observado numa gradação quase infinita. Vai de pequenos desvios de comportamento à total impunidade do crime organizado, por parte das várias áreas e níveis governamentais. Pode ocorrer suborno para a compra de um benefício legalmente previsto e o que se compra é feito com maior rapidez ou precedência sobre outros interessados -, como pode haver compra de um benefício ilegal. A natureza da ação, suas consequências e a punição prevista serão totalmente diferentes.

Considerando o caráter abrangente do termo, a autora estabelece o conceito de corrupção a partir de seus impactos em quatro esferas diferentes: mercado, regulamentações formais, interesse público e opinião pública. Para

¹² BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128/6943>. Acesso em: 11 jul. 2019.

este trabalho de dissertação, compete abordar os conceitos de corrupção quanto ao mercado e ao interesse público.

Ao trazer a definição de corrupção sob a ótica do mercado, Zani Andrade Brei apresenta duas teorias: a de Leff e a de Klaven. Para Leff:

A corrupção é definida como uma instituição extralegal utilizada por indivíduos ou grupos para ganhar influência sobre as ações da burocracia durante a formulação e a implementação de políticas. Essa definição se aplica a um tipo particular de corrupção: a prática da compra de favores de burocratas responsáveis pela formulação e administração de políticas econômicas do governo¹³.

Quanto à teoria de Klaven, o conceito de corrupção pode ser estabelecido com base no princípio da livre competição. De acordo com essa teoria, a corrupção é resultado do uso ilegal de mecanismos de mercado:

Em decisões alocativas estabelecidas à parte do sistema político democrático. Políticos, eleitores e burocratas, entre outros, são seres racionais que avaliam o potencial para ganhos em atos corruptos, tomando decisões baseadas em princípios típicos de mercado, como oportunidades, incentivos e custos ¹⁴.

Concernente ao interesse público, a autora aproveita o conceito elaborado por Hoetjes, qual seja:

De modo geral a corrupção administrativa pode ser definida como uma classe geral de abusos ou violações do interesse público. De modo estrito, ocorre quando um funcionário público, agindo conscientemente em sua capacidade oficial, é envolvido em uma transação que beneficia interesses impróprios, especialmente privados¹⁵.

Monica Herman S. Caggiano¹⁶, ao abordar a corrupção entende que “o termo corrupção indica quaisquer ações praticadas de forma camuflada, a

¹³ BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, p. 66, 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128/6943>. Acesso em: 11 jul. 2019.

¹⁴ Corroborando tal entendimento, Ricardo W. Caldas e Robson Costa Pereira esclarecem que o tema tem sido dominado por economistas que afirmam que a corrupção é uma ação essencialmente econômica. (CALDAS, Ricardo W; PEREIRA, Robson Costa. **Democracia e Corrupção**. Brasília: Universidade de Brasília, UNB, Núcleo de Estudo de Organizações Multilaterais e Negociações internacionais, 2007).

¹⁵ HOETJES, 1986 *apud* BREI, Z. A. **Corrupção**: Dificuldades para definição e para um consenso. Rio de Janeiro, 1996. p. 67.

¹⁶ CAGGIANO, Mônica Herman. **Corrupção e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Disponível em:

partir de uma zona de penumbra, à margem das linhas comportamentais norteadas pela lei e pela moral”. Por se tratar de definição abrangente e diante da flexibilidade da possibilidade de aplicação desse conceito nos mais diversos setores da vida humana, a autora apresenta critérios de classificação da corrupção, partindo do *locus*, separando a corrupção governamental da que se opera na área privada.

Quanto à primeira, a autora define a corrupção como “*a modalidade de condutas que, em maior ou menor grau se apresentam contrárias às boas práticas governamentais, as quais devem perseguir o interesse público*”, citando como exemplos de tal prática servidores que atuam em proveito próprio ou de sua família ou ilícitos administrativos. A categoria privada é definida como aquela que detém o elemento infiltrante capaz de influenciar no Poder Público, destacando-se, nesse campo, de acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o suborno, o favorecimento e o solapamento.

Complementando o quanto acima disposto, Gustavo Sena¹⁷ manifesta que “não obstante, mesmo que alguns entendam impossível uma definição do fenômeno, ainda assim, sem a pretensão de esgotar o assunto, julga-se importante buscar uma definição, mesmo que ela esteja em permanente construção [...]”. O autor trata o tema da corrupção como um fenômeno poliédrico, de interesse do Direito Constitucional e, ainda, de outros ramos do Direito, além de ser mutante, podendo se traduzir em diversas formas que são impossíveis numerar. Ele defende que a corrupção pública está ao lado da corrupção privada, e que ambas são espécies do gênero de corrupção. Para ele, a corrupção pode indicar uma ideia de mera degradação, ocasião em que assumirá um papel natural, um acontecimento verificado na esfera meramente valorativa.

Internamente, países democráticos e não democráticos sentem os efeitos da corrupção recair sobre o cidadão pobre, que mais depende da

file:///C:/Users/advth/Desktop/2002_caggiano_corrupcao_financiamento_campanha.pdf. Acesso em: 09 jul. 2019.

¹⁷ SENA, Gustavo. **Combate à má Governança e à corrupção**: uma questão de Direitos Fundamentais e de Direitos Humanos. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. (Coleção Direitos Fundamentais e Acesso à justiça no Estado Constitucional de Direito em Crise).

implementação de políticas públicas para assegurar o acesso à saúde, à educação, ao transporte, à cultura, ao lazer etc. Ao analisar a corrupção como um fenômeno extra fronteiriço, observa-se que ela atinge diretamente o crescimento econômico de diversos países. De acordo com Marcelo Figueiredo¹⁸, embora a corrupção não fosse uma preocupação do direito constitucional clássico, houve uma significativa mudança quanto à questão em razão da integração mundial do sistema jurídico autônomo e interno, que passaram a ser vistos de forma integrada e não mais separada. Nos dizeres do autor:

Na verdade, o processo de “globalização” e “universalização” do direito, e particularmente do direito internacional, criou, por cima da rede tradicional dos Estados um “sistema político integrado a vários níveis”, que obedece a uma regulamentação jurídica própria. Recorde-se que o direito internacional forma conjuntamente com o direito interno dos Estados um “sistema político a vários níveis”, constituído na base dos sistemas políticos dos Estados membros, que podem também eles, a nível interno, deter, por sua vez, uma estrutura multinível.

No âmbito internacional, diversas Convenções e Convênios têm tratado sobre o tema com o propósito de unir países para o combate da corrupção e erradicação da pobreza, tais como: a Convenção das Nações Unidas de Nova York, de 31 de outubro de 2003, a Convenção Interamericana contra a corrupção, de Caracas, de 28 de março de 1996 e o Convênio de União Africana para prevenir e combater a corrupção, de 12 de junho de 2003.

A Convenção das Nações Unidas de Nova York é um dos tratados multilaterais mais abrangentes sobre o tema, entretanto, não consta na convenção um conceito específico de corrupção. Ela se ocupou de promover e fortalecer políticas de combate à corrupção, por meio da participação da sociedade na vida política¹⁹, desenvolvimento de códigos de conduta e medidas de estímulo às denúncias advindas do combate à corrupção.

¹⁸ Judicialización de la Lucha Contra la Corrupción (no prelo).

¹⁹ Art. 5. Políticas e práticas de prevenção da corrupção:

Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigaçao de render contas.

No Brasil, o conceito de corrupção tem como ponto de partida sua tipificação como conduta criminosa. A corrupção eleitoral está tipificada no art. 299, do Código Eleitoral, que dispõe que é crime dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita, sob pena de reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa e, ademais, no art. 317, do Código Penal, que criminaliza a conduta da corrupção passiva.

Luís Carlos dos Santos Gonçalves²⁰ esclarecesse que no crime de corrupção ativa, acima descrito, a norma tutela a liberdade de voto está consagrada na Constituição Federal de 1988. O sujeito ativo é o candidato que oferece dinheiro ou qualquer outra vantagem econômica ao eleitor, e o sujeito passivo é a sociedade como um todo. Meras promessas de campanha eleitoral, tais como melhorias de ensino, construções de escolas e postos de saúde, como mero proselitismo político, não são passíveis de crime.

Ao falar sobre corrupção eleitoral passiva, prevista no artigo 317, do Código Penal, Marcelo Figueiredo assevera que o eleitor pede ou recebe dinheiro ou vantagem para dar o voto ou prometer a abstenção. O sujeito ativo neste caso é o eleitor, e o sujeito passivo a sociedade.

Analisando as ponderações até o momento trazidas sobre corrupção, pode-se perceber que, tanto nas definições doutrinárias quanto nas legislativas sobre o tema, é evidente a preocupação dos doutrinadores e legisladores sobre a relação estabelecida entre o ente público e o privado, candidato e eleitor (que pode estar defendendo os interesses de determinada pessoa jurídica) para o desencadeamento dessa prática.

É verdade que as práticas corruptivas não estão presentes apenas nas relações privadas, contudo, para esta dissertação, que visa compreender o desenvolvimento da corrupção no âmbito eleitoral, a relação entre o setor público

²⁰ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Atlas, 2018. p. 195. Disponível em: file:///C:/Users/advth/Desktop/2002_caggiano_corrupcao_financiamento_campanha.pdf. Acesso em: 09 jul. 2019.

e privado ganha especial relevância, conforme restará demonstrado no tópico subsequente.

1.3 A corrupção eleitoral

Nos países da América Latina, cujas eleições são livres, transparentes e competitivas, a luta pelo poder e a disputa entre os partidos políticos demandam a existência de recursos financeiros para o custeio com as propagandas eleitorais. A corrupção eleitoral encontra um terreno fértil para seu desenvolvimento durante o período das campanhas eleitorais, cujo jogo de interesses políticos não é isento de custos.

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves esclarece que o sistema brasileiro de eleições proporcionais e, em circunscrições enormes, torna as campanhas eleitorais uma das mais caras do mundo, de modo que:

O financiamento das campanhas eleitorais se mostrou um foco de corrupção, favores ilícitos e venalidade de muitos representantes populares no Brasil. Interesses que se ocultam são lembrados para custear a campanha de candidatos; se eles forem eleitos, ficarão vinculados a tais interesses, devotando seus mandatos a eles e não ao povo que devem representar²¹.

Tratando sobre o financiamento de campanhas eleitorais, Mônica Herman S. Caggiano²² elucida que o dinheiro que ingressa lícita ou ilícitamente para custeio de campanha não passa de um instrumento para que as elites partidárias atinjam o prestígio e poder almejados, não sendo considerado propriamente um fator de corrupção. Nesse sentido aduz a autora que:

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 busca de prestígio. Portanto, o dinheiro comparece como algo instrumental, o meio que viabiliza alcançar o poder, o prestígio e outros objetivos perseguidos.

²¹ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Atlas, 2018. p. 195.

²²Disponível em: file:///C:/Users/advth/Desktop/2002_caggiano_corrupcao_financiamento_campanha.pdf. Acesso em: 09 jul. 2019.

Diante de tal explanação, questiona-se, então, quais são as condutas corruptivas que contaminam o sistema eleitoral? Luiz Flávio Gomes²³ aborda a questão e distingue três operações que são frequentemente utilizadas para transpor as normas eleitorais: a primeira, denominada “caixa 2”, ocorre quando o dinheiro doado para as campanhas eleitorais não é declarado à Justiça Eleitoral, mas nada se pede em troca da doação; a segunda é a corrupção passiva, quando a doação eleitoral ocorre em razão da troca de benefícios e, por fim, a terceira é a lavagem de dinheiro, caracterizada quando o candidato aceita receber dinheiro advindo de corrupção, mesmo ciente de sua origem.

Conforme se depreendem dos escândalos das operações “Mensalão” e “Lava-Jato”, as práticas acima descritas eram protagonizadas, em regra, por pessoas jurídicas e políticos. Ainda segundo Luiz Flávio Gomes, “no Brasil nenhuma empresa coloca milhões de reais em um político sem vislumbrar nenhum benefício em troca”²⁴.

Os recursos financeiros empregados nas campanhas eleitorais são utilizados para a elaboração do marketing político, que demanda expressivos investimentos por parte dos candidatos. Juan Carlos Mondragón Quintana²⁵ explica que compete à Lei, entretanto, estabelecer quais são os limites de gastos permitidos para cada candidato. O alto custo das campanhas eleitorais é apontado como fator determinante para a prática corruptiva no âmbito eleitoral e, por essa razão, o Brasil passou por algumas reformas eleitorais para regulamentar e, ao menos em tese, tentar reduzir os gastos excessivos das campanhas eleitorais.

Foi realizada uma breve pesquisa empírica de quanto os candidatos que disputaram o 2º Turno para a Prefeitura de São Paulo, nos anos de 2012 e 2016, gastaram com campanhas eleitorais, com base em informações oficiais

²³ GOMES, Luiz Flávio. **O jogo sujo da corrupção**. Bauru, SP: Astral Cultural, 2017.

²⁴ Ibid. p. 26.

²⁵ QUINTANA, Juan Carlos Mondragón. **Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México**. 1. ed. México: FLACSO, 2015.

extraídas do site do TSE²⁶, no portal “Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais”.

Antes de apresentar os dados da pesquisa, deve-se esclarecer importante aspecto normativo que reveste a questão. Nas eleições para prefeito, no ano de 2012, estava em vigor a Lei 9.504/97²⁷, em sua redação original, que dispunha no art. 17 que:

Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei.

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 11.300, de 2006).

Nota-se que, de acordo com a antiga redação, os partidos políticos possuíam, caso não fosse tempestivamente fixado por lei o limite de gasto de campanha, plena liberdade para fixá-lo. Naquele ano, o limite para doações por parte de pessoas jurídicas era de 2% do faturamento bruto auferido pela empresa no ano anterior ao da eleição.

As eleições subsequentes para prefeito, no ano de 2016, ocorreram sob a égide da Lei 13.165/15, denominada Reforma Eleitoral de 2015, sancionada em 29 de setembro de 2015, em que o teto máximo de despesas dos candidatos era definido com base nos maiores gastos declarados nas eleições anteriores²⁸, bem como não era mais permitida a doação de pessoas

²⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleição Geral Federal 2018**: Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>- Acesso em: 11 jul. 2019.

²⁷ A Resolução nº 23.376 do TSE reiterou tal norma no art. 3º, § 1º.

²⁸ De acordo com a norma, no primeiro turno do pleito para prefeito o limite será de 70% do maior gasto declarado para o cargo em 2012. No entanto, se a última eleição tiver sido decidida em dois turnos, o limite de gasto será 50% do maior gasto declarado para o cargo no pleito anterior. Nas cidades onde houver segundo turno, em 2016, a lei prevê que haverá um acréscimo de 30% a partir do valor definido para o primeiro turno. No caso das campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para vereador, o limite de gastos também será de 70% do maior valor declarado na última eleição. A norma diz ainda que nos municípios com até 10 mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 para prefeito e de R\$ 10.000,00 para vereador. Neste caso, será considerado o número de eleitores existentes no município na data do fechamento do cadastro eleitoral.

jurídicas, por força da decisão do Supremo Tribunal Federal, posteriormente ratificada na legislação eleitoral. Comparando as duas eleições, temos a seguinte tabela:

| | Eleições 2012 - Candidato Fernando Haddad | Eleições 2016 - Candidato João Dória |
|---------------------------------------|--|---|
| Limite de gasto com a campanha | R\$ 90.000.000,00 | R\$ 45.470.214,12 |
| Gastos com campanha | R\$ 67.897.131,71 | R\$ 12.326.333,94 |

Fonte: a autora.

Nota-se que, de fato, a “Minirreforma Eleitoral” se prestou ao fim imediato a que se destinava e reduziu drasticamente o gasto com as campanhas eleitorais, contudo, não se pode dizer que tal redução estancou os problemas advindos de práticas corruptivas. Nesse sentido, o Ministro Gilmar Mendes, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ressaltou a possibilidade de crescimento do número de casos de caixa 2 nas eleições de 2016 ao declarar que:

Se de fato houver apropriação de recursos ilícitos em montantes significativos, pode ser que esses recursos venham para a eleição na forma de caixa 2, ou mesmo disfarçada na forma de caixa 1, porque o que vamos ter? Vamos ter doações de pessoas físicas. Pode ser que recursos sejam dados a essas pessoas para que elas façam doações aos partidos políticos, ou aos candidatos. Isso precisa ser olhado com muita cautela.²⁹

O importante apontamento realizado pelo Ministro demonstra que, além de pouco efetiva ao combate à corrupção, a lei abre margem à prática do “caixa 2” e “caixa 1”. Sobre essa última modalidade de corrupção eleitoral, o Supremo Tribunal Federal, no Inquérito 3982, ofereceu em 07 de março de 2017, denúncia pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro em desfavor do então Senador Valdir Raupp, por ter recebido da empreiteira Queiroz Galvão 500 mil reais, no ano de 2010, para financiamento de sua campanha, tendo o valor sido integralmente declarado para a Justiça Federal. Entretanto, ao ser

²⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE divulga limite de gastos de campanha e contratação de pessoal nas Eleições 2016 (atualizada)**, jul. 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Julho/tse-divulga-limites-de-gastos-de-campanha-e-contratacao-de-pessoal-nas-eleicoes-2016>. Acesso em: 11 jul. 2019.

investigada a origem do dinheiro, verificou-se que era oriundo do esquema de corrupção e lavagem de dinheiro estabelecido na Diretoria de Abastecimento da Petrobras, à época ocupada por Paulo Roberto Costa – o qual solicitava e recebia quantias ilícitas de empresas no contexto da celebração irregular de contratos com a estatal e da obtenção de benefícios indevidos no âmbito das contratações. O pedido do Senador teria como contrapartida seu apoio para a manutenção de Costa à frente da diretoria.

A corrupção eleitoral se desenvolve, portanto, por meio do fornecimento ilegal de verbas para as campanhas eleitorais, no entanto, a mera redução do limite de gastos com as campanhas eleitorais não pode ser considerada suficiente para a prática do combate à corrupção. De acordo com o Índice da Percepção da Corrupção³⁰, elaborado pelo portal da Transparência Internacional do Brasil, o país teve a pior nota desde 2018 e caiu da 96^o posição para a 105^o no ranking geral. O combate à corrupção, por conseguinte, é uma meta ainda perseguida pelo Estado, mas, para que medidas eficazes sejam adotadas, é necessário compreender as causas e fatores facilitadores de sua disseminação.

1.4 Causas da Corrupção

Quanto o assunto é corrupção, doença permanente e constante em regimes democráticos em desenvolvimento, dificilmente o diagnóstico para a solução do problema será simples. Clóvis de Barros Filho³¹ assegura que não há corrupção isolada, posto que ela sempre prescindirá de pelo menos dois agentes.

Antes de ser um problema normativo, a corrupção é um problema ético. Montesquieu³² asseverou que a corrupção de um governo começa pela

³⁰ BRASIL. Transparência Nacional. **Índice de Percepção da Corrupção**, 2018. Disponível em: <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 20 maio 2019.

³¹ BARROS FILHO, Clóvis de; PRAÇA, Sérgio. **Corrupção**: parceria degenerativa. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2014.

³² MONTESQUIEU, Charles de Secondat. (1689-1755). **O espírito das leis**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

corrupção dos princípios, representados no regime republicano pelo amor à lei e à pátria.

Durante o período do Renascimento, Maquiavel insistiu na tese de que se os homens fracassam em seus valores republicanos, a corrupção destrói o corpo político³³. Foi ele o responsável por formular a teoria de que a corrupção poderia ser interpretada sob duas óticas: a primeira seria sob o viés moralista, em que a decadência da virtude dos indivíduos gera graves consequências para a sociedade; a segunda reside em compreender a corrupção como resultado do próprio mundo político, com poucas relações com a moralidade do indivíduo, ligando a corrupção política à fraqueza de suas instituições, leis e à falta de cuidado e ação por parte do cidadão com a coisa pública.

Vânia Siciliano Aieta³⁴ relata que, de acordo com a *Teoria da Corrupção*, elaborada por Patrick Dobel, a corrupção se subdivide em três linhas de desordem, abaixo transcritas do artigo original da autora:

Desordem institucional, que se dá nos casos onde as estruturas sociais e políticas desatualizadas não podem mais atender às demandas da sociedade dinâmica que se formou, pois os valores e expectativas dos cidadãos mudaram radicalmente; a desordem moral, que se revela no colapso das disciplinas morais tradicionais frente às novas disciplinas morais indesejáveis (ou seja, indivíduos sem autodisciplina ou altruísmo fazendo exigências descabidas à sociedade); e por fim, também, e esta é a principal causa, a desordem econômica, em razão da desigual distribuição de riqueza e poder, pois a distribuição desigual dos recursos e do poder geraram forças que levam ao colapso das instituições sociais, já que sabemos todos que a miséria e o clientelismo alienam o povo.

Essa classificação apontada por Patrick Dobel pode ser considerada como a causa primária da corrupção, de tal modo que, como um processo que se desenvolve em cadeia, os efeitos dessa desordem repercutiram de modos diferentes no Estado.

³³ MAQUIAVEL, Nicolau (1469-1527). *O príncipe*. 1. ed. São Paulo: Ed. 34, 2017.

³⁴ AIETA, Vânia Siciliano. **Considerações acerca da problemática da corrupção**. s.d., p. 1. Disponível em: http://www.tre-rj.jus.br/eje/gecoi_arquivos/arg_050491.pdf. Acesso em: 19 ago. 2019.

Para Norberto Bobbio, a ruptura de determinada ordem política no regime democrático ocorre quando o poder público não é passível de ser publicamente controlado, pois, “a democracia é o conjunto de regras de um jogo responsivo ao interesse público e responsável perante ele”. Citando o mesmo Autor, Fátima Anastásia e Luciana Santana observam que quando a integração entre os agentes público e privado se atrofia, as chances de aumentar a corrupção passam a emergir. Deve, portanto, haver a integração entre os seguintes pontos: o cidadão se inscrever na agenda pública; representantes eleitos traduzirem as demandas a eles levadas em políticas públicas; a instituição pública apresentar resultados concretos dessas demandas e, por fim, atribuir aos governantes responsabilidade pelos seus atos e omissões.

Existem, ainda, outros elementos ensejadores da prática de corrupção. Vito Tanzi³⁵ esclarece que países que dispõem de um vasto rol normativo e, ainda, excessiva burocracia para o exercício de diversas atividades, exigindo-se para tanto diversas licenças, autorizações e permissões possuem maior probabilidade de desenvolverem a corrupção, pois, para a prática de tais atos são designados agentes públicos que passam a exercer o monopólio das decisões, podendo negá-los, concedê-los, fiscalizá-los ou, ainda, simplesmente sequer apreciá-los. Nessa situação, o agente público pode se utilizar de seu poder para obter vantagens indevidas em prol do deferimento.

O autor aponta, também, que o problema da corrupção se deve ao fato de que as normas de caráter regulatório não possuem a devida publicidade, obstando que o cidadão delas possua conhecimento. Há, portanto, pouca interação entre o agente público e o cidadão³⁶.

Outra causa apontada por Vito Tanzi como facilitadora da corrupção recai sobre os projetos de investimento do Estado, que são selecionados com

³⁵ Disponível em: <file:///C:/Users/advth/Downloads/SSRN-id882334.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

³⁶ The existence of these regulations requires frequent contacts between citizens and bureaucrats. They also require enormous amount of time spent by the citizens in acquiring permits and in dealing with public officials. Surveys from different countries and especially from developing and transition countries indicate that very large proportions of the time of the managers of enterprises, and especially of small enterprises is spent dealing with bureaucracies. This time which is taken away from managing the enterprises can be reduced through the payment of bribes. Disponível em: <file:///C:/Users/advth/Downloads/SSRN-id882334.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

base no custo-benefício que alguns oficiais terão com a sua realização. Eles servem, na prática, como uma oportunidade individual de obtenção de vantagens indevidas por alguns grupos políticos.

A causa da corrupção também está relacionada à qualidade da burocracia. Alguns cargos públicos possuem alto prestígio, e geralmente aqueles que os representam não foram nomeados por mérito, mas sim por questões meramente políticas para troca de conveniências. A prática de nepotismo, por exemplo, é um exemplo claro de nomeação para satisfação de interesse exclusivamente privado. Nesse sentido, Fernando Filgueiras³⁷ argumenta que, para Joseph Nye, a corrupção não é necessariamente um fator negativo para o desenvolvimento político. Nesse sentido, se ela for utilizada para a formação de capital privado e superação de barreiras burocráticas, integrando elites políticas, ela coloca o país em rota de desenvolvimento.

Cumulado a todos esses fatores, a falta de leis claras, transparentes e acessíveis ao cidadão facilita a prática da corrupção. Em regra, as leis são de difícil compreensão ao cidadão comum e, em países com vasto rol normativo, a dificuldade de dá-las a devida publicidade é grande.

Ao tratar sobre a corrupção na Itália, Silvino Antônio Malfatti³⁸ esclarece que o próprio sistema político italiano viabiliza a disseminação da corrupção no país. Nesse aspecto, Brasil e Itália são países que possuem algumas semelhanças políticas e legislativas que permitem o comparativo. Assim como no Brasil, o sistema político italiano foi assentado pelos partidos políticos. Retrata o autor que os partidos políticos não exerciam apenas função política, mas também administrativa, podendo nomear pessoas para cargos, desde que elas tivessem beneficiado de algum modo o partido, sem levar em consideração o seu mérito, tal como ocorre em nosso país.

O Brasil além de ser afetado por todos os fatores apontados acima, como possíveis causas de corrupção, lida, ainda, com o tardio reestabelecimento

³⁷ FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. *In*: AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção, ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

³⁸ MALFATTI, Silvino Antonio. **A experiência Italiana da Corrupção Política: o partido da democracia cristã**. Curitiba: Ed. CRV, 2017.

do regime democrático no país. Não se pode ignorar que a ditadura militar que antecedeu a Constituição de 1988 prezou pela expansão econômica do país, entretanto, pouca evolução se verificou no campo dos direitos humanos sociais. O resultado foi a marginalização das minorias por uma completa ausência de atuação Estatal.

Evidente que a desigualdade social não teve seu surgimento no período ditatorial, mas a supressão dos direitos humanos gerou verdadeiro impacto social, que se manteve após a redemocratização e perdura até os dias de hoje. A pobreza que ainda assombra o país gera como consequências disparidade social, redução da eficiência de políticas públicas, da arrecadação governamental e negligência quanto ao atendimento governamental na saúde e educação pública³⁹. Ou seja, somadas às omissões estatais, a corrupção surge como oportunidade para que o cidadão possa alcançar o princípio da dignidade da pessoa humana.

Fernando Filgueiras⁴⁰ apresenta a abordagem contemporânea de Rose Ackerman sobre o tema. Para ela, a corrupção se desenvolve entre os setores públicos e privados de forma correlacionada com o comportamento dos agentes políticos que visam o aumento de sua renda privada, independentemente das regras de conduta. Assim, o que se verifica na prática é uma transferência de renda dentro da sociedade por meio da existência de monopólios e privilégios, que instauram um ambiente competitivo dentro do próprio setor público.

Especificamente no âmbito do direito constitucional e eleitoral, o Ministro Luiz Roberto Barroso⁴¹ elabora importante apontamento sobre o modelo atual de eleição para a Câmara dos Deputados como causa da corrupção, já que a adoção do sistema proporcional, com lista aberta e as circunscrições eleitorais extensas fazem com que os gastos com as campanhas eleitorais sejam

³⁹ CALDAS, Ricardo W; PEREIRA, Robson Costa. **Democracia e Corrupção**. Brasília: Universidade de Brasília, UNB, Núcleo de Estudo de Organizações Multilaterais e Negociações internacionais, 2007.

⁴⁰ FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

⁴¹ BARROSO, Luiz Roberto. **O legado dos trinta anos de democracia, a crise atual e os desafios pela frente**. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Trinta-anos-de-democracia-a-crise-autal-e-os-desafios-pela-frente1.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

exorbitantes e, considerando as restrições normativas para doações, o financiamento ilícito de campanhas eleitorais pode se desenvolver.

CAPÍTULO 2 - OS MODELOS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO, PRIVADO E MISTO

2.1 Noções

Nos últimos anos, o mundo passou por transformações políticas e foi constatado que poucos foram os Estados que deixaram de aderir ao modelo democrático. Nessa forma de governo, o financiamento de campanhas eleitorais é utilizado para fortalecer os partidos políticos e possibilita-los concorrer às eleições de forma igualitária.

Por meio do sistema de campanhas eleitorais, espera-se que a propaganda eleitoral chegue a todo o eleitorado, para que sejam recebidas informações precisas sobre as ideologias de determinado candidato, além de envolver o cidadão no diálogo político.

Para tanto, os partidos políticos precisam angariar recursos financeiros para manter a estrutura partidária e o *marketing* político. Desse modo, criou-se o sistema de financiamento de campanhas eleitorais, que pode ser dividido em três modelos: exclusivamente público, exclusivamente privado, ou misto (que ocorre quando as campanhas eleitorais recebem o financiamento desses dois setores).

Luiz Vergílio Dalla-Rosa define a campanha eleitoral como “um período de tempo em que somaram esforços para que os interessados no processo eleitoral tomem conhecimento de que são os candidatos, que serão escolhidos para representá-los junto ao Poder Estatal”⁴². Os recursos advindos do financiamento de campanhas eleitorais devem ser destinados para a organização das campanhas, e neles não estão compreendidos custos com a organização do processo eleitoral, tais como registro de eleitores e instalação de urnas, que correm por conta do Estado. Muito embora os recursos financeiros sejam os mais utilizados para financiar as campanhas eleitorais, existem formas

⁴² DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. Reforma Política e Direito Constitucional. *O caso Brasileiro. Revista da Academia de Direito Constitucional*, n.4, p. 28, 2003.

de apoio material que se prestam a esse fim, como por exemplo, o fornecimento de camisetas ou outros bens livres de ônus para determinado partido ou candidato.

No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 não estipulou um modelo de financiamento específico, mas, para resguardar o princípio democrático, estabeleceu parâmetros mínimos para seu regramento. Muito se falou sobre o financiamento de campanhas eleitorais após o *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello, sobretudo em razão das inúmeras doações ilegais por ele recebidas, muito embora, à época, fossem vedadas doações de pessoas jurídicas por força da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei 5.682/1971.

Percebendo que a vedação de doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais não surtiu o esperado efeito de evitar o financiamento ilegal, a prática foi posteriormente liberada nos anos 90, quando foram criadas a Lei Complementar 64/1990 (Lei de Inelegibilidade), a Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições). Tais normas foram, posteriormente, objeto de algumas reformas e ainda seguem em fase de aprimoramento. Para tratar sobre o modelo de financiamento de campanhas eleitorais brasileiro, há que se compreender, primordialmente, os modelos de financiamento público, privado e, por fim, o misto.

2.2 Financiamento Público

O financiamento público de campanhas eleitorais ocorre quando os aportes financeiros para determinado partido político ou candidato são feitos pelo Estado, com dinheiro público. A análise sob a ótica do financiamento público de campanhas eleitorais divide opiniões no que tange aos benefícios e malefícios da adoção exclusiva desse sistema.

O financiamento público de campanhas eleitorais objetiva desempenhar um papel intermediário entre a sociedade e o poder público, tendo

como escopo também substituir outras formas de financiamento, reduzindo os riscos de captação ilegal de recursos para propaganda eleitoral.

Ao discorrer sobre o financiamento público de campanhas eleitorais, como modo de combate à corrupção, Hélio Silvio Ourém Campos e Moises pereira de Assis Júnior esclarecem que a maior crítica tecida ao sistema de financiamento público é que, para custear campanhas eleitorais, o Estado destina aos políticos a verba oriunda de tributos, que deveria ser utilizada para implementar políticas públicas.

Para combater essa crítica, defendem os autores que o financiamento privado acarreta mais prejuízo ao erário que o financiamento público, pois, no financiamento privado, os candidatos recebem recursos da iniciativa privada em troca de favores ilícitos, contudo, é o poder público que via de regra acaba custeando esse favorecimento obtido por meio da corrupção, que vem em forma de incentivos fiscais, contratos superfaturados etc. Assim, o dinheiro doado volta para as empresas doadoras e deixam um verdadeiro rombo nas contas públicas.

Os autores supracitados advertem que para tal modalidade ser efetiva no combate à corrupção, há que existir no Brasil apenas o modelo público de financiamento, pois, o sistema misto, por não impedir o financiamento privado, não é um modelo indicado para coibir a prática do “caixa 2”.

A adoção dessa modalidade de financiamento, além de coibir a prática do “caixa 2”, fortalece os partidos políticos, visto que, sempre que um recurso privado é recebido, gera-se uma relação de dependência entre o candidato e o capital por ele recebido. Com o fornecimento de verbas exclusivamente provenientes do Estado, essa relação resta prejudicada e abre espaço para que as campanhas eleitorais sejam mais justas, ao invés de refém daqueles candidatos que mais investem, deixando pouca ou nenhuma margem para a vitória daqueles que proporcionem as melhores propostas aos olhos do cidadão, resguardando o princípio democrático.

Os efeitos do sistema de financiamento de campanhas eleitorais exclusivamente público refletem na necessária redução dos custos despendidos com a propaganda eleitoral. Os repasses financeiros por meio do ente público

não seriam de grande valor, o que ocasionaria a redução geral nos custos com as campanhas eleitorais e, por consequência, uma disputa mais equânime entre os candidatos.

Outra vantagem advinda do financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais está consubstanciado na transparência da prestação de contas, permitindo que o Estado possa controlar a destinação do dinheiro e punir partidos e candidatos que tiverem gastos aquém dos aportes públicos. Esse controle, que em um primeiro momento parece exclusivamente estatal, denota também uma característica social. O financiamento exclusivamente público como instrumento de combate à corrupção possibilita um maior controle social, gerando para o cidadão o interesse de participar ativamente da vida política e cobrar do Estado, dos partidos políticos e de seus candidatos maior transparência na prestação de contas, estabelecendo uma relação de proximidade entre o cidadão e o Poder Público.

De acordo com Paulo Sérgio Brant de Carvalho Galízia⁴³, o principal objetivo do financiamento público de campanhas eleitorais é possibilitar uma disputa equilibrada entre os partidos políticos, na medida em que não serão consideradas as funções de maior ou menor capacidade de arrecadação de recursos. Como consequência, defende o Desembargador que além de evitar a concorrência desleal nas eleições, fundada exclusivamente na capacidade arrecadativa, o uso de recursos exclusivamente públicos assegura maior transparência no tocante à prestação de contas.

Para Caetano Ernesto Pereira de Araújo⁴⁴, no Brasil, o sistema proporcional com listas abertas passa a ser um problema quando inserido no contexto do financiamento de campanhas eleitorais. Defende o autor que em um sistema em que o número de cadeiras obtidas pelos candidatos obedece à

⁴³ GALIZÍA, Paulo Sérgio Brant de Carvalho. O financiamento das campanhas eleitorais e as doações de pessoas jurídicas. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 17, n. 42, p. 17-24, jan./mar., 2016. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/42de%202.pdf?d=636686463593421369>. Acesso em: 10 maio 2019.

⁴⁴ ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de Araújo. Financiamento de campanhas eleitorais. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 41, n. 161, jan./mar., 2004. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/931/R161-07.pdf?sequence=4>. Acesso em: 20 ago. 2019.

proporção de votos conquistados faz com que a campanha seja um “centro de arrecadação de gastos”, cuja competição se instaura, inicialmente, no próprio partido e nas coligações⁴⁵ por eles feitas. No mais, as circunscrições eleitorais são extensas e populosas, fazendo com que os candidatos que obtiverem mais recursos consigam certa vantagem competitiva sobre os demais.

Quanto às desvantagens, aponta-se inicialmente que o financiamento de campanhas pelo sistema exclusivamente público é incompatível ao pluralismo político, cuja essência decorre do próprio regime democrático. O pluralismo é definido pela diversidade partidária, e possibilita que os cidadãos se sintam representados nas suas mais variadas ideologias políticas. Caso o sistema de financiamento seja exclusivamente público, candidatos e partidos políticos tornam-se completamente independentes do cidadão, afastando-os do sistema político como um todo, violando o art. 17, § 2º, da Constituição Federal de 1988, que estabelece que o cidadão deve ter plena liberdade de participação na vida partidária.

Outro apontamento desvantajoso para a utilização exclusiva do sistema de financiamento público de campanhas eleitorais consiste na tendência oligárquica dos Diretórios Nacionais dos partidos políticos. As instâncias superiores dos partidos políticos, ao receberem os recursos públicos, devem repassá-los aos órgãos estaduais e municipais, causando um grau de dependência entre os diretórios e as instâncias inferiores. Argumenta-se que o repasse das verbas pela Justiça Federal, aos partidos políticos, pode levar ao fortalecimento dos diretórios nacionais e à perseguição de adversários internos por meio do não repasse de recursos, formando-se uma estrutura de oligarquias políticas intrapartidárias.

Nuno Guedes⁴⁶, ao analisar as nuances do financiamento exclusivamente público, defende que esse sistema incentiva a aproximação de

⁴⁵ Importante destacar que a partir de 2020 a prática das coligações será proibida por força da Lei.

⁴⁶ GUEDES, Nuno *apud* PORTA, Della. **Introdução à Ciência Política**. Lisboa: Estampa, 2003. p. 15-16; GUEDES, Nuno. O partido-cartel: Portugal e as leis dos partidos políticos e financiamento de 2003. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, **CIES e Working Paper** n. 17, 2006, Lisboa, Portugal.

partidos com o Estado, viabilizando o surgimento de *partidos-cartéis*, obstando o surgimento de novos partidos. Nas palavras do autor:

Como esse dinheiro depende do sucesso prévio das eleições, estariam asseguradas condições necessárias à manutenção das forças políticas existentes, dificultando o surgimento de novos partidos no sistema. A relevância dos fundos estatais na vida partidária faria aparecer o partido-cartel, com tendência para uma menor competição partidária. Os partidos sentiam-se quase no direito de cobrar uma comissão pelo trabalho de intermediação com o Estado e os fundos para seu funcionamento seriam predominantemente públicos.

Não se pode deixar de mencionar como argumento desfavorável a esse modelo de financiamento a oneração do orçamento público. Em que pese à elevada carga tributária, não se vislumbra o retorno desses recursos por meio da realização de políticas sociais. O financiamento de campanhas eleitorais exclusivamente público impulsionaria o aumento da carga tributária, entretanto, parte considerável desse recurso não seria destinada ao cidadão, mas sim às campanhas eleitorais, mantendo-se o sistema de carência popular quanto ao serviço público.

2.3 Financiamento Privado

Por meio do financiamento privado de campanhas eleitorais, pessoas físicas e jurídicas, além do próprio candidato, podem realizar doações para o custeio das campanhas eleitorais. Para a realização desse tipo de doação, é crucial que os doadores sejam identificados, sendo vetada a doação anônima em respeito ao regime democrático e à transparência na prestação de contas dos candidatos e partidos políticos. Antes de adentrar nas vantagens e desvantagens do sistema exclusivamente privado de financiamento de campanhas eleitorais, há que se ter em mente que a transparência dos recursos advindos do particular depende não apenas da capacidade fiscalizatória da Justiça Federal, mas também da elaboração de normas eficazes que possibilitem a exata identificação da origem dos recursos, evitando, inclusive, que lucros obtidos por meio de negócios ilícitos ou provenientes do crime organizado sejam utilizados para esse fim.

Conforme visto no tópico acima, os estudiosos que defendem a utilização de recursos exclusivamente públicos para o financiamento de campanhas eleitorais possuem como principal argumento o equilíbrio na competição entre os candidatos e a redução da prática criminosa denominada “caixa 2”.

Após a leitura do tópico que dispõe sobre o sistema exclusivamente público de financiamento de campanhas eleitorais, a pesquisa sobre o modelo de financiamento privado parece refletir uma repetição argumentativa, contudo, é de extrema relevância para esta dissertação esclarecer a diferença entre esses dois institutos.

Muito embora em todos os sistemas de financiamento de campanhas eleitorais a transparência na prestação de contas seja necessária, o assunto torna-se mais sensível quando o tema é o financiamento exclusivamente privado. Algumas razões justificam a abordagem mais incisiva quanto à proposição neste item: a primeira consiste em compreender que esse é um modelo que possibilita uma relação de proximidade entre o ente político e a sociedade, tornando tênue a linha que divide a participação do particular em prol do bem social da que atua em prol de seu próprio benefício. Em outras palavras, sob essa ótica, o financiamento privado há que ser observado não como um mecanismo de controle de elites de influência, mas sim como um instrumento assegurador da participação democrática.

O segundo aspecto possui uma ligação umbilical com o primeiro: o sistema de financiamento privado de campanhas eleitorais foi alvo de uma inversão de valores, na medida em que sua utilização, ao longo dos anos, sobretudo no Brasil, deu-se com a nítida finalidade de estabelecer uma relação de predominância do sistema privado em detrimento do público, visto que a doação de recursos privados, para os candidatos executarem suas campanhas eleitorais, era compensada posteriormente em forma de favorecimentos, tais como os deflagrados nas operações “Mensalão” e “Lava-jato”. Portanto, além da necessária transparência, a fiscalização por parte da Justiça Federal também adentra em uma área mais suscetível a ações corruptivas.

Ao contrário do sistema exclusivamente público de campanhas eleitorais, que fortalece o vínculo entre os partidos políticos e o Estado, o sistema de financiamento exclusivamente privado possibilita maior relação entre os partidos políticos, seus candidatos e o cidadão. Essa modalidade de financiamento, além de resguardar a liberdade partidária, é condizente com a própria formação das bases partidárias, que são compostas por representantes da sociedade e, por essa razão, é imprescindível que elas possam contribuir para o financiamento de seus candidatos, ou partidos políticos.

O financiamento de campanhas eleitorais pelo ente privado assegura o regime democrático, resguardado que o povo possa participar de forma direta e livre da vida política. O regime democrático previsto na Constituição Federal de 1988 estabelece o sufrágio universal, o voto direto e secreto, além dos instrumentos de participação popular, tais como o plebiscito, referendo e a iniciativa popular de projetos de lei, o que garante ao cidadão a possibilidade de solucionar questões que sejam de interesse social. Os partidos políticos se inserem nesse contexto para ampliar a força social, podendo, para tanto, buscar recursos no seio social e, ainda, recrutar membros partidários, tornando a política mais próxima ao cidadão.

Ao retirar da sociedade o direito de, respeitando os limites legais, apoiar seu candidato por meio da doação de recursos para sua campanha, mingua a concepção pluralista do regime democrático. Ao tratar sobre o tema, Daniel Zovatto⁴⁷ contempla a importância do financiamento privado, destacando que:

Como já observamos, não há dúvida de que o financiamento privado constitui um recurso legítimo e necessário para os partidos políticos. Entre as suas virtudes cabe destacar que ajuda os partidos a afinar suas pontes de contato com a sociedade, e a melhorar a eficiência na gestão de seus orçamentos. Por seu turno, o tráfico de influências, a captura da agenda do Estado e os escândalos de corrupção política, todos os riscos associados ao financiamento privado, determinaram que a maioria dos países (78%) introduzisse proibições quanto a sua origem e alguns impusessem limites em relação aos seus montantes. Somente Colômbia, El Salvador, Panamá e Uruguai não estabelecem limitação alguma nessa matéria. Em geral,

⁴⁷ ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 287-336, out., 2005.

através do estabelecimento dessas barreiras ou restrições às contribuições privadas, procura-se evitar grandes desequilíbrios ou assimetrias nos cofres dos partidos; diminuir a magnitude das contribuições “plutocráticas” e a conseqüente influência indevida dos “fat cats” ou de instituições e grupos a vinculação dos partidos e instituições e políticas públicas; assim como impedir a vinculação dos partidos e candidatos com dinheiro proveniente de atividades ilícitas, particularmente do narcotráfico.

O efeito do estabelecimento de uma relação direta dos partidos políticos com a sociedade, por meio do financiamento privado, acarreta, por conseqüência, a independência em relação ao Estado. Assim, o foco de interesse partidário deixa de atender ao anseio estatal, passando a priorizar o anseio social. Facilita-se a independência e a autonomia partidária, trazendo maior legitimidade às eleições através da sistematização da vontade popular.

No tocante aos argumentos contrários à adoção desse sistema, o financiamento de campanhas eleitorais, pelo ente privado pode causar demasiado desequilíbrio na concorrência do pleito eleitoral. Os partidos melhor sedimentados na vida política possuem maior capacidade para obtenção de recursos, ao passo que os partidos com legendas menos conhecidas nem sempre têm a sua disposição os mesmos recursos financeiros, ainda que provenientes de fontes diversas.

O alto custo das campanhas eleitorais, além de servir de fator influenciador na busca de recursos privados, pode ensejar a busca por fontes espúrias de financiamento. Não raros partidos políticos e candidatos buscam por recursos advindos do financiamento privado, objetivando não os declarar à Justiça Federal, tornando vulnerável o sistema eleitoral e, sobretudo, o processo eleitoral democrático.

Isso porque nem sempre os fundos obtidos dentro dos limites legais são o suficiente para disseminar o *marketing* político, de modo a tornar a propaganda eleitoral mais conhecida possível no âmbito territorial de determinada subscrição. É certo que o sistema eleitoral tem se modificado, objetivando limitar os custos das campanhas eleitorais, mas a modificação legislativa, nesse sentido, não tem sido o suficiente para coibir o financiamento

privado ilícito de campanhas. Ante a norma impositiva, os partidos e seus candidatos promovem propagandas eleitorais sem conhecimento da Justiça Eleitoral, utilizando-se, para tanto, de verbas que, superando o limite legal de doações, também não são declaradas para o referido órgão.

Um dos principais argumentos contrários ao financiamento privado de campanhas eleitorais encontra fundamento na influência que os financiadores passam a exercer sobre os partidos políticos após o fornecimento de capital. Nessa seara, a relação de influência passa a existir ainda que a doação seja realizada de forma lícita, ou seja, em obediência ao conjunto normativo que dispõe sobre as regras de financiamento. Quando poderosos grupos de poder contribuem para o financiamento de campanhas eleitorais de determinado partido ou candidato, forma-se uma rede de influências negativas que se materializa por meio da troca de favores, visando o bem exclusivo de determinada elite, sem considerar o bem social.

Consoante já abordado nos tópicos anteriores, com ênfase no capítulo que dispõe sobre os efeitos da corrupção, essa relação de sobreposição e influência é traduzida no favorecimento de grupos de poder nas políticas públicas. Ao receberem dinheiro injetado pelo setor privado para financiarem suas campanhas eleitorais, os partidos políticos abrem margem para a vulnerabilidade, cedendo a pressões posteriormente feitas por parte dos investidores para a obtenção de vantagens particulares⁴⁸.

2.4 Financiamento misto

O Brasil adotou o sistema misto de financiamento de campanhas eleitorais, ou seja, os recursos financeiros para as campanhas advêm tanto da esfera pública quanto da esfera privada^{49/50}. O modelo de financiamento misto

⁴⁸ No próximo capítulo tratar-se-á sobre as ações adotadas no Brasil para o combate a essa prática.

⁴⁹ Os mecanismos de financiamento público e privado, utilizados no Brasil, serão abordados no capítulo subsequente.

⁵⁰ Na América Latina, há predominância desse modelo de financiamento, com exceção da Venezuela e México, cujo sistema utilizado é o público. Por se tratarem de países que enfrentam

pode sofrer algumas variações no que tange ao ingresso de recursos por parte da esfera privada: pode ser permitida doação de pessoas físicas e jurídicas ou de apenas uma delas.

Com a deflagração de casos de corrupção que se desenvolveram no seio de campanhas eleitorais, houve significativa mudança na forma de operacionalização desse modelo de financiamento no Brasil, o que será abordado no Capítulo subsequente.

A adoção desse sistema, entretanto, não foi o suficiente para obstar a prática de atos de corrupção e, por esse motivo, foram realizadas no país algumas reformas políticas com a finalidade de melhorar o sistema político, prevenindo e punindo atos de corrupção e, ao menos em tese, objetivando resguardar maior equidade entre os partidos políticos nas corridas eleitorais⁵¹. Além das reformas, diversas novas leis haviam surgido para o combate à corrupção, tais como: Lei da Transparência, Lei de Acesso a Informações, Lei Anticorrupção e Lei de Improbidade Administrativa.

No Brasil, como citado acima, foi adotado o sistema misto⁵² de financiamento de campanhas eleitorais, cujos recursos possuem as seguintes fontes: para o financiamento público de campanhas eleitorais, foi criado, por meio da Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), constituído através de doações orçamentárias da União e o Fundo Partidário; o financiamento privado é constituído por recursos próprios dos candidatos, doações de pessoas físicas, doações de empresários individuais, doações de outros candidatos, doações de outros partidos, aplicação ou distribuição de recursos do partido político, receita

crises éticas advindas dos escândalos de corrupção, a discussão sobre o sistema misto possui como foco assegurar certo nível de transparência para a prestação de contas, evitar influências de grupos de interesses e oportunidades para o desenvolvimento de corrupção política.

⁵¹ Para este trabalho, o ano de 2015 será utilizado como marco para melhor entendimento da evolução (ou retrocesso) do sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, tecendo-se, ao longo do desenvolvimento deste trabalho, práticas que foram adotadas para o combate à corrupção e visando garantir equidade entre as disputas partidárias.

⁵² Esse modelo é predominante em diversos países da América Latina, com exceção da Venezuela, Chile e Peru.

decorrente da comercialização de bens ou serviços e promoção de eventos de arrecadação e receita decorrente de aplicação financeira.

A redação original do art. 81, da Lei 9.504/97, permitia que pessoas jurídicas realizassem doações a partidos políticos e candidatos para o financiamento das campanhas eleitorais. Com o julgamento, em 17.09.2015, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), nº 4.650/DF, movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, processo sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, foi declarada:

A inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrário sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95⁵³.

Consoante disposto na ementa do referido acórdão, a maioria dos Ministros do STF⁵⁴ decidiu que pessoas jurídicas não poderiam mais doar para campanhas eleitorais e argumentaram, resumidamente, que:

Os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afiguram assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada “plutocratização” do processo político.

(...)

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal.** Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 16 maio 2019.

⁵⁴ De acordo com o dispositivo do acórdão: “Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, em julgar procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor”.

A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano.

Em que pese aos esforços dos Poderes Judiciário e Legislativo para coibir doações ilícitas em campanhas eleitorais, o sistema misto de financiamento de campanhas, adotado pelo Brasil, mostrou-se pouco eficiente para o combate a essa prática.

Após a Reforma Eleitoral de 2017, o financiamento de campanhas eleitorais, no Brasil, passou a ter características tipicamente de financiamento público⁵⁵. A necessidade de dar novas perspectivas ao sistema eleitoral vigente é essencial para a manutenção do regime democrático no país, no entanto, não se pode deixar de tecer críticas à mencionada Reforma.

Daniel Falcão e Ana Claudia Santano estabelecem que a Reforma Política deve estar alinhada às seguintes cautelas: evitar retrocessos democráticos com a aprovação de modelos de financiamento novos e não testados; evitar o enfraquecimento dos partidos políticos e fortalecer a democracia incentivando a participação do cidadão.

A Reforma aprovada pelo Congresso Nacional percorreu um caminho inverso: tornou ainda mais restritivo o processo de doação às campanhas eleitorais, dificultando, assim, que certos grupos possam contribuir para seus partidos e candidatos de preferência, obstando o pleno acesso do cidadão às discussões políticas. Isso porque, conforme será demonstrado adiante, a norma eleitoral, com o passar dos anos, tornou-se mais restritiva quanto à doação realizada por pessoas físicas e, em contrapartida, vem beneficiando os partidos políticos com o dinheiro público que, embora estivesse já presente, por meio do

⁵⁵ Nesse sentido, a recente matéria veiculada no Jornal G1, da Rede Globo, o Congresso pretende mais que dobrar o valor do fundo eleitoral. O relator da Comissão Mista de Orçamento do Congresso, Cacá Leão, disse que esse aumento além de ter sido pleiteado pelos partidos políticos, que consideraram insuficientes os valores oferecidos para a Campanha Eleitoral de 2018, deve-se em razão do número de candidatos para eleições municipais ser maior⁵⁵. FALCÃO, Daniel; SANTANO, Ana Cláudia. Congresso pode dobrar valor dos recursos públicos destinados ao fundo eleitoral. **PORTAL G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/10/congresso-pode-dobrar-valor-dos-recursos-publicos-destinados-ao-fundo-eleitoral.ghtml>. Acesso em: 16 jul. 2019.

Fundo Partidário, foi ainda mais intensificado com a criação do FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanhas.

Ana Cláudia Santano e Frederico Franco Alvim⁵⁶, ao tratarem sobre o FEFC, apontam que:

Os critérios de acesso mostram-se desproporcionais, alcançando somente as forças parlamentares e excluindo, desde logo, grande parte dos entes partidários. O mesmo ocorre na distribuição dos valores, petrificando o *status quo*. Os grêmios majoritários já contam com a visibilidade de sua presença no Estado e já possuem uma forte estrutura partidária: colocá-los em uma posição hegemônica não parece uma boa alternativa diante do princípio da igualdade e do princípio democrático, muito menos quando é uma solução proposta para a atual crise política.

Ao discorrer sobre o histórico das Reformas Eleitorais na América Latina, Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia⁵⁷ asseveraram que:

Um processo de reforma eleitoral é um tipo de mudança institucional que pode envolver, nas palavras de Tsebelis (1998), alterações no conjunto de jogadores, nas jogadas permitidas, na sequência do jogo e/ou informação disponível para cada jogada. Trata-se, geralmente, de um jogo marcado pela incerteza.

Sabe-se que a Reforma de 2017 ainda é recente e pouco se pode dizer sobre seus efeitos práticos no sistema eleitoral, contudo, até o momento, o que se tem certeza é que a imposição de regras mais rígidas para o financiamento de campanhas eleitorais não tem sido eficaz para combater a corrupção em quaisquer de suas modalidades. Sem recursos do ente privado, os partidos políticos passaram a utilizar candidaturas “laranjas” para recebimento do fundo eleitoral. Esse valor recebido pelos candidatos “laranjas” são, posteriormente, destinado a outros candidatos que, de fato, estão interessados na corrida ao pleito eleitoral. Nesse sentido, um levantamento realizado pelos

⁵⁶SANTANO, Ana Cláudia; ALVIM, Frederico Franco. O que podemos esperar das eleições de 2018 com a reforma política de 2017? **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-16/opiniao-reforma-politica-propoe-sistema-eleitoral-inconstitucional>. Acesso em: 16 jul. 2019.

⁵⁷ AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 46

Tribunais Regionais Eleitorais apontou, no ano de 2018, aproximadamente 51 candidaturas “laranjas”⁵⁸.

Escândalos de “caixa 2” e propina, decorrentes das últimas eleições (2018), provavelmente não serão deflagrados antes da defesa pública desta dissertação, contudo, é prematuro afirmar que o cenário não tenha se repetido quando observada a legislação pertinente ao tema. Há ainda outros problemas que impactam o financiamento de campanhas eleitorais e que, ao que parece, embora não se saiba, ainda, se os mecanismos dispostos pela reforma eleitoral poderão solucionar o problema, competem ser abordados nesta dissertação.

O sistema proporcional de eleições abriu margem para a criação de diversos partidos políticos e, alguns deles, com baixa representatividade no Congresso Nacional. Ao tratar sobre a questão, Miguel Reale⁵⁹ esclarece que:

Quanto ao princípio de representação proporcional, também acolhido em nossas leis, produziu ele, no Brasil, desde logo, os mesmos efeitos que já haviam sido observados em outras nações, notadamente o multiplicar-se desmedido dos partidos políticos, com o gravame de uma carência quase absoluta de substância doutrinária. Fabricaram-se, atabalhoadamente, legendas partidárias, destituídas de qualquer lastro teórico, salvo num ou noutro caso, sendo inegável que maior coerência e consciência ideológicas se notavam, paradoxalmente, nas agremiações políticas em conflito com os valores da Democracia liberal.

Esses partidos menores demandam altos custos de propagandas eleitorais para circular suas propostas, e os críticos do sistema proporcional alegam que ele exclui minorias e impede a eleição de candidatos representativos, muitas vezes, que estão entre os mais votados, em razão do coeficiente eleitoral e dificultam a governabilidade, rompendo com o pluralismo político e tonando as corridas eleitorais menos equânimes.

A nova Lei instituiu a cláusula de barreira e, para que os partidos tenham acesso ao Fundo Partidário, à propaganda gratuita no rádio e TV,

⁵⁸PORTAL G1. **Levantamento identifica pelo menos 51 candidatos ‘laranjas’ na eleição do ano passado, 2019.** Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/15/levantamento-identifica-pelo-menos-51-candidatos-laranjas-na-eleicao-do-ano-passado.ghtml>. Acesso em: 16 jul. 2019.

⁵⁹ REALE, Miguel. **O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro.** TSE, n. 1, jan./fev., 1997.

deverão ter ao menos 1,5% dos votos válidos distribuídos em pelo menos nove Estados, com um mínimo de 1% dos votos em cada uma das 27 unidades da Federação; ou eleger nove deputados federais, sendo um por cada Estado. Em 2030, esse percentual subirá para 3%. A ideia é evitar a proliferação de partidos pequenos no Parlamento.

A partir das eleições de 2020, também não será mais possível fazer coligações proporcionais para a disputa do Poder Legislativo⁶⁰. Isso impede a criação de legendas para obtenção do financiamento público e oferece suporte ao funcionamento da cláusula de barreira no que tange à criação de diversos partidos.

Até a data de escritura desta dissertação, pode-se afirmar que a Reforma Eleitoral, ao invés de assegurar a equidade na corrida eleitoral entre os diversos partidos e candidatos, privilegiou forças políticas já consolidadas e organizações partidárias majoritárias na distribuição de valores. A Reforma renunciou ao objetivo maior do financiamento misto das campanhas eleitorais, que consiste na dispersão de fontes de financiamento para que o Estado não seja o maior responsável em custeá-las.

2.4.1 O modelo misto de financiamento na Alemanha

As regras para o financiamento de campanhas eleitorais na Alemanha estão na Lei dos Partidos, ou Código Eleitoral, em alemão, *Parteiengesetz (PartG)*. O sistema eleitoral alemão é interessante e de suma importância para o desenvolvimento deste trabalho científico, que busca, neste capítulo, analisar as particularidades que revestem a lei alemã quanto ao ponto abordado.

A Alemanha possui uma democracia parlamentar federativa composta por 16 Estados, com um parlamento bicameral, cujos membros são eleitos pelo voto proporcional e majoritário. O *Bundestag* (câmara baixa do Parlamento) conta com 598 mandatos, que podem ser aumentados a depender do resultado

⁶⁰ A regra não tinge o Poder Executivo.

das eleições, pois, nenhum candidato eleito diretamente pelo voto distrital deixa de ocupar lugar no Parlamento, ainda que isso ultrapasse o número dos mandatos acima informados.

No sistema eleitoral majoritário, a Alemanha é dividida em 299 distritos, e cada partido político lança um candidato em cada subdistrito, com direito a uma cadeira no parlamento, o que auxilia a aproximação com o eleitorado e a participação geoespacial no território⁶¹. No sistema proporcional, há uma lista fechada de candidatos e quanto maior o número de votos no partido, maior número de candidatos no parlamento. Portanto, o cidadão tem dois votos: há o voto no candidato (distrital) e o segundo na lista do partido. Nesse sentido, o sistema proporcional alemão é interessante, posto que desvincula o voto proporcional da imagem do candidato e foca na bandeira partidária. Assim, o cidadão alemão forma sua convicção política na ideologia de determinado partido político.

Quanto ao modelo alemão de financiamento de campanhas eleitorais, com o advento da segunda Guerra mundial, foi adotado, tal como no Brasil, o sistema misto, que conta com fontes públicas e privadas de arrecadação. Entretanto, o direito alemão guarda algumas características próprias sobre a forma de arrecadação que possibilitam um maior balizamento entre essas duas fontes.

Inicialmente, cumpre destacar que a Alemanha adota um modelo unitário de financiamento, com alocação de recursos públicos para o custeio de todas as atividades partidárias. Porém, esse sistema nem sempre foi tão bem aceito e decidido. Em 1966, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucional o financiamento público de campanhas para o custeio das atividades partidárias ordinárias, sendo aceito, apenas, o reembolso de despesas eleitorais com o uso do dinheiro público, porém, atualmente, vigora o sistema unitário de financiamento.

Quanto à arrecadação pública, que corresponde a 30% dos recursos destinados às campanhas, a Alemanha é subsidiada do seguinte modo: 0,70

⁶¹ No Brasil, a extensão do estado e a organização federativa por estados prejudicam essa abrangência.

euros para cada voto que o partido tenha recebido em sua lista para as eleições nacionais ou europeias; 0,70 euros para cada voto que o partido recebeu em distrito em que não tenha apresentado lista; 0,38 euros para cada euro que o partido tenha recebido por doação de filiados, de portadores de mandato ou doações regulares, até o limite de 3.300 euros por pessoa física.

Recebem as doações referidas no primeiro e terceiro itens aqueles partidos que tenham recebido para suas listas 0,5% dos votos nacionais ou 1% dos votos no estado; as doações do segundo item são distribuídas aos partidos que façam 10% ou mais dos votos do distrito.

Nesse ponto, o direito eleitoral alemão prevê um equilíbrio no recebimento de recursos públicos e privados. Apenas metade da receita global dos partidos deve ser proveniente dos recursos públicos, o que os mobiliza a aproximarem a relação com a sociedade para a busca de recursos privados, pois, caso o partido não tenha recursos próprios em quantidade igual as dos públicos, estão sujeitos à redução de recebimento de verbas provenientes desta última, mantendo-se, assim, o sistema sempre equilibrado e incentivando a interação entre o partido e o cidadão.

Quanto à existência de limite para as contribuições públicas, a lei alemã guarda uma peculiaridade interessante: há um limite relativo e um absoluto a ser observado. As verbas provenientes da fonte pública não podem ultrapassar os recursos que o partido tenha recebido de fontes próprias (limite relativo) e, ao mesmo tempo, a soma dos recursos que os partidos recebem do Estado não pode ultrapassar um limite fixado na lei para os gastos públicos (limite absoluto).

No que concerne às fontes privadas de financiamento, elas podem decorrer de contribuições e doações. A contribuição paga ao partido político por seus membros, com base no rendimento destes últimos, e a contribuição específica dos titulares de mandatos políticos devem ser repassadas ao partido, ou seja, parte do valor recebido em razão do cargo ocupado no Parlamento. Essas contribuições obrigatoriamente constam na prestação de contas do partido político, pois, são computadas para fins de recebimento de recursos públicos, conforme acima visto.

As doações podem ser feitas por pessoas físicas e jurídicas. Aqui parte-se do pressuposto de que a influência do grande capital é limitada a partir do momento em que o cidadão tem conhecimento de quem são as grandes empresas doadoras, viabilizando uma maior fiscalização e podendo, ainda, reagir a eventuais abusos do poder econômico.

Essa não preocupação se deve ao fato de a Alemanha dar especial ênfase à regulamentação que recai no dever da prestação pública de contas sobre as receitas dos partidos, sendo expressamente vedado qualquer tipo de doação anônima. Por tal razão, o sistema privado não prevê um teto para as doações de pessoas jurídicas, que recebem, inclusive, um incentivo fiscal para fomentar esse tipo de doação, bem como não há limites de gastos eleitorais com as campanhas que, com o incentivo do financiamento privado, não é um problema, já que compete aos partidos políticos impor todos os esforços necessários para angariar recursos.

Nota-se que no estudo de direito comparado, aqui formulado, chama especial atenção a forma pela qual o dinheiro público é injetado no financiamento de campanhas eleitorais na Alemanha. Em um país cujo voto não é obrigatório, prever a arrecadação de recursos públicos, atribuindo um valor a ser pago ao partido político por cada voto recebido, incentiva a participação do cidadão na vida política, criando a conscientização de que, para o cumprimento de determinados ideais partidários, deve o cidadão se conscientizar da importância de seu voto. Cumulado com esse fator, o sistema proporcional personalizado alemão permite que haja uma maior proximidade entre partidos políticos e o cidadão, deixando maior espaço para a participação da sociedade na agenda pública, ação essa necessária para a manutenção de qualquer regime democrático.

TÍTULO II

LEI ELEITORAL: O PROCEDIMENTO DE ARRECADAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS – *ACCOUNTABILITY* ELEITORAL

CAPÍTULO 3 - MIGRAÇÃO DO SISTEMA MISTO PARA O SISTEMA PÚBLICO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

3.1 Noções sobre *Accountability* eleitoral e sua relação com a transparência na prestação de contas

Tratar sobre a corrupção no sistema eleitoral implica, necessariamente, em compreender quais são os procedimentos previstos na Lei Eleitoral quanto à arrecadação de recursos para as campanhas e a prestação de contas. Compreender essa trajetória é imprescindível para este trabalho, já que as primeiras medidas de combate à corrupção estão dispostas no próprio texto normativo, e são traduzidas nos procedimentos previstos em lei, tanto para o recebimento de doações, quanto para a prestação de contas, que constituem o objeto de fiscalização da Justiça Eleitoral. É por meio dessas informações prestadas pelos candidatos que é exercido o poder de fiscalização.

Sobre esse ponto há que se destacar que a Lei Eleitoral se encarrega de traçar regras que vão desde a vedação de algumas fontes de arrecadação de recursos até um procedimento administrativo complexo de prestação de contas para evitar a penetração de práticas corruptivas. Há, também, nesse contexto, importante atuação do Tribunal Superior Eleitoral, que audita as contas prestadas pelos candidatos, aplica sanções administrativas, quando necessário e, ainda, pode contar com o Ministério Público para a apuração de crimes eleitorais. A esse conjunto de práticas preventivas e repressivas dá-se o nome de *accountability*.

Definir o conceito de *accountability* é uma atividade ainda perseguida pelos acadêmicos, já que essa prática pode se desenvolver nos mais variados setores da vida civil (público, privado e sociedade civil). Para iniciar a compreensão sobre o tema, parte-se do conceito analítico de *accountability*,

elaborado por Anna Maria Campos⁶². De acordo com a autora, para a compreensão desse instituto, deve-se partir do conceito de Estado de Direito, desenvolvido nas teorias de Hobbes, Locke e Montesquieu. O resultado da análise dessas teorias, realizado pela autora, e aplicado ao *accountability* resulta no entendimento de que esse instrumento se presta a possibilitar que sejam exigidas informações e justificativas das ações promovidas pelo Estado, aplicando-se sanções quando necessário. Nesse sentido, a autora adverte que:

A *accountability* representa a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização responder perante outras pessoas ou organizações. A *accountability* envolve, portanto, duas partes: a primeira, que delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos, gerando obrigação para o gestor de prestar contas da sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos.

Nessa esteira, a doutrina elencou três dimensões para aprofundar sua definição, sendo elas: a vertical, a horizontal e a societal. A dimensão vertical reside na realização de eleições livres e na possibilidade de reivindicar e denunciar atos das autoridades públicas; a dimensão horizontal consiste na existência de agências estatais dispostas a realizarem ações para fiscalizarem e punirem os próprios agentes públicos (é nessa dimensão que se insere a Justiça Eleitoral), e, por fim, quanto à dimensão societal, ela consiste na realização de ações por parte dos cidadãos e associações para apontar as irregularidades governamentais e formular novos debates das agendas públicas, tornando mais transparentes os atos do governo.

Dispondo de forma diversa, Ilton Norberto Rbol Filho propõe que a dimensão vertical do *accountability* deve ser subdividida em *accountability* eleitoral e social, deixando de existir a dimensão societal, que deve ser substituída pelo *accountability* legal. Nos dizeres do autor, essa última dimensão consiste no “fornecimento de informações e justificações sob o cumprimento da lei, além da sanção no caso de sua violação”. Para esclarecer a subdivisão da dimensão vertical, Ilton Norberto Rbol Filho explica que:

⁶² CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando devemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 1990.

Estruturalmente, *accountability* significa a necessidade de uma pessoa física ou jurídica que recebeu uma atribuição ou delegação de poderes prestarem informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política e/ou juridicamente pelas suas atividades. Na *accountability* vertical, os cidadãos sancionam por meio da eleição os agentes estatais eleitos (*accountability* eleitoral) pela ação e pelos resultados dos representantes e a sociedade civil e a imprensa sancionam (por meio de denúncias e exposição pública) agentes estatais eleitos ou não eleitos (uma modalidade de *accountability* vertical não eleitoral ou *accountability* social)⁶³

Com ênfase em tal conceito, para o desenvolvimento desta dissertação de mestrado, será abordada a prática de *accountability* na esfera eleitoral, analisando quais são os mecanismos dispostos na Constituição Federal de 1988 e na lei infraconstitucional que permitam o desenvolvimento dessa prática como forma de combate à corrupção.

Márcia Pelegrini⁶⁴ aponta que a prestação de contas eleitoral inicialmente não despertava discussões de natureza jurídica, por se tratar de um procedimento predominantemente contábil. Muito embora a Justiça Eleitoral, desde 1993, exerça o poder fiscalizatório sobre a prestação de contas, na prática, os juízes acabavam acatando os pareceres elaborados pelos setores técnicos de análise de contas. Com o decorrer dos anos, o Tribunal Superior Eleitoral passou a ter um olhar mais atento sobre a questão, demonstrando uma maior conscientização na análise que antecede o julgamento das contas, editando Resoluções que se tornaram cada vez mais rigoroso o procedimento.

No âmbito eleitoral, o *accountability* se presta a minimizar a interferência do poder econômico na política, garantindo que a governança se dê de forma fidedigna à vontade popular. Ao inserir o referido tema na esfera eleitoral, deve-se entender, primeiramente, que a premissa traçada pela doutrina parte do pressuposto de que, se há um poder, ele não deve ser extinto, mas sim controlado, evitando, assim, que casos de corrupção, “caixa 2” e abuso de poder econômico sejam frequentes no Estado Democrático. No ordenamento jurídico

⁶³ ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça**: Estado democrático de direito e *accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 29.

⁶⁴PELEGRINI, Márcia. Temas atuais sobre prestação de contas dos partidos políticos e candidatos. **Cadernos de Pós-graduação em Direito**, Universidade de São Paulo, n. 38, 2016. Disponível em: www.direito.usp.br/pos/arquivos/cadernos/caderno_38_2016.pdf. Acesso em: 12 out. 2019.

interno, há diversas fontes que conduzem à prática de *accountability*, e algumas de extrema pertinência serão destacadas neste trabalho.

No regime democrático, não se pode deixar de considerar que a participação popular na política é de suma importância, pois, em razão do voto direto, secreto e de igual valor para todos, são eleitos representantes que manifestaram seus ideais políticos durante o período de seu mandato. Por essa razão, há que se tornar essa relação entre o cidadão e o Estado cada vez mais próxima e transparente, aprimorando o regime democrático e garantindo a participação efetiva da sociedade na vida política, por meio da fiscalização do Poder Público e de sua responsabilização quando irregularidades forem constatadas.

Assim, como primeiro mecanismo eleitoral de *accountability*, a Constituição Federal estabelece a participação popular na política, por meio do voto livre, direto e secreto, fazendo com que os representantes eleitos reflitam a ideologia política popular, tornando o cidadão responsável pela escolha de seus eleitos. Complementando o quanto aqui foi disposto, o art. 14 estabelece os direitos políticos do cidadão, tais como o plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular. Esses direitos avaliados conjuntamente refletem a intensão do Constituinte em fazer o cidadão participar da vida pública e política.

Essa reflexão é de suma importância como ponto de partida para o aprimoramento das normas infraconstitucionais que, por sua vez, devem desenvolver métodos de persecução do ideal político estampado pelo legislador, o que pode ocorrer através do aprimoramento de mecanismos já existentes por parte do Poder Público e, também, por meio da conscientização popular sobre a responsabilidade pela escolha de seus candidatos. Uma vez que o cidadão esteja inserido na agenda pública, pode avaliar os atos de governo de seu candidato e, caso ele não desempenhe um bom mandato, seja reavaliado o voto com a finalidade de não o reeleger.

Em contrapartida, quanto à Administração Pública, a *accountability* encontra sua base nos princípios de “*good governance*”, estampados no art. 37 da Constituição Federal, e impõe à administração pública direta e indireta o dever

de agir em obediência aos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. De acordo com Gustavo Senna⁶⁵, essas são as premissas mínimas que devem ser seguidas pela administração no desempenho de sua função, não estando tais premissas adstritas à administração pública, devendo ser estendidas para o Poder Judiciário e Legislativo, além do Ministério Público e da Defensoria Pública, abrangendo todos aqueles que, de alguma forma, prestam, em nome do Estado, serviços à sociedade. Prossegue o autor relatando que, conforme defendido por O'Donnell⁶⁶, esses princípios se prestam também a diminuir a discricionariedade desvirtuada de muitos agentes públicos, por meio de um vínculo direto de sua atuação com a tutela de direitos fundamentais, já que essa discricionariedade representa um terreno fértil para a prática de atos ilícitos.

De acordo com Luiz Felipe Miguel⁶⁷, para o bom desenvolvimento da *accountability*, deve haver a interação entre o cidadão e o Estado, e também nas relações entre os diferentes setores do próprio Estado, formando uma rede que possui a função de coagir os agentes públicos a atuarem de modo compatível com o sistema democrático, esclarecendo suas razões de convicção na tomada de decisões. Os gestores devem praticar constantemente esse conceito, prestando informações à sociedade e ampliando as possibilidades de que ela os fiscalize, analisando se os direitos de interesse coletivo estão sendo priorizados.

Para equilibrar esse sistema, é necessária a existência de controles internos, que tornem as relações entre o setor público e o privado mais transparentes e que, ao mesmo tempo, revistam o sistema de tal modo a evitar que sejam formados corporativismos políticos, com a finalidade de burlar o sistema, ou seja, esse mesmo sistema de controle. Para O'Donnell⁶⁸, os mecanismos de *accountability*, na América Latina, são muito frágeis, e, segundo

⁶⁵SENA, Gustavo. **Combate à má Governança e à corrupção**: uma questão de Direitos Fundamentais e de Direitos Humanos. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. (Coleção Direitos Fundamentais e Acesso à justiça no Estado Constitucional de Direito em Crise).

⁶⁶ O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política*. **Revista de Reflexión y análisis político**, Buenos Aires, 2001.

⁶⁷ MIGUEL, Luís Felipe. Os meios de comunicação e a democracia. *ComCiência*. Revista Eletrônica de Jornalismo Científico, n. 186, 2017. Disponível em: <http://www.comciencia.br/os-meios-de-comunicacao-e-a-democracia/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

⁶⁸ O'DONNELL, Guillermo, 2001, op.cit.

o autor, esse cenário reflete a existência de regimes democráticos que concedem muita discricionariedade ao Poder Executivo, que acaba ficando com o poder de manipular as práticas de *accountability*, ainda que outras regras de transparência sejam criadas.

Para a utilização desse mecanismo como forma de combate à corrupção eleitoral, deve-se ir além da fiscalização e impor ao Estado o dever de utilizar instrumentos que tornem acessíveis e de fácil compreensão ao cidadão suas ações, não acobertando os erros Estatais. Para isso, é imprescindível que a sociedade esteja diretamente conectada com a agenda política, mantendo uma relação de maior proximidade com seus governantes e com a Administração Pública.

Os conceitos e normas acima descritos são de suma importância para nortear o funcionamento da *accountability* no âmbito eleitoral, que conta com um vasto regramento normativo disposto na Lei Eleitoral, Lei dos Partidos Políticos e Resoluções emanadas do Tribunal Superior Eleitoral, implantados para atingir maior transparência na prestação de contas e, ao mesmo tempo, aumentar o poder de fiscalização popular sobre as contas prestadas.

Muito se fala, na atualidade, sobre a transparência como forma de combate à corrupção, e o tema é marcado por uma lenta evolução no âmbito do direito eleitoral, tendo, conforme restará demonstrado adiante, constituído importante pauta nas últimas reformas eleitorais. Dispor acerca da prestação de contas é elementar para este trabalho, na medida em que a discussão doutrinária a respeito do tema recai sobre compreender se o modelo de financiamento atual é o mais adequado em garantir maior transparência na prestação de contas e, assim, coibir a prática de ilícitos eleitorais e atos de corrupção.

Desse modo, a preocupação, nessa seara de debates acadêmicos, não reside em estabelecer métodos punitivos às práticas corruptas e ilícitas, pois, o ordenamento jurídico já se encarregou adequadamente sobre esse ponto, a exemplo da Reforma Eleitoral nº 11.300/2006, que inseriu na Lei das Eleições o art. 30-A, que prevê a possibilidade de perda do mandato se comprovada a captação de recursos ou gastos ilícitos, bem como a Lei Complementar nº

135/2010, denominada Lei da Inelegibilidade, que estabelece a inelegibilidade por oito anos dos candidatos condenados por irregularidades na prestação de contas que culminem na cassação do registro ou diploma. O objetivo maior é analisar quais são as precauções adotadas pela Lei Eleitoral que garantam maior efetividade nos métodos preventivos relativos à corrupção.

Alguns doutrinadores compreendem que nos sistemas de financiamento exclusivamente público, de campanhas eleitorais, (caminho que vem sendo percorrido no direito interno) torna-se possível desenvolver mecanismos de controle mais eficazes para coibir a prática de atos corruptivos e ilícitos, já que, para os defensores dessa corrente, esse modelo viabiliza maior transparência quanto aos gastos eleitorais, ao mesmo tempo que facilita a fiscalização pela Justiça Eleitoral, já que a arrecadação de recursos provém de uma única fonte (estatal). Logo, é elementar compreender o atual sistema eleitoral para, na conclusão deste trabalho, adentrar a discussão doutrinária que vincula o problema da corrupção ao modelo de financiamento adotado pelo país. Ou seja, serão tecidas reflexões que nortearão os seguintes pontos: a) se a corrupção é um problema que advém do modelo de financiamento escolhido pelo país; b) se a corrupção é facilitada pela falta de regramento normativo; c) se há um modelo de financiamento que possibilite reduzir os riscos e práticas corruptivas; e d) se as medidas preventivas em vigor são eficazes para o combate dessa prática.

Monica Herman Salem Caggiano⁶⁹ sobre o tema aduz que:

O nosso sistema busca respaldo na técnica das vedações e na idealização de um mecanismo de controle que, a par do registro das doações, exige escrituração contábil e uma prestação de contas ao final de cada pleito. Tudo sob o comando da Justiça Eleitoral, responsável pela fiscalização e pelo atendimento da lei nos períodos eleitorais.

Entretanto, apenas essas normas ainda não foram o suficiente para coibir práticas corruptivas, o que reforça para alguns estudiosos a ideia de que o sistema público de financiamento de campanhas ganhe cada vez mais adeptos, pois, possibilita maior amplitude no controle de gastos, garantindo o

⁶⁹ CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **Direito Parlamentar e Direito Eleitoral**. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 143.

ideal de transparência. Charles Eleotério Gama⁷⁰, ao tratar sobre a transparência no Brasil, comparando-o com o sistema norte-americano esclareceu que:

A transparência do Brasil, no que se refere aos dados do financiamento eleitoral, pode ser considerada um fator positivo, se comparado a outros países. Samuels (2006) nos mostra essa perspectiva em que, fora dos Estados Unidos, são raras as pesquisas empíricas sobre o impacto das finanças das campanhas, uma vez que poucos países permitem que seus candidatos levistem e gastem fundos. A maioria dos países emprega algum tipo de sistema de financiamento público para as campanhas ou proíbe candidatos de levantar fundos diretamente. Em vez disso, os partidos nacionais arrecadam o dinheiro e gastam-no e em poucos países esses partidos são obrigados a prestar contas dos gastos.

A transparência na prestação de contas tem recebido atenção especial. Com as Reformas Eleitorais, a Lei passou a exigir a obrigatoriedade de escrituração contábil e o seu encaminhamento pelo Sistema Público de Escrituração Digital, informatizando o sistema de contabilidade, que deve categorizar cada receita e despesa de forma específica, separando a origem dos recursos e as fontes de arrecadação. Cita-se, também, como exemplo de medidas positivas adotadas pelo Estado, para esse fim, o convênio realizado com o Banco Central e a Receita Federal, que permite o cruzamento de dados para verificar a origem dos recursos doados e identificar eventuais fraudes, a criação do Portal Transparência Brasil e a divulgação da prestação de contas no site do Tribunal Superior Eleitoral, no Portal As Claras, e demais fontes, possibilitando que não apenas o doador, candidato, partido e Estado tenham acesso a tais informações, mas que a sociedade, como um todo, também possa tê-las, defendendo, assim, o regime democrático.

Apesar de alguns esforços empregados para resguardar a transparência dos gastos e o empenho sobre a matéria nas reformas políticas, o sistema ainda é alvo da corrupção. Isso porque as mudanças eleitorais buscam, primeiramente, fortalecer os partidos políticos e, de modo secundário, melhorar

⁷⁰GAMA, Charles Eleotério. **Financiamento de campanha no Brasil**: uma análise entre o público e o privado. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, UFF, 2017. Disponível em:

<http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOiJlJlRlF9BUlFVSVZPljtzOjQ6IjE3MTIiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiZGZY0YzUzNDM2NWZjZDJjYU4MTgzNTBmNzlxMmUzY2UiO30%3D>. Acesso em: 30 jul. 2019.

a transparência. Sobre esse ponto, Andreas Ufen faz importante observação quanto ao papel do Estado na política democrática, chamando atenção para a necessidade de reflexão sobre os valores políticos perseguidos para, então, entender qual é a melhor alternativa para o controle do Estado sobre o financiamento de campanhas. Nos dizeres do autor:

Outra dimensão refere-se ao papel do Estado (também chamado de administração ou de governo em alguns países) na política democrática. Em uma extremidade da escala está a visão de que qualquer envolvimento significativo do Estado no funcionamento dos partidos políticos pode ser prejudicial à democracia. Portanto, o Estado não deve controlar a forma como o dinheiro é levantado e gasto na política. Com esse ponto de vista, os regulamentos podem ser usados, o que aumenta a transparência no sentido de fornecer informações ao eleitorado (por exemplo, exigindo que partidos políticos e candidatos publiquem suas contas). No outro extremo dessa dimensão está a visão de que o Estado tem um papel importante no sentido de garantir a equidade entre os partidos políticos e os cidadãos. Um exemplo disso é se os limites de doação impostos pelo Estado devem ser vistos como limitações inaceitáveis à liberdade de expressão ou como parte da responsabilidade do Estado para criar condições de concorrência equitativas e neutralizar a influência indevida de interesses ricos. Há possíveis sobreposições entre as dimensões relativas à visão dos partidos políticos, sendo independente a visão do Estado como tendo um papel importante. Alguém com uma visão positiva do envolvimento do Estado (mas que ainda vê os partidos políticos como entidades predominantemente particulares) pode ser a favor do relatório financeiro detalhado para uma agência estatal, mas contra esses relatórios serem disponibilizados ao público. Em ambos os casos, as discussões sobre quais regulamentos utilizar deve começar com uma consideração sobre quais são os valores políticos e objetivos mais importantes.⁷¹

Observando o contexto normativo eleitoral brasileiro, verifica-se que os verdadeiros valores políticos estampados na Constituição Federal de 1988 ainda não foram atingidos, pois, para cada ação que preza pela transparência na prestação de contas, há alguma omissão ou brecha no ordenamento jurídico que possibilita que os partidos não informem de modo assertivo os valores arrecadados para o financiamento de campanhas, bem como sua destinação.

Considerando que o tema é dinâmico e com frequência constitui pauta no Poder Legislativo, é imprescindível para a organização e a finalização deste

⁷¹ UFEN, Andreas *et al.* **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 84.

trabalho conjecturar a análise do procedimento de arrecadação de recursos e prestação de contas à Justiça Eleitoral, com ênfase nas Leis nº 13.165/15 (Minirreforma Eleitoral de 2015), Lei nº 13.487/17 (Reforma Eleitoral de 2017) e, mais recentemente, Lei nº 5029/19, (Reforma Eleitoral de 2019), mostrando quais foram as evoluções e os retrocessos decorrentes dessas alterações normativas e os eventuais impactos que elas possam ter causado para a Justiça Eleitoral no exercício de sua função fiscalizatória.

3.2 Arrecadação de recursos

3.2.1 Doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro

Nos regimes democráticos pluralistas, a arrecadação de verbas permite que os partidos políticos adquiram bens, mantenham a estrutura partidária em funcionamento, cobrindo as despesas ordinárias e possam realizar sua própria divulgação. O ingresso de recursos para o partido político ou seus candidatos financiarem as campanhas eleitorais deve ser realizado em obediência a um regulamento específico que dispõe sobre o tema, sejam os recursos arrecadados de origem privada ou pública. Tal norma se aplica para os órgãos nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, cabendo à Justiça Eleitoral o controle das contas eleitorais e dos recursos partidários.

A matéria sobre a arrecadação e aplicação de recursos é disciplinada na Lei das Eleições e na Lei Orgânica dos Partidos Políticos (art. 7º, § 2º). A Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) disciplina, a partir do art. 16-C, sobre a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e acerca da prestação de contas de tais gastos, determinando condutas que são lícitas e ilícitas, bem como sanções administrativas em caso de não cumprimento das regras eleitorais.

O procedimento previsto nessa Lei para a arrecadação de recursos é pautado no princípio da legalidade, de modo que a Justiça Eleitoral apenas poderá exigir do candidato o cumprimento de regras que já estejam previamente estipuladas. Dessa forma, o Tribunal Superior Eleitoral regulamentou a

arrecadação, os gastos eleitorais e a prestação de contas nas campanhas por meio da Resolução 23.553, de 18 de dezembro de 2017, posteriormente alterada pela Resolução 23.575, de 28 de junho de 2018.

A regra estabelecida no art. 23 da Lei Eleitoral dispõe que as doações podem ser feitas em dinheiro ou estimáveis em dinheiro⁷²e, ao estabelecer essas duas modalidades de arrecadação, objetivou o legislador harmonizar tal ponto com as regras atinentes à emissão de recibo eleitoral, para que a Justiça Eleitoral possa realizar o cruzamento de informações, de modo a proteger a influência do poder econômico nas eleições e evitar a corrupção ou fraude eleitoral.

Quando estimáveis em dinheiro, prescindem de recibo assinado pelo doador, exceto no caso do art. 28, § 6^o⁷³. Quando em dinheiro, as doações devem ser feitas em cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósito, depósitos em espécie devidamente identificados ou mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na internet, permitindo o

⁷² Conceito: São os bens e serviços doados ou cedidos para as campanhas eleitorais (veículos cedidos para uso na campanha; imóveis cedidos para abrigar comitês de campanha; serviços de contabilidade ou de advocacia, doados pelos contabilistas/advogados; entre outros). Não se traduzem Recursos de campanha em dinheiro, mas possuem valor econômico, o qual deve ser estipulado com base nos valores de mercado, para fins de contabilização na prestação de contas. A descrição das receitas estimáveis em dinheiro deve conter o serviço prestado e a avaliação realizada em conformidade com os preços habitualmente praticados pelos prestadores ou adequados aos praticados no mercado, com indicação da fonte de avaliação. Os bens e os serviços estimáveis em dinheiro doados por pessoas físicas devem ser aqueles frutos do seu próprio serviço ou de suas atividades econômicas. No caso dos bens permanentes, eles devem fazer parte do patrimônio do doador. Assim, os profissionais somente podem doar os seus próprios serviços. No que tange aos bens próprios dos candidatos, eles devem integrar o seu patrimônio antes dos registros de candidatura para poderem ser doados como bens estimáveis em dinheiro. Partidos políticos e candidatos podem doar entre si bens próprios ou serviços estimáveis em dinheiro, ou ceder seu uso, ainda que não constituam produtos de seus próprios serviços ou de suas atividades. Exceção: os bens ou serviços que se destinam à manutenção da estrutura do partido durante a campanha eleitoral devem ser devidamente contratados pela agremiação partidária e registrados nas suas contas de campanha eleitoral como gastos realizados. BRASIL. **Cartilha sobre a Prestação de Contas das Eleições 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/prestacao-de-contas/2016/cartilha-prestacao-contas-eleicoes-2016.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁷³§ 6^o Ficam também dispensadas de comprovação na prestação de contas:

I - a cessão de bens móveis, limitada ao valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por pessoa cedente;

II - doações estimáveis em dinheiro entre candidatos ou partidos, decorrentes do uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa;

II - a cessão de automóvel de propriedade do candidato, do cônjuge e de seus parentes até o terceiro grau para seu uso pessoal durante a campanha.

uso de cartão de crédito, desde que haja a identificação do doador e que seja emitido recibo eleitoral.

As doações de recursos financeiros devem, obrigatoriamente, ser realizadas na conta bancária criada pelo candidato e dispensam a emissão de recibo eleitoral, pois, podem ser comprovadas por meio de documentos bancários que identifiquem o doador com o número de CPF. Quando o recurso financeiro for dinheiro em espécie, a Lei Eleitoral estabelece que os valores devem ser depositados na conta bancária do candidato. Sobre a questão, a crítica tecida pela doutrina consiste em apontar que tal medida prejudica o sistema de fiscalização da Justiça Eleitoral, visto que, conforme acima esclarecido, os mecanismos legais estampados na Resolução visam aumentar o poder de controle sobre o candidato e o doador. A Lei, ao permitir que sejam depositados valores em espécie, não parece favorecer a almejada transparência na prestação de contas, posto que o Poder Público, durante o processo de auditoria, encontrará maior dificuldade para obter informações sobre a origem do recurso do doador, deixando para que recursos ilícitos, obtidos pelo doador, adentrem a esfera partidária e não sejam utilizados para financiar campanhas eleitorais. Em que pese haver previsão legal punitiva para esse tipo de conduta, a possibilidade de doação de verba em espécie é pouco efetiva na prevenção de ilícito eleitoral.

3.2.2 Marco inicial e final para a arrecadação

A Lei Eleitoral prevê que sejam cumpridas algumas formalidades para o recebimento e aplicação desses recursos, a depender da data em que o partido levar o pedido de registro à Justiça Eleitoral. Assim, o marco inicial para o recebimento de doações está condicionado ao cumprimento dos seguintes requisitos: 1) a solicitação do registro da candidatura junto à Justiça Federal, o que pode ser feito pelo respectivo partido ou pela coligação; 2) estar o candidato inscrito no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ⁷⁴; 3) estar o candidato

⁷⁴ Após recebido o pedido de candidatura, a Justiça Eleitoral remete à Receita Federal uma lista de candidatos e ela, por sua vez, fornece um número de CNPJ ao candidato.

com conta bancária específica aberta⁷⁵; 4) emitir recibos eleitorais nas hipóteses de doações estimáveis em dinheiro e em doações pela internet e solicitar cadastramento no Sistema de Prestação de Contas Eleitorais – SPCE para o recebimento de doações pela internet e em dinheiro.

Ao prever a necessidade de criação de CNPJ, a Lei vinculou a prestação de contas à Receita Federal e separou a figura do candidato de sua pessoa física. A obrigatoriedade de abertura de conta foi instituída com a Lei das Eleições, em 1997⁷⁶, e possibilitou que fosse exigida na prestação de contas a apresentação de extratos bancários, facilitando o poder administrativo de fiscalização da Justiça Eleitoral sobre as arrecadações, já que o extrato constitui prova documental essencial para averiguar a licitude das verbas arregradas e do rastreamento dos doadores, podendo constatar eventuais ilícitos eleitorais.

Quanto às doações coletivas, instituídas pela Lei 13.488/17 e regulamentadas pela Resolução do TSE, nº 23.553, de 02 de fevereiro de 2018, os recursos podem ser recebidos a partir de 15 de maio do ano eleitoral, mas, sua liberação ocorrerá apenas após o cumprimento das formalidades acima mencionadas⁷⁷. Exceto quanto a essa modalidade de doação, em regra, nenhum recurso financeiro pode ser doado licitamente ao candidato sem atendimento aos requisitos legais acima elencados.

A Lei prevê uma sequência lógica para a adesão, pelo candidato, a cada um desses requisitos, criando uma relação de interdependência entre eles, de modo que, para o cumprimento de um, obrigatoriamente o requisito antecedente já deve estar finalizado. Logo, sem o CNPJ, não pode o candidato abrir conta bancária e, sem conta bancária aberta, não há como receber doações de forma lícita, visto que nenhum gasto eleitoral pode ser pago com valores que não tenham passado pela conta bancária, sob pena de desaprovação das contas do candidato. Feitos tais procedimentos, nos termos do art. 38, da Resolução nº

⁷⁵ A Lei Eleitoral é clara ao estabelecer que deve ser aberta uma conta especificamente para tal finalidade. Tal requisito apenas pode ser suprimido quando das eleições para prefeito ou vereador, quando no município não tenha agência bancária. É importante destacar que a criação de conta específica para este fim auxilia no trabalho de fiscalização da Justiça Eleitoral.

⁷⁶ PUC-RIO. **A prestação de contas e o controle exercido pela Justiça Eleitoral na movimentação financeira das campanhas eleitorais.** Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/13478/13478_5.PDF . Acesso em: 20 abr. 2019.

⁷⁷ Art. 22-A da Lei 13.488/17.

23.553/2017, do TSE, os gastos de campanha apenas poderão ser efetivados após a realização de convenção partidária⁷⁸.

O marco final para a arrecadação de recursos é o dia da eleição. Excepcionalmente poderá ser admitida a arrecadação de recursos após a data da eleição, com a finalidade de quitar despesas comprovadas e regularmente contraídas durante a campanha, sendo necessário que essa arrecadação seja devidamente demonstrada por meio de prestação de contas.

3.3 Fontes de arrecadação

Considerando que o Brasil adota o sistema misto de financiamento de campanhas eleitorais, há que se distinguirem as fontes de financiamento público e privada, previstas na Lei Eleitoral.

Quanto às fontes de arrecadação pública, elas podem ocorrer por meio de: a) Fundo Especial de Financiamento de Campanha; b) Fundo Partidário; c) Propaganda eleitoral gratuita e; d) Vedação de instituição de impostos. Sobre as fontes privadas, determina a Lei que é lícita a arrecadação de recursos provenientes de: a) doações de pessoas físicas; b) recursos dos próprios candidatos; c) comercialização de bens e serviços e promoção de eventos; d) doações de empresário individual; e) doações de outro partido; f) receita decorrente de aplicação financeira; e g) aplicação/distribuição de recursos do partido político. Passa-se abaixo a tecer os devidos comentários sobre cada uma das fontes elencadas.

⁷⁸ Exceção à regra consta no § 2º do referido artigo: § 2º Os gastos destinados à preparação da campanha e à instalação física ou de página de internet de comitês de campanha de candidatos e de partidos políticos poderão ser contratados a partir da data efetiva da realização da respectiva convenção partidária, desde que, cumulativamente:

I - sejam devidamente formalizados; e

II - o desembolso financeiro ocorra apenas após a obtenção do número de inscrição no CNPJ, a abertura de conta bancária específica para a movimentação financeira de campanha e a emissão de recibos eleitorais, na forma do art. 9º desta resolução.

3.3.1 Fontes públicas

3.3.1.1 Fundo Especial de Financiamento de Campanha

Instituído pela Lei nº 13.487/17, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC é constituído, nos termos do art. 16-C do mencionado diploma legal, “por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, equivalente ao definido pelo TSE em cada eleição, com base nos parâmetros legais e a 30% dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II, § 3º do artigo 12 da Lei 13.473/17⁷⁹”.

Para ter acesso ao Fundo, é necessário, primeiramente, que os partidos políticos tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. A divisão dos recursos é feita da seguinte forma: apenas 2% são divididos igualmente entre todos os partidos políticos e 98% (o restante) ficam submetidos à cláusula de desempenho, de modo que os recursos serão divididos proporcionalmente a representações do partido na Câmara de Deputados e no Senado, a saber:

2% igualmente entre todos os partidos do país; • 35% entre os partidos com ao menos um representante na Câmara dos Deputados, proporcionalmente aos votos obtidos por eles na última eleição para a Casa; 48% entre os partidos na proporção do número de deputados na Câmara, em 28 de agosto de 2017; 15% entre os partidos na proporção do número de senadores em 28 de agosto de 2017⁸⁰.

A Resolução nº 23.568/18, do Tribunal Superior Eleitoral, alterada pela Resolução nº 23.581/18, dispôs que para a eleição geral de 2018, o valor do FEFC foi de R\$ 1.716.209.431,00 (um bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais), valor esse que

⁷⁹ Art. 12. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do **caput** do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2018, a, no mínimo, dois décimos por cento da receita corrente líquida constante do referido Projeto.

§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2018 conterá reservas específicas para atendimento de:
I - programações decorrentes de emendas individuais estabelecidas no § 2º do art. 59; e
II - programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e de despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais.

⁸⁰ BRASIL. **Cartilha da Reforma Política 2017**. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-to-cartilha-reforma-politica-2017>. Acesso em 01 out. 2019.

foi disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao Tribunal Superior Eleitoral em 1º de junho de 2018⁸¹.

Nos termos do art. 16-C, § 7º, da Lei Eleitoral, para que os recursos advindos do Fundo sejam disponibilizados, o partido político deve definir critérios de distribuição aos seus candidatos, por meio de deliberação pela Comissão Executiva Nacional da agremiação partidária, por maioria absoluta⁸², devendo o candidato que quiser ter acesso a esse Fundo fazer um requerimento por escrito no órgão partidário competente.

Nota-se que a distribuição do Fundo entre os candidatos do partido é matéria *interma corporis*, e não enseja análise pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre o mérito do quanto deliberado, com exceção à cota de gênero, que por meio do julgamento da ADI nº 5617/DF, pelo Supremo Tribunal Federal e da Consulta 0600252 do Tribunal Superior Eleitoral, deve ser comprovado pelos partidos políticos que 30% dos Recursos do Fundo são destinados à candidaturas femininas.

A impossibilidade de controle pelo Tribunal Superior Eleitoral referente à distribuição do fundo entre os candidatos não assegura equidade na competição eleitoral e facilita a formação de oligarquias políticas, na medida em que os dirigentes partidários podem despender mais recursos àqueles candidatos mais influentes, deixando de lado políticos que possuam propostas de interesse social, e, assim, mantendo as elites partidárias no poder.

Ainda sobre esse Fundo, importante destacar que houve significativo debate político sobre a sua composição quando da votação do Projeto de Lei 5029/19, antigo PL 11021/18, que culminou na Lei nº 13.877/19, denominada Reforma Eleitoral de 2019. O texto aprovado pelos parlamentares previa que o valor do Fundo deveria ser definido pelo projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) da União e formado a partir do percentual do total de emendas de bancada

⁸¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. TSE. **Fundo Especial de financiamento de Campanha (FEFC)**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 30 set. 2019.

⁸² A regulamentação da disponibilização desses recursos se dá por meio da Resolução 23.568/18 do TSE.

cuja execução é obrigatória, suprimindo, portanto, parte do texto originário que dispunha do percentual de 30% das emendas de bancada como referência para destinação orçamentária do Fundo.

Os parlamentares favoráveis a essa alteração defenderam que a supressão dessa parte do texto permitiria que o percentual dedicado ao FEFC pudesse ser reduzido ou majorado, a depender da votação do Projeto de Orçamento para a União em 2022. Tal ponto foi vetado pelo Presidente da República, que, nas razões de veto, dispôs:

A propositura legislativa, ao retirar o limite de 30% atualmente vigente, acaba por aumentar a despesa pública, sem o cancelamento equivalente de outra despesa obrigatória e sem que esteja acompanhada de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.⁸³

3.3.1.2 Fundo Partidário

Além do FEFC, os partidos políticos contam ainda com o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário)⁸⁴ que, nos termos do art. 38 da Lei dos Partidos Políticos é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995⁸⁵.

O critério de distribuição do Fundo foi definido pela Lei nº 9.096/95, alterada pela Lei nº 11.459/2007 e pela Lei nº 12.875/2013, e ocorre da seguinte forma: 5 % do total do Fundo Partidário são destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos políticos que tenham seus estatutos registrados no

⁸³BRASIL. Senado Federal. **Congresso adia análise de vetos a novas regras eleitorais**, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/08/congresso-adia-analise-de-vetos-a-novas-regras-eleitorais>. Acesso em: 15 out. 2019.

⁸⁴ A permissão para recebimento de tais recursos está no art. 20 da Lei 9.504/97 e no art. 17, V, "a" da Resolução TSE nº 23.553/17.

⁸⁵ Texto extraído da Lei.

Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os demais 95% do total desse fundo são distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Há, ainda, nos termos do art. 21 da Resolução TSE nº 23.553/17, a reserva de valores a candidaturas femininas, no percentual de 5% a no máximo 15%. Ressalvada essa hipótese, os partidos políticos também nessa modalidade de financiamento enfrentam a problemática atinente à distribuição de recursos internamente entre os candidatos, uma vez que, após a verba pública adentrar à esfera privada partidária, o Tribunal Superior Eleitoral também não controla sua destinação para os candidatos.

3.3.1.3 Propaganda Eleitoral

Outra forma de financiamento público, contudo, na modalidade indireta, era o custeio de propaganda⁸⁶ partidária gratuita⁸⁷ (“direito de antena”), previsto no art. 45 ao 49 da Lei Eleitoral, que se prestava a difundir a ideologia dos partidos políticos. Originariamente, tal prerrogativa possui caráter

⁸⁶ É vedada por lei a realização de propagandas antecipadas. A arrecadação prévia de recursos, mais conhecida como financiamento coletivo, não configura como propaganda antecipada.

⁸⁷ A propaganda política é gênero do qual são espécies a propaganda partidária, a intrapartidária e a eleitoral. Tais espécies são geralmente confundidas, equívoco cometido até mesmo pelos operadores do Direito Eleitoral. A propaganda partidária está prevista nos arts. 45 e seguintes da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e tem por finalidade a divulgação dos ideais, programas e propostas dos partidos políticos. Feita de forma genérica e exclusiva, não menciona nomes de pretensos candidatos, tampouco é vinculada a um pleito eleitoral específico. Visa, em verdade, à obtenção de novos simpatizantes e filiados às agremiações partidárias. Essa espécie de propaganda é transmitida por meio das emissoras de rádio e televisão, no formato em rede ou inserções (30 segundos ou 1 minuto), nos dois semestres dos anos não eleitorais e, tendo em vista a limitação contida no § 2º do art. 36 da Lei nº 9.504/1997, apenas no primeiro semestre dos anos em que são realizadas eleições. A propaganda intrapartidária é aquela realizada por filiado de um partido político e dirigida aos seus demais integrantes visando convencê-los a indicar o seu nome para concorrer a um cargo eletivo em uma eleição futura. Em outras palavras, não é dirigida aos eleitores em geral, mas voltada apenas para os membros do partido político ao qual o interessado é filiado. Exercida de modo silencioso e sem auxílio da mídia (rádio, televisão e *outdoor*), somente pode ser realizada na quinzena anterior à escolha, pelo partido, dos candidatos que disputarão os cargos eletivos, ou seja, nos 15 dias anteriores à realização da convenção partidária. Para sua divulgação, além da mala direta aos filiados, permite-se a afixação de faixas e cartazes em local próximo da convenção, com mensagem direcionada aos convencionais. É importante ressaltar que, tão logo seja realizada a convenção, as propagandas a ela destinadas deverão ser imediatamente retiradas. A propaganda eleitoral conceitua-se como aquela voltada à população em geral com o intuito de propagar o nome e a candidatura de determinado postulante ao pleito. Tem a finalidade específica de convencer o eleitor de que este ou aquele candidato seria o melhor para ocupar o cargo em disputa. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Propaganda política e suas espécies**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-4/propaganda-politica-suas-especies>. Acesso em: 20 out. 2019.

constitucional e foi estampada no art. 17, § 3º da Constituição Federal, que dispunha em sua redação que “os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e a televisão, na forma da lei”.

O objetivo da propaganda era assegurar o pluralismo político e o debate público, demonstrando as metas e valores dos partidos políticos. Como a propaganda era gratuita, afastava-se o interesse econômico sobre a questão. Entretanto, o referido dispositivo constitucional foi alterado por meio da Emenda Constitucional 97/2017, de 4 de outubro de 2017 (Lei 13.487/17), que passou a receber a seguinte redação:

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Apesar de ainda pairar discussões acerca da constitucionalidade da alteração do referido artigo, o que não constitui objeto de apreciação nesta dissertação de mestrado, na edição da Reforma Eleitoral foram extintos os dispositivos que dispunham sobre a propaganda eleitoral de campanha e seus recursos realocados para o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas⁸⁸.

⁸⁸ No julgamento da ADI 3.551, ocorrido em 7.12.2006, o STF analisou a constitucionalidade de lei que alterou a Lei 9.096 e instituiu uma espécie de “cláusula de barreira”, condicionando a fruição do direito de antena ao desempenho partidário em eleições. Na oportunidade, com embasamento na ideia de igualdade entre os partidos, de proteção às minorias partidárias e no pluripartidarismo, ficou assentado que “surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e *reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita* e a participação no rateio do fundo partidário [...]”. Ainda, no julgamento conjunto das ADI 4.430 e 4.795, discutiu-se a constitucionalidade de lei que usava a representação na Câmara dos Deputados como parâmetro para a distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita, excluindo do rateio aquelas agremiações que não tinham deputados federais eleitos. O ministro Toffoli, relator das ações, assentou, em seu belíssimo voto, dentre outras razões, a importância dos partidos políticos para o modelo de democracia brasileiro, pontuando i) o direito de antena como “indispensável à existência e ao desenvolvimento dos partidos políticos”, uma vez que o rádio e a televisão continuam sendo as principais vias de comunicação social da nação; e ii) a eficácia imediata do artigo 17, 3º, da CRFB, por não se tratar de norma constitucional de eficácia limitada, mas de um direito das agremiações partidárias reconhecido pelo constituinte originário. Deste modo, a norma foi declarada inconstitucional. Assim, depreende-se dos precedentes citados que

Além do mais, foi criada a cláusula de desempenho, que, de acordo com informações oficiais do Senado⁸⁹, funcionará do seguinte modo:

Só terá direito ao fundo e ao tempo de propaganda a partir de 2019 o partido que tiver recebido ao menos 1,5% dos votos válidos nas eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da federação (9 unidades), com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas. Se não conseguir cumprir esse parâmetro, o partido poderá ter acesso também se tiver eleito pelo menos 9 deputados federais, distribuídos em um mínimo de 9 unidades da federação. Nas eleições seguintes, em 2022, a exigência será maior: terão acesso ao fundo e ao tempo de TV a partir de 2027 aqueles que receberem 2% dos votos válidos obtidos nacionalmente para deputado federal em 1/3 das unidades da federação, sendo um mínimo de 1% em cada uma delas; ou tiverem eleito pelo menos 11 deputados federais distribuídos em 9 unidades. Já a partir de 2027, o acesso dependerá de um desempenho ainda melhor: 2,5% dos votos válidos nas eleições de 2026, distribuídos em 9 unidades da federação, com um mínimo de 1,5% de votos em cada uma delas. Alternativamente, poderá eleger um mínimo de 13 deputados em 1/3 das unidades. Nas eleições de 2030, a cláusula de desempenho imposta a partir de 2031 sobe para um mínimo de 3% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da federação, com 2% dos votos válidos em cada uma delas. Se não conseguir cumprir esse requisito, a legenda poderá ter acesso também se tiver eleito pelo menos 15 deputados distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da federação.

De acordo com Inês da Trindade Chave de Melo⁹⁰, a cláusula de desempenho está presente em diversos países da América Latina, talvez até com maior intensidade que no Brasil. Segundo a autora, a referida cláusula é necessária para o ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que hoje existem inúmeros partidos políticos pequenos que formam um bloco significativo,

o nosso Supremo Tribunal Federal vem, sucessivamente, afirmando a importância e amplitude do direito constitucional de antena frente aos intentos do legislador ordinário de afastá-lo ou suprimi-lo. Ainda, extrai-se a importante lição de que o direito de antena compreende a veiculação de propaganda partidária e da propaganda eleitoral, e não de uma ou outra — o que não poderia ser diferente. MENDES, Ana Paula Oliveira. **É inconstitucional o fim da propaganda partidária gratuita no rádio e na TV**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-17/anna-mendes-fim-propaganda-eleitoral-gratuita-inconstitucional>. Acesso em: 03 out. 2019.

⁸⁹ BRASIL. Senado Federal. **Senado aprova cláusula de barreira a partir de 2018 e fim de coligação para 2020**. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/03/aprovado-fim-das-coligacoes-em-eleicoes-proporcionais-a-partir-de-2020>. Acesso em: 20 set. 2019.

⁹⁰ MELO, Inês da Trindade Chaves de. Cláusula de barreira: dos aspectos histórico, constitucional e atual. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 8, n. 2, segundo semestre. Disponível em: http://www.tre-rj.jus.br/eje/gecoi_arquivos/arq_145203.pdf. Acesso em: 15 out., 2019.

contudo, não possuem qualquer ideologia para justificar a sua proteção, conferindo racionalidade e coerência ao sistema político partidário.

Por fim, sobre o modelo de financiamento público, analisando as recentes alterações legislativas, pode-se auferir que a tendência é cada vez mais angariar recursos públicos em espécie para os partidos políticos, suprimindo o modelo indireto de financiamento por meio da propaganda partidária, de suma importância para o sistema proporcional, cujo voto é computado para a legenda. No que tange à forma de distribuição de recursos internamente entre os partidos, verifica-se que a concessão de total autonomia partidária quanto ao ponto é pouco interessante. A isonomia partidária almejada por meio do financiamento público no atual modelo é uma meta longe de ser alcançada, já que esse cenário é favorável à manutenção de oligarquias políticas, o que vai de encontro ao próprio regime democrático pluralista.

Nota-se claramente que as normas eleitorais vêm sendo editadas com o intuito de beneficiar os partidos políticos, permitindo que o uso de dinheiro público supra despesas que nada se relacionam ao financiamento de campanhas (tais como honorários advocatícios e contábeis), bem como que as recentes reformas têm caminhado para um modelo exclusivamente público de campanhas eleitorais, liberando expressivos valores do ente público para as campanhas e reduzindo as fontes privadas de arrecadação, conforme será abaixo visto.

3.3.2 Fontes privadas

3.3.2.1 Doações de pessoas físicas

Pessoas físicas podem contribuir individualmente para a campanha de seu candidato, fornecendo dinheiro, bens ou serviços, desde que sejam bens de sua propriedade e que o dinheiro seja decorrente de seu trabalho ou sua atividade.

As doações de pessoas físicas ficam limitadas a 10% dos rendimentos brutos⁹¹ auferidos pelo doador no ano anterior à eleição, ressalvadas as doações estimáveis em dinheiro do art. 23, § 7º, da Lei nº 13.165/2015⁹². Entretanto, no que concerne à adoção de medidas para assegurar a transparência na arrecadação e prestação de contas, verifica-se que a Lei Eleitoral estabelece algumas regras que podem comprometer que seja realizada análise aprofundada no processo de auditoria de contas pela Justiça Eleitoral. Nesse sentido, a norma estabelece que as doações financeiras feitas por pessoas físicas de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 “só poderão ser realizadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação”. Essa regra vale para o caso de um mesmo doador realizar doações sucessivas em um mesmo dia. Corroborando o quanto acima disposto, a Lei Eleitoral prevê também que qualquer pessoa física pode realizar gastos em apoio ao seu candidato até a quantia de mil UFIR, nos termos do art. 27 da Lei Eleitoral, e essas despesas apenas deverão ser contabilizadas caso sejam reembolsadas pelos candidatos. Nota-se que, em ambas situações, a Lei prevê a possibilidade de arrecadação de valores para campanhas eleitorais sem que façam eles parte da prestação de contas, no entanto, considerando que a Lei Eleitoral estabelece, também, um rol específico de despesas que podem ser adimplidas com o dinheiro de campanha, a ausência de fiscalização pela Justiça Eleitoral sobre tais pontos pode facilitar que seja dada ao dinheiro destinação diversa daquela prevista na Lei.

Cumprido destacar que a Minirreforma Eleitoral de 2015 revogou o artigo que dispunha sobre a possibilidade de doação de recursos provenientes de pessoas jurídicas, ratificando a decisão do Supremo Tribunal Federal, na análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4650, que declarou inconstitucionais os dispositivos legais que autorizavam esse tipo de

⁹¹ “Por rendimento bruto deve-se compreender todas as rendas ou ganhos auferidos pelo doador, tributáveis ou não tributáveis (como os rendimentos isentos – ex.: caderneta de poupança); porém, nesse conceito não se incluem empréstimos (TER-SP – Rec. Nº 191.912-Dje 6-12-2012). Para se aferir o rendimento bruto, não se admite somas dos rendimentos do doador com os de seu cônjuge, já que os limites estabelecidos têm caráter individual. Entretanto, a jurisprudência tem admitido essa soma na hipótese de casamento em regime de comunhão universal de bens (TER-SP – Rec. Nº 6.440 – Dje 12-12-2013). (GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 489).

⁹² Eventuais doações feitas em ano precedente ao do pleito devem ser somadas à do ano eleitoral, de modo que a somatória não poderá superar o limite fixado em lei.

contribuição. Na prática, essa restrição torna-se ineficaz para proteger o sistema de abuso de poder econômico, pois, nada obsta que os dirigentes de grandes empresas contribuam como pessoas físicas, mas defendendo os interesses políticos da pessoa jurídica.

Recentemente foi criado o financiamento coletivo (*crowdfunding*), previsto no art. 23, § 4º, IV da Lei Eleitoral, incluído por meio da Reforma Eleitoral de 2017. De acordo com essa modalidade, as doações podem ser feitas por meio de sites e aplicativos, e devem ser informadas ao Sistema de Prestação de Contas Eleitorais da Justiça Eleitoral 72h após sua efetivação, contendo nome e CPF do doador, além do valor da doação. As doações coletivas podem ser realizadas a partir de 15 de maio do ano eleitoral, e não se sujeita à regra que dispõe sobre a necessidade de CNPJ e abertura de conta corrente para as doações. Contudo, o valor doado apenas será disponibilizado para o candidato após o cumprimento desses requisitos. Caso a verba arrecadada não seja integralmente utilizada pelo candidato em sua campanha, será destinada ao Tesouro Nacional. Os valores doados e não utilizados apenas retornam para o doador caso o candidato não registre sua candidatura no Tribunal Superior Eleitoral.

Por ser um sistema recente para o direito eleitoral brasileiro, foi pouco utilizado nas eleições de 2018. Porém, ele é interessante para facilitar a fiscalização sobre as doações, pois, deve, obrigatoriamente, haver uma operadora financeira previamente cadastrada no TSE, que é obrigada a encaminhar, ao final da arrecadação, um relatório contendo o nome de todos os doadores e os valores doados, prezando pela transparência na prestação de contas.

Nesse sentido, se realizadas doações por pessoas físicas acima dos limites previstos, o candidato deverá pagar multa no valor de 100% da quantia em excesso, de acordo com a nova redação dada pela Reforma Eleitoral de 2017⁹³, além de o infrator não poder se eleger pelo prazo de 8 (oito) anos, e ser responsabilizado por abuso de poder econômico.

⁹³ De acordo com a norma antecedente, o valor era cinco vezes a quantia em excesso. Portanto, a Reforma Eleitoral reduziu o valor da multa.

3.3.2.2 Recursos do próprio candidato – autofinanciamento

Essa modalidade de financiamento também pode ser denominada “autofinanciamento” em razão do investimento feito pelo próprio candidato em sua campanha, como se o candidato tivesse uma personalidade diferente de sua pessoa física. O tema é polêmico e, até a Minirreforma Eleitoral de 2015, o candidato poderia investir em sua campanha até o limite de gastos previstos em lei e fixado pelo TSE para o cargo ao qual concorria, podendo financiar integralmente sua campanha. Com a referida Minirreforma, foi instituído o art. 23, § 1º, da Lei de Eleições, que limitou esse tipo de arrecadação a 10% dos rendimentos brutos auferidos pela pessoa física do candidato no ano anterior ao das eleições. Contudo, o referido dispositivo foi revogado pela Lei 13.488/2017 (Reforma Eleitoral de 2017), sendo estipulado o fim do autofinanciamento, mas, como a promulgação da Lei ocorreu apenas em dezembro de 2017, as eleições de 2018 puderam ainda contar com esse sistema. Posteriormente, a Reforma Eleitoral de 2019 instituiu ao art. 23, o § 2º A, que prevê que o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer.

Nos termos da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.463/15, e, ainda, considerando o julgamento pelo TSE do Recurso Ordinário 262.247, em 24.02.17, os candidatos podem utilizar recursos próprios que tenham sido obtidos mediante empréstimo desde que tenham sido contratados em instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central. De acordo com o art. 19 da mesma Resolução, podem ser doados bens e serviços estimáveis em dinheiro, entretanto, se forem do próprio candidato, deverá ele demonstrar que tais bens já integravam seu patrimônio antes do pedido de registro de candidatura.

A Reforma Eleitoral de 2019 instituiu na Lei Eleitoral uma mudança positiva, pois, o autofinanciamento integral beneficiava os candidatos milionários, que dispõem de grandes recursos para financiar suas campanhas eleitorais. Desse modo, podendo o candidato se custear integralmente, não havia necessidade de ter uma maior interação com o cidadão, dificultando, na sociedade, a ideia de participação política também por meio do financiamento do

candidato. Sobretudo após a vedação de doação por pessoas jurídicas, o autofinanciamento surge como uma alternativa interessante para o candidato suprir os gastos eleitorais. A Lei, ao estabelecer um limite para esse tipo de contribuição, reduz a influência do poder econômico nas eleições e auxilia na equalização das competições eleitorais.

3.3.2.3 Comercialização de bens, serviços e promoção de eventos

Prevista no art. 24, § 4º, V, da Lei Eleitoral, a promoção de bens (ex.: venda de camisetas), serviços e promoção de eventos (ex.: almoço) deve ser feita diretamente pelo candidato ou partido político. De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral⁹⁴, para a realização ou exercício dessas atividades, o juiz eleitoral deverá ser previamente comunicado para exercício do poder fiscalizatório e deverá haver a comprovação de sua realização na prestação de contas do candidato. Todos os recursos provenientes dessa modalidade de financiamento são considerados doações e, por sua vez, estão sujeitas ao limite legal e devem prescindir de recibo eleitoral, exceto se os valores arrecadados de cada pessoa forem inferiores a R\$ 50,00 (cinquenta reais).

Ainda, se o candidato ou comitê financeiro comercializar bens ou serviços, ou realizar eventos para angariar recursos para a campanha, deve detalhar: o período da comercialização ou realização do evento⁹⁵; o valor total arrecadado, quer em espécie, quer em bens ou serviços estimáveis em dinheiro; o valor total utilizado na comercialização ou evento dos bens e serviços, ou de seus insumos, pagos ou recebidos em doação; as especificações necessárias à identificação da operação, evidenciando, quando se tratar de comercialização, quantidade, valor unitário e local de comercialização e, quando se tratar de evento, local de realização e número de participantes; o resultado líquido da comercialização⁹⁶.

⁹⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Manual de arrecadação e aplicação de recursos**. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-manual-de-arrecadacao-aplicacao-de-recurso-e>. Acesso em: 20 maio 2019.

⁹⁵ Res. no 21.609/2004, art. 27 Res. no 21.609/2004, art. 28 Res. no 21.609/2004, art. 42, § 4, o Grupo de Estudos de Prestação de Contas de Campanha Eleitoral 2004.

⁹⁶ Texto extraído na íntegra do Manual de Arrecadação e Aplicação de Recursos editado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

3.3.2.4 Doações de Empresário individual

Muito embora o Supremo Tribunal Federal tenha declarado a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam a arrecadação de recursos provenientes de pessoas jurídicas, nada havia sido tratado sobre a possibilidade de doação de recursos pelo empresário individual.

Nos termos do art. 44 do Código Civil, o mero fato de o empresário individual possuir CNPJ não significa seu enquadramento como pessoa jurídica. A equiparação à pessoa jurídica, por meio da emissão de um CNPJ, se dá apenas para fins tributários, nos termos da Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal 1634/2016⁹⁷. Ainda, corroborando o quanto disposto no Código Civil, o art. 150, do Decreto 3000/99, que regulamenta o imposto sobre a renda dispõe que “as empresas individuais, para os efeitos do imposto de renda, são equiparadas às pessoas jurídicas”.

Muito embora as Reformas Eleitorais de 2015, 2017 e 2019 não disponham sobre a possibilidade de doação por meio de empresário individual, o Tribunal Superior Eleitoral entende pela possibilidade dessa modalidade de financiamento⁹⁸ até o limite de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao da eleição e, no caso de doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de sua propriedade, não ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00. O ponto merece, ainda, uma última observação: o TSE ao julgar, em 12.09.17, o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 57-33, Rio Branco/AC, rel. Min. Admar Gonzaga, entendeu que o limite de 10%, em

⁹⁷ “Art. 3º Todas as entidades domiciliadas no Brasil, *inclusive as pessoas jurídicas equiparadas* pela legislação do Imposto sobre a Renda, estão obrigadas a se inscrever no CNPJ (...)”.

⁹⁸ “ELEIÇÕES 2012. DOAÇÃO ELEITORAL. LIMITE. FIRMA INDIVIDUAL. PESSOA NATURAL. 1. A firma individual, também denominada empresa individual, nada mais é do que a própria pessoa natural que exerce atividade de empresa nos termos do art. 966 do Código Civil. 2. A equiparação do empresário ou da empresa individual a uma pessoa jurídica por ficção jurídica para efeito tributário não transmuda a sua natureza. 3. As doações eleitorais realizadas por firmas individuais devem observar os limites impostos às pessoas físicas de acordo com o art. 23, § 1º, I da Lei nº 9.504/97. 4. Entendimento que não se aplica às “empresas individuais de responsabilidade limitada - EIRELI”, criadas pela Lei nº 12.441, de 11 de julho de 2011, que alterou a redação do art. 44 e introduziu o art. 890-A, ambos do Código Civil, as quais estão, em princípio, sujeitas aos limites impostos às pessoas jurídicas”. (Recurso Especial Eleitoral nº 33379, Acórdão de 01/04/2014, Relator Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 13/05/2014, Página 66-67)

caso de doações feitas pelo empresário individual e pessoa física, corresponde à somatória dessas duas modalidades de doação. Portanto, caso o empresário individual doe o limite de 10% previsto em lei, não poderá, sob pena de sanção, doar em nome de sua pessoa física⁹⁹.

Reitera-se, neste ponto, que há uma inconsistência normativa que não pode passar despercebida.

3.3.2.5 Doações de outro partido

É permitido que sejam realizadas doações de um partido a outro, muito embora os partidos políticos tenham natureza de pessoa jurídica de direito privado, constituindo, nos termos do art. 28, § 6º, II, exceção à regra de proibição de doação por pessoa jurídica. Essa norma buscou atender aos interesses de coligações, objetivando fortalecer o consórcio na disputa. Com a Reforma Eleitoral de 2017, foi definido que não poderá mais haver coligações partidárias para Eleições Municipais a partir de 2020. Entretanto, a permanência do referido dispositivo no sistema normativo continuará a beneficiar os partidos políticos nas eleições majoritárias.

3.3.2.6 Receita decorrente de aplicação financeira

Trata-se da receita auferida pelos partidos políticos decorrentes de aplicações no mercado financeiro, tais como CDB, caderneta de poupança e etc.

3.3.2.7 Arrecadação de recursos provenientes do partido político

Para financiamento das campanhas eleitorais, os partidos políticos recebem recursos de todas as fontes até aqui abordadas (fundo partidário, fundo

⁹⁹ Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/informativo-tse-ano-19-2017/>. Acesso em: 10 set. 2019.

especial de financiamento de campanhas, contribuição dos filiados, doações de pessoas físicas, comercialização de bens etc.) e tais valores podem ser doados, mediante a expedição de recibo eleitoral, para seus candidatos ou candidatos de outros partidos em caso de coligação.

Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 5394, declarou inconstitucional o § 12º, do art. 28, da Lei das Eleições, com as alterações introduzidas pela Minirreforma Eleitoral de 2015, que permitia que as doações para outros candidatos, que não fossem do partido, pudessem ser ocultadas, sem a individualização dos doadores. Com tal julgamento, o TSE editou a Resolução nº 23.553/17 e dispôs no art. 31, § 3º, a necessidade de identificação do doador na emissão do recibo eleitoral.

3.4 Fontes de arrecadação vedadas

Algumas entidades e organizações não podem, ainda que possuam condições, efetuar doações para os candidatos. O art. 24, da Lei 9.504/97, estabelece quais são as fontes vedadas de doação, pois, objetivou o legislador proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato e evitar a corrupção e fraudes à Lei Eleitoral. Caso os candidatos recebam doações provenientes dessas fontes deverão, nos termos do art. 24, § 4º, restituir os valores indevidamente doados, ou, caso não haja identificação do doador, entregá-los para o tesouro nacional. O referido artigo proíbe sejam realizadas doações 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;
- X - entidades esportivas;

- X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
- XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

Analisando esse rol, verifica-se que o legislador foi cauteloso em prever em grande parte dos incisos que entidades ou organizações que recebam, direta ou indiretamente, recursos públicos, não realizem doações. Caso assim não o fosse, os partidos políticos e candidatos receberiam dinheiro público aquém do previsto em Lei, já que há o financiamento público de campanhas eleitorais, proveniente do Fundo Eleitoral e do Fundo Partidário.

A redação original da Lei Eleitoral previa no art. 81 que pessoas jurídicas pudessem realizar doações aos candidatos e partidos políticos, entretanto, tal regra foi declarada inconstitucional por meio do julgamento, em 19.9.15, da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 4.650/DF, pelo Supremo Tribunal Federal, conforme acima já destacado. Após esse julgamento, a Minirreforma Eleitoral de 2015 revogou ao art. 81 e, posteriormente, a Reforma Eleitoral de 2017 realizou alterações na Lei dos Partidos Políticos, passando a proibir expressamente a doação de pessoas jurídicas de qualquer natureza. José Jairo Gomes esclarece que a permanência de algumas vedações estabelecidas no art. 24 se tornaram desnecessárias após o julgamento da ADI, contudo, não houve atualização do texto legal nas Reformas Eleitorais posteriores.

A restrição quanto ao ingresso de recurso estrangeiro para financiamento de campanhas eleitorais, constante no inciso VIII, do referido artigo, encontra respaldo no art. 17, II, da Constituição Federal e objetiva garantir a soberania nacional, protegendo que interesses estrangeiros contrários ao nacional adentrem à esfera política.

Ao tratar sobre fontes vedadas de arrecadação, deve-se avertar se há proibição de doações por agentes e servidores públicos na Lei Eleitoral. A Constituição Federal estabelece que os membros da magistratura, Ministério Público e militares não podem se dedicar a atividades político-partidárias, entretanto, não há nenhuma vedação legal para o financiamento de campanhas eleitorais.

A Lei Eleitoral estabelece no art. 73 condutas vedadas aos agentes públicos durante o período eleitoral para evitar o uso indevido da máquina pública. Para as eleições de 2018, a Advocacia Geral da União publicou uma cartilha de condutas proibidas durante o período eleitoral para agentes e servidores públicos¹⁰⁰, em consonância com a mencionado art. 73. O não cumprimento de tais regras pode gerar ao agente, a depender da ação cometida, punição pelo crime de improbidade administrativa. A questão relacionada à doação por agentes e servidores públicos é controversa na doutrina, pois a Lei tutela a vedação do uso do dinheiro público, exceto o proveniente do fundo partidário e do FEFC.

Quanto às medidas punitivas, o candidato que aceita receber doações de fontes vedadas, além de restituir o dinheiro para o doador, a prática pode caracterizar captação ilícita de recursos eleitorais e, nos termos do art. 30-A da lei Eleitoral, poderá ter seu diploma cassado ou negado. Cabe, ainda, impugnação de mandato por abuso de poder econômico. Contudo, a Lei não prevê nenhum tipo de sanção para o doador. Em que pese o objeto dessa dissertação não tratar sobre medidas punitivas, mas sim repressivas, a ausência de tipo penal para punição do doador deixa um vácuo normativo que pouco colabora com o sistema preventivo, já que, aquele que assim age, sabe que não será punido.

3.5 Gastos Eleitorais

Os gastos eleitorais são aqueles que se referem especificamente às despesas com a campanha, sejam elas despesas fim (propaganda, promoção de eventos etc.) ou despesas meio (valores pagos por determinada prestação de serviços). De acordo com Flávio Sátiro Fernandes, o maior problema relacionado aos gastos eleitorais está no controle de legitimidade. Para o

¹⁰⁰ Segundo a cartilha, são agentes públicos os agentes políticos (presidente, governadores, deputados etc.); servidores públicos efetivos e comissionados; empregados de órgãos públicos sujeitos ao regime celetista ou estatutário; prestadores de serviço para a atividade pública; estagiários em empresas públicas; terceirizados, gestores e permissionários de serviço público.

autor¹⁰¹, “que significa legitimidade da despesa? [...] a despesa para ser legítima tem que ser direcionada no sentido de concretização do bem comum. Despesa ilegítima, pois, em nosso entendimento, é aquela que se afasta do fim último do estado, que é o bem coletivo”. Ou seja, a despesa pode ser legal quanto à fonte de arrecadação, mas ilegítima, por não cumprir o fim a que se destina. Assim funciona o ingresso de recursos financeiros para o financiamento de campanhas eleitorais: eles devem ser **utilizados exclusivamente para suprir gastos específicos**, sob pena de ser considerados ilegítimos e devolvidos ao doador.

O art. 26 da Lei Eleitoral estabelece como gastos eleitorais: I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho, observado o disposto no § 3º do art. 38 desta Lei; 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, observadas as exceções previstas no § 3º deste artigo; V - correspondência e despesas postais; VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições; VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais; VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados; IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura; X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita; XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais; XV - custos com a criação e inclusão de sítios na internet e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no País.

De acordo com Denise Goulart Schlickmann¹⁰²:

No que se refere à caracterização dos gastos propriamente dita, verifica-se que ao mesmo tempo que a Lei procurou detalhar e prever os gastos passíveis de realização em campanha, instituiu classificações genéricas, que permitem a realização de

¹⁰¹ FERNANDES, Flávio Sátiro. **Prestação de contas**: instrumento de transparência da Administração, p. 24. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/335/prestacao-de-contas>. Acesso em: 10 out. 2019.

¹⁰² SCHILCKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 206.

despesas diversas, não identificadas, sem a menor infração à caracterização legal.

Para ilustrar tal crítica, assevera a autora que nas eleições de 1996 não foram elencados como gastos eleitorais a produção ou o patrocínio de espetáculos promocionais de candidaturas e o pagamento de cachê para artistas ou animadores relacionados a candidaturas, todavia, a Justiça Eleitoral aceitou tais dispêndios entendendo que essas despesas estavam inclusas em propaganda e publicidade, o que é defeso em Lei. Entretanto, a partir do ano de 2006, com a edição de Lei 11.300/06, que alterou a Lei Eleitoral, a supressão da expressão “*dentre outros*” que constava no caput do artigo elevou os gastos a um rol taxativo e não mais meramente exemplificativo, reduzindo, assim, a possibilidade de fraude no que tange à prestação de contas, bem como a destinação indevida de despesas.

Em sentido contrário, José Jairo Gomes¹⁰³ entende que:

A despeito da alteração procedida, temos que o rol do art. 26 segue admitindo complementação, sendo, pois, *numerus apertus*. Conclusão diferente conflitaria com a dinâmica do processo eleitoral e da própria vida social. É isso tão evidente que o próprio TSE considerou como despesas eleitorais as doações feitas a outros candidatos ou partidos.

Muito embora ainda não seja unânime o entendimento sobre o tema, parece-nos que o legislador, ao elencar os gastos que podem ser supridos com o dinheiro proveniente de doações eleitorais, seja de fonte privada ou pública, o fez objetivando facilitar a fiscalização e reduzir os riscos de fraude na prestação de contas. Assim, dar uma interpretação ampla ao referido artigo pode atingir diretamente o fim imediato ao qual a Lei se destina: prevenir que as doações eleitorais sejam utilizadas para a divulgação de campanhas estranhas às legitimadas em Lei, abalando a equidade na competição eleitoral.

Percebe-se que os gastos mais genéricos, cujas provas documentais poderiam ser facilmente burladas no processo de auditoria na prestação de contas, ainda que havidos durante as campanhas eleitorais, não se integram no conceito de “gastos eleitorais” acima apresentado. Nesse sentido, a Lei

¹⁰³ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 58.

13.488/17 incluiu o § 3º ao artigo 26 da Lei Eleitoral, dispondo que as despesas pessoais havidas pelo candidato com combustível e manutenção do veículo automotor, utilizado na campanha, alimentação, remuneração e hospedagem do condutor do veículo, alimentação e hospedagem própria e o uso de linhas telefônicas registrados em nome da pessoa física, até o limite de 3 (três) linhas não devem constar da prestação de contas, pois, não são considerados gastos eleitorais. Esses gastos poderiam ser facilmente havidos para suprir fins que não se destinam às campanhas eleitorais, e por tal razão optou o legislador por dificultar a verba arrecadada desviada para uso de dinheiro de campanha para suprir exclusivamente os interesses exclusivos da pessoa física do candidato.

Contudo, a última alteração legislativa na Lei das Eleições, promovida pela Lei 13.877/19, foi de encontro à transparência almejada para o financiamento de campanhas eleitorais e prestação de contas. A mencionada Lei, ao incluir no art. 26, § 4º e criar o artigo 27, impôs entraves que pouco colaboram com a Justiça Federal em seu processo de fiscalização dos gastos eleitorais. A questão pode ser melhor compreendida a partir da leitura de tais artigos, cuja transcrição segue abaixo:

§ 4º As despesas com consultoria, assessoria e pagamento de honorários realizadas em decorrência da prestação de serviços advocatícios e de contabilidade no curso das campanhas eleitorais serão consideradas gastos eleitorais, mas serão excluídas do limite de gastos de campanha.

§ 5º Para fins de pagamento das despesas de que trata este artigo, inclusive as do § 4º deste artigo, poderão ser utilizados recursos da campanha, do candidato, do fundo partidário ou do FEFC.

§ 6º Os recursos originados do fundo de que trata o art. 16-C desta Lei utilizados para pagamento das despesas previstas no § 4º deste artigo serão informados em anexo à prestação de contas dos candidatos.

Art. 27. Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados.

§ 1º Fica excluído do limite previsto no **caput** deste artigo o pagamento de honorários decorrentes da prestação de serviços advocatícios e de contabilidade, relacionados às campanhas eleitorais e em favor destas.

§ 2º Para fins do previsto no § 1º deste artigo, o pagamento efetuado por terceiro não compreende doação eleitoral.

Considerando que a referida Lei foi aprovada dois meses antes da entrega deste trabalho de dissertação, impossibilitando, assim, que sejam trazidas grandes referências bibliográficas críticas sob o ponto, algumas observações ainda assim merecem ser tecidas.

Essa última alteração legislativa pode ser considerada um verdadeiro retrocesso à transparência na prestação de contas, prejudicando sobremaneira o controle legal e social dos gastos eleitorais. O § 4º, do art. 27, ao permitir a utilização de dinheiro proveniente do Fundo Especial de Financiamento de Campanha- FEFC e Fundo Partidário para pagamento de despesas com honorários advocatícios e contábeis, não sujeitando, inclusive, tais gastos ao teto legal previsto para o financiamento de campanhas, foi de encontro com o quanto previsto na Minirreforma Eleitoral de 2015, que objetivou reduzir os custos com as campanhas eleitorais e tornar mais transparente a prestação de contas pelos candidatos e partidos políticos.

A inclusão desse dispositivo na Lei Eleitoral evidencia a resistência partidária à posição que vinha sendo adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre a utilização do Fundo Partidário para a quitação dessas despesas. Ao apreciar a prestação de contas do PSDB (contas de n. 304-05), julgada em 29.04.2019, referente ao exercício do ano de 2013, o Tribunal Superior Eleitoral entendeu ser irregular o pagamento de honorários advocatícios com o Fundo Partidário para a defesa de filiados em processos que visem a apuração de ilícitos eleitorais.

O Ministro Og Fernandes, relator, lembrou que na PC nº 291-06/DF, julgada em 25.4.2019, o Plenário entendeu pela irregularidade do pagamento, com recurso do Fundo Partidário, de defesa judicial de filiado em demanda que apura a prática de atos ilícitos durante a campanha eleitoral. Acrescentou que, naquela assentada, entendeu-se que o referido gasto não encontra amparo no art. 44 da Lei nº 9.096/1995, que trata da destinação dos recursos do Fundo Partidário. Acompanharam o voto do Relator os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio. Ao abrir a divergência, o Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

entendeu que no art. 44, I, é autorizada a utilização do fundo a qualquer título, desde que haja vinculação com a atividade partidária.

A nova norma cria sérios obstáculos para que a Justiça Eleitoral possa, no decorrer de sua função fiscalizatória, detectar com maior facilidade os casos de financiamento ilegal de campanhas eleitorais e de corrupção. O Poder Legislativo, ao permitir que algumas despesas superem o teto de gastos previstos em Lei com as campanhas eleitorais, abre margem para a prática de atos como “caixa 2” e lavagem de dinheiro, facilitando a prática de atos de corrupção.

3.6 Limites de gastos

Consoante reiteradas vezes tratado nesta dissertação, os elevados custos advindos das campanhas eleitorais foram apontados como um dos problemas diretamente relacionados com os casos de corrupção eleitoral. Assim, as reformas eleitorais foram realizadas objetivando reduzir os custos com as campanhas eleitorais, como uma forma de combate à corrupção que nesse meio se insere.

Considera-se que a Minirreforma Eleitoral de 2015 é o marco legislativo contemporâneo de significativas mudanças no sistema de financiamento de campanhas eleitorais. Pelo sistema até então vigente, o limite de gastos eleitorais era fixado por lei, e, caso a lei não fosse tempestivamente editada, ficava a cargo de cada partido político estabelecê-los. Por meio dessa reforma, o limite de gastos com as campanhas eleitorais passou a ser fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei, os quais levavam em consideração os gastos dos candidatos, partidos e comitês financeiros nas campanhas e eram lastreados em um percentual do maior gasto declarado na eleição anterior para o mesmo cargo, tratando-se de eleição para os cargos do Poder Executivo ou do maior gasto contratado na eleição anterior para o mesmo cargo, tratando-se de eleição para os cargos do Poder Legislativo.

O quadro acima exposto foi novamente alterado com a edição da Lei 13.488/2017, denominada Reforma Eleitoral de 2017. De acordo com o art. 18, os limites com os gastos com as campanhas eleitorais serão definidos em Lei e não mais fixados pelo TSE. Competirá a este órgão tão somente a divulgação dos valores. Logo, na mencionada Lei, no Capítulo II – Disposições Transitórias, os limites de gastos com campanhas eleitorais foram fixados do seguinte modo:

Art. 5º Nas eleições para Presidente da República em 2018, o limite de gastos de campanha de cada candidato será de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais).

Parágrafo único. Na campanha para o segundo turno, se houver, o limite de gastos de cada candidato será de 50% (cinquenta por cento) do valor estabelecido no **caput** deste artigo.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições de Governador e Senador em 2018 será definido de acordo com o número de eleitores de cada unidade da Federação apurado no dia 31 de maio de 2018, nos termos previstos neste artigo.

§ 1º Nas eleições para Governador, serão os seguintes os limites de gastos de campanha de cada candidato:

I - nas unidades da Federação com até um milhão de eleitores: R\$ 2.800.000,00 (dois milhões e oitocentos mil reais);

II - nas unidades da Federação com mais de um milhão de eleitores e de até dois milhões de eleitores: R\$ 4.900.000,00 (quatro milhões e novecentos mil reais);

III - nas unidades da Federação com mais de dois milhões de eleitores e de até quatro milhões de eleitores: R\$ 5.600.000,00 (cinco milhões e seiscentos mil reais);

IV - nas unidades da Federação com mais de quatro milhões de eleitores e de até dez milhões de eleitores: R\$ 9.100.000,00 (nove milhões e cem mil reais);

V - nas unidades da Federação com mais de dez milhões de eleitores e de até vinte milhões de eleitores: R\$ 14.000.000,00 (catorze milhões de reais);

VI - nas unidades da Federação com mais de vinte milhões de eleitores: R\$ 21.000.000,00 (vinte e um milhões de reais).

§ 2º Nas eleições para Senador, serão os seguintes os limites de gastos de campanha de cada candidato:

I - nas unidades da Federação com até dois milhões de eleitores: R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais);

II - nas unidades da Federação com mais de dois milhões de eleitores e de até quatro milhões de eleitores: R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais);

III - nas unidades da Federação com mais de quatro milhões de eleitores e de até dez milhões de eleitores: R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais);

IV - nas unidades da Federação com mais de dez milhões de eleitores e de até vinte milhões de eleitores: R\$ 4.200.000,00 (quatro milhões e duzentos mil reais);

V - nas unidades da Federação com mais de vinte milhões de eleitores: R\$ 5.600.000,00 (cinco milhões e seiscentos mil reais).

§ 3º Nas campanhas para o segundo turno de governador, onde houver, o limite de gastos de cada candidato será de 50% (cinquenta por cento) dos limites fixados no § 1º deste artigo.

Art. 7º Em 2018, o limite de gastos será de:

I - R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) para as campanhas dos candidatos às eleições de Deputado Federal;

II - R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para as campanhas dos candidatos às eleições de Deputado Estadual e Deputado Distrital.

Art. 8º Nas eleições de 2018, se as doações de pessoas físicas a candidatos, somadas aos recursos públicos, excederem o limite de gastos permitido para a respectiva campanha, o valor excedente poderá ser transferido para o partido do candidato.

Todas as despesas com o financiamento são contabilizadas para composição do teto, independentemente da fonte de arrecadação utilizada pelo candidato. Consoante visto no tópico antecedente, com a Reforma Eleitoral de 2019, não se sujeita a esse limite nominal os honorários advocatícios e contábeis, além das despesas com assessoria e consultoria nessas áreas.

Como medida punitiva, a exceção dos honorários acima descritos, caso seja ultrapassado o limite de gastos, o partido ou o candidato será penalizado com o pagamento de multa no valor de 100% da quantia que ultrapassar o limite estabelecido em lei e, ainda, será apurada a existência de abuso do poder econômico por meio da captação ou gastos ilícitos.

A imposição legal de limite para os gastos com as campanhas eleitorais se deu sob o pretexto de tornar mais equânime a disputa eleitoral entre os candidatos. Entretanto, sob o ponto de vista de combate à corrupção, a fixação de teto para gastos com campanhas eleitorais mostra-se pouco eficiente, pois, a verba pode simplesmente não ser contabilizada, e ser utilizada para o financiamento de campanhas eleitorais sem que o Tribunal Superior Eleitoral tenha sequer conhecimento. No mais, a nova Reforma Eleitoral de 2019, ao prever a possibilidade de gastos específicos não estarem subordinados ao limite legal, foi de encontro com a intenção do legislador e vulnerou outros dispositivos da Lei Eleitoral que visam coibir que a lavagem de dinheiro e “caixa 2” se espalhem no âmbito eleitoral.

3.7 Prestação de contas

Encerradas as eleições, inicia-se o processo de auditoria e fiscalização por parte da Justiça Eleitoral sobre os recursos arrecadados e referentes aos gastos havidos com as campanhas, com o objetivo de analisar se houve abuso de poder econômico, ilícito eleitoral, recebimento de valores advindos de fontes vedadas etc. Muito se debate sobre a efetividade da prestação de contas eleitoral, bem como quais são as ferramentas necessárias para que ela seja absolutamente transparente para o Estado e para o cidadão. Sobre o tema, Daniel Zovatto¹⁰⁴ assevera que:

Uma das razões mais importantes para regulamentar o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, usualmente relacionada com as opções de "autonomia" e "transparência", é o empoderamento dos eleitores. Argumenta-se que, ao colocar à disposição da cidadania a informação necessária sobre os movimentos financeiros dos partidos, possibilita-se ao eleitor tomar uma decisão informada no dia das eleições. Dessa forma, fica nas mãos do eleitorado, da sociedade civil e dos meios de imprensa a possibilidade de uma sanção efetiva que promova a boa conduta entre os partidos e os candidatos. A prestação de contas e a divulgação da informação tornam-se, em consequência, dois dos recursos mais eficazes para controlar os movimentos financeiros dos partidos e candidatos, e para evitar – ou ao menos reduzir – os excessos no financiamento das campanhas e a influência do dinheiro ilícito. [...] o desafio nessa questão é criar os meios para que a relação entre dinheiro e política seja cada vez mais transparente e possibilite ao cidadão o exercício do voto informado, ao mesmo tempo em que estimule os partidos a exercer um controle recíproco para ajustar sua conduta às normas existentes e às expectativas da cidadania.

Portanto, não há que se falar em prestação de contas e transparência sem levar em consideração a necessidade de divulgação das contas, ou seja; quem doou, quanto doou e para quem doou seus recursos, tornando o sistema de financiamento plenamente acessível à sociedade como um todo. A prestação de contas envolve não apenas a informação passada pelos candidatos aos órgãos competentes, mas também impõe ao Estado o dever de divulgar ao cidadão todos os gastos individualmente discriminados, resguardando, assim, o

¹⁰⁴ ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, out., 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 03 maio 2019.

fim social e coletivo, já que há ingresso de dinheiro público para o financiamento de campanhas eleitorais. Sendo aplicados recursos públicos, o Estado se torna responsável por apresentar ao cidadão como foi empregado o dinheiro.

A obrigatoriedade de prestação de contas está estampada no art. 17, III, da Constituição Federal, e possui como objetivo resguardar o regime democrático, outorgando transparência às campanhas políticas, demonstrando a origem e a destinação dos recursos disponibilizados para candidatos e partidos políticos. Sua regulamentação está nos artigos 28 a 32 da Lei 9.504/97, artigos 30 ao 37 da lei 9.096/95 e pela Resolução 23.546/17 do TSE.

O responsável pela realização desse controle específico da movimentação financeira dos partidos políticos é a Justiça Eleitoral, nos termos do art. 30 da Lei das Eleições. Cabe a ela, por meio de um processo de natureza administrativa, analisar e julgar os gastos das campanhas eleitorais, apontando eventuais doações e gastos em desconformidade com a Lei e viabilizando a punição dos agentes infratores.

A norma constitucional estabelece a competência para o exame de regularidade das contas do seguinte modo: compete ao Tribunal Superior Eleitoral o julgamento das contas do presidente da República e Vice-Presidente; os Tribunais Regionais Eleitorais devem apreciar as contas dos senadores, suplentes, governador de Estado, vice, deputados federais e estaduais. Em nível municipal, as contas do prefeito, vice e vereadores são apreciadas pelo juiz eleitoral.

Quanto à legitimidade, os partidos, coligações e candidatos devem prestar contas à Justiça Eleitoral. Antes da Minirreforma Eleitoral de 2015, o comitê financeiro dos partidos era responsável pela prestação de contas. Com essa Reforma, a conta dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais passou a ser prestada diretamente por eles ou por pessoa designada para tanto, ocasião em que esse terceiro constituído para o ato assumirá responsabilidade solidária pelos dados fornecidos à Justiça Eleitoral, podendo, inclusive, ser criminalmente responsabilizado nos termos do art. 350 do Código Eleitoral.

A Justiça Eleitoral, ao realizar o controle sobre a prestação de contas, analisa a escrituração contábil apresentada, observando todas as entradas e saídas relacionadas ao financiamento de campanhas eleitorais. Ela realiza, também, o controle financeiro, para verificar se o ingresso e dispêndio de dinheiro obedeceram aos dispositivos legais e instruções normativas que tratam sobre o tema. Após a apresentação de contas pelos candidatos, poderá a Justiça Eleitoral aprová-las, rejeitá-las ou, ainda, pedir esclarecimentos antes do julgamento definitivo, que prescinde de um procedimento administrativo.

A Lei eleitoral prevê dois momentos distintos para a prestação de contas, quais sejam: a) durante a campanha eleitoral (prestação de contas parcial); e b) a que ocorre ao final da campanha eleitoral, denominada total (ou definitiva). Quanto à prestação de contas parcial, os legitimados devem fazê-la até o dia 15 de setembro, apresentando relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados, nos termos do art. 28 da Lei das Eleições.

Ainda engloba a prestação parcial de contas a doação de dinheiro em espécie, doações por aplicativo e *crowdfunding*, que impõem ao candidato o dever de comunicar à Justiça Eleitoral, em até 72h do ingresso do dinheiro em sua conta bancária. Com relação a esse ponto, a Minirreforma Eleitoral de 2015 possibilitou que fosse ampliada a transparência na prestação de contas ao incluir o § 7º no art. 28, que prevê expressamente que mesmo na prestação de contas parcial “as informações sobre os recursos recebidos a que se refere o § 4º deverão ser divulgadas com a indicação dos nomes, do CPF ou CNPJ dos doadores e dos respectivos valores doados”.

Muito se discutia sobre a questão antes da Minirreforma de 2015, pois, a Lei não exigia que fossem identificados os doadores na prestação de contas parcial. Com a inclusão desse dispositivo, foi revogado o antigo § 4, que impossibilitava o cidadão de ter acesso às informações sobre os doadores que investiam em determinada causa partidária e, portanto, ao exercício do controle social.

A Minirreforma Eleitoral de 2015 introduziu, também, ao artigo 28, os parágrafos 9,10 e 11, que tratam do sistema simplificado de prestação de contas, aplicado aos candidatos:

Que apresentarem movimentação financeira correspondente a, no máximo, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), atualizados monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir¹⁰⁵ e nas eleições para Prefeito e Vereador de Municípios com menos de cinquenta mil eleitores, a prestação de contas será feita sempre pelo sistema simplificado a que se referem os §§ 9º e 10¹⁰⁵.

Quando comparada com a prestação comum, verifica-se que esse modelo exige menos informações e documentos a serem prestados¹⁰⁶. Entretanto, seja de forma simplificada ou não, a prestação de contas é feita com o auxílio do sistema eletrônico SPCE – Sistema de Prestação de Contas Eleitorais, disponibilizado pela Justiça Eleitoral em seu site. Não estando a prestação de contas em termos com as exigências do SPCE, sequer ela será recebida e nenhum recibo será gerado, emitindo um informe de impossibilidade técnica de análise¹⁰⁷.

As contas finais devem ser prestadas pelos candidatos – mesmo os que renunciarem durante a campanha- até trinta dias depois do primeiro turno e, caso o candidato dispute o segundo turno, até vinte dias após a sua realização.

Há que se destacar que houve importante inovação quanto ao tema com a Lei 11.300/06, que tornou obrigatória a prestação de contas pela internet, por meio de um sítio criado pela Justiça Eleitoral para essa finalidade, tornando o processo mais célere e acessível a toda sociedade. O SPCE permite que o financiamento das campanhas eleitorais seja informado à Justiça Eleitoral mediante a apresentação de dados tabulados, o que favorece a transparência

¹⁰⁵ BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

¹⁰⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE oferece material de apoio para facilitar prestação de contas de campanha**. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/tse-oferece-material-de-apoio-para-facilitar-prestacao-de-contas-de-campanha>. Acesso em: 15 mar. 2019.

¹⁰⁷ Arts. 58 a 103 – Resolução TSE nº 23.553/17.

das finanças eleitorais para toda a sociedade e o intercâmbio de dados com outros órgãos de fiscalização do Estado, como a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), o Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público Eleitoral (MPE) e Departamento de Polícia Federal (DPF).

Para as eleições de 2018, o SPCE foi adaptado para o recebimento das novas fontes de recursos fixados pela reforma eleitoral de 2017, que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e o financiamento coletivo de campanhas, além da fixação de limites de gastos por cargos eletivos em valores absolutos. O Sistema foi adaptado também para novas despesas de campanha, como o impulsionamento de conteúdo nas redes sociais e os custos relativos a despesas relacionadas ao financiamento coletivo¹⁰⁸.

3.7.1 Informações e Documentos obrigatórios à prestação de contas

Nos termos do art. 28, § 1º, da Lei Eleitoral, a prestação de contas pelo candidato deve estar acompanhada dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e da relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores e emitentes. A Lei exige que sejam declarados informações e documentos para a prestação de contas, ainda que não tenha ocorrido movimentação financeira.

Complementando o quanto disposto na Lei, o art. 56, da Resolução nº 23.546/17, estabelece que são devidas à Justiça Eleitoral as seguintes informações:

- a) qualificação do candidato, dos responsáveis pela administração de recursos e do profissional habilitado em contabilidade;
- b) recibos eleitorais emitidos;

¹⁰⁸ BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. **Contabilidade Eleitoral**: da teoria à prática. 1. ed. Brasília. Conselho Federal de Contabilidade. CFC, 2018. Disponível em: <https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/06/contabilidadeeleitoral.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

- c) recursos arrecadados, com a identificação das doações recebidas, financeiras ou estimáveis em dinheiro, e daqueles oriundos da comercialização de bens e/ou serviços e da promoção de eventos;
- d) receitas estimáveis em dinheiro, com a descrição:
 - 1. do bem recebido, da quantidade, do valor unitário e da avaliação pelos preços praticados no mercado, com a identificação da fonte de avaliação;
 - 2. do serviço prestado, da avaliação realizada em conformidade com os preços habitualmente praticados pelo prestador, sem prejuízo da apuração dos preços praticados pelo mercado, caso o valor informado seja inferior a estes;
- e) doações efetuadas a outros partidos políticos e/ou outros candidatos;
- f) transferência financeira de recursos entre o partido político e seu candidato, e vice-versa;
- g) receitas e despesas, especificadas;
- h) eventuais sobras ou dívidas de campanha;
- i) gastos individuais realizados pelo candidato e pelo partido político;
- j) gastos realizados pelo partido político em favor do seu candidato;
- k) comercialização de bens e/ou serviços e/ou da promoção de eventos, com a discriminação do período de realização, o valor total auferido, o custo total, as especificações necessárias à identificação da operação e a identificação dos adquirentes dos bens ou serviços;

Quanto aos documentos, exige-se do candidato:

- a) extratos das contas bancárias abertas em nome do candidato e do partido político, inclusive da conta aberta para movimentação de recursos do Fundo Partidário e daquela aberta para movimentação de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), quando for o caso, nos termos exigidos pelo inciso III do art. 3º desta resolução, demonstrando a movimentação financeira ou sua ausência, em sua forma definitiva, contemplando todo o período de campanha, vedada a apresentação de extratos sem validade legal, adulterados, parciais ou que omitam qualquer movimentação financeira;
- b) comprovantes de recolhimento (depósitos/transferências) à respectiva direção partidária das sobras financeiras de campanha;
- c) documentos fiscais que comprovem a regularidade dos gastos eleitorais realizados com recursos do Fundo Partidário e com recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), na forma do art. 63 desta resolução;
- d) declaração firmada pela direção partidária comprovando o recebimento das sobras de campanha constituídas por bens e/ou materiais permanentes, quando houver;
- e) autorização do órgão nacional de direção partidária, na hipótese de assunção de dívida pelo partido político,

acompanhada dos documentos previstos no § 3º do art. 35 desta resolução;

f) instrumento de mandato para constituição de advogado para a prestação de contas;

g) comprovantes bancários de devolução dos recursos recebidos de fonte vedada ou guia de recolhimento ao Tesouro Nacional dos recursos provenientes de origem não identificada;

h) notas explicativas, com as justificações pertinentes.

§ 2º Para subsidiar o exame das contas prestadas, a Justiça Eleitoral poderá requerer a apresentação dos seguintes documentos, observado o que dispõe o § 1º deste artigo:

I - documentos fiscais e outros legalmente admitidos que comprovem a regularidade dos gastos eleitorais;

II - outros elementos que comprovem a movimentação realizada na campanha eleitoral, inclusive a proveniente de bens ou serviços estimáveis.

É por meio dessas informações e documentos que a Justiça Eleitoral pode conferir a legitimidade dos gastos eleitorais e, principalmente, cruzar informações com os órgãos auxiliares de controle ao combate à corrupção.

3.7.2 Procedimento

O procedimento de verificação das contas é um processo administrativo eleitoral, que conta com o apoio técnico do órgão de auditoria e controle interno da Justiça Federal. Caso necessário, a Lei das Eleições possibilita, ainda, que sejam requisitados servidores dos Tribunais de Contas da União, Estado, Distrito Federal e Municípios o tempo necessário para providenciar essa análise. Essa medida é imprescindível para que sejam atendidos os exíguos prazos previstos na Lei, uma vez que a Justiça Eleitoral conta com um reduzido quadro de servidores para o exercício dessa função.

Assim, ao receber a prestação de contas, poderá a Justiça Eleitoral aprová-las, quando estiverem regulares, aprová-las com ressalvas, caso existam falhas que não comprometam sua regularidade ou desaprová-las, caso sejam irregulares. O candidato que não prestar contas será notificado pela Justiça Eleitoral para fazê-lo no prazo de 72 horas.

Antes do julgamento das contas, a Justiça Eleitoral poderá, nos termos do art. 30, §4º, sempre que houver meros indícios de irregularidade,

determinar que sejam prestadas informações complementares e, ainda, determinar diligências para sanar os vícios apontados e complementação de dados. Trata-se de uma atividade que pode ser exercida *ex officio* pela Justiça Eleitoral, em que pese nada obstar que os demais legitimados (Ministério Público, Cidadão, candidatos, partidos e coligações) possam requerer o cumprimento de tais diligências. A Lei não dispõe de prazo específico para a execução dessas atividades, dando a entender que será concedido prazo caso a caso, a depender da gravidade deste.

Conforme dispõe o art. 30, § 1º, da Lei Eleitoral, “a decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até três dias antes da diplomação”. Trata-se de um limite máximo imposto para o julgamento das contas dos candidatos eleitos. A prestação de contas dos candidatos não eleitos é feita posteriormente, não dispondo a Lei de um prazo específico para tanto. O cumprimento dessa regra é de suma importância e a Justiça Eleitoral deve obedecer a tais prazos, pois, apenas após o efetivo julgamento das contas, sejam elas aprovadas ou rejeitadas, é que haverá a diplomação do candidato. A diplomação é, nos termos da lei, ato formal em que a Justiça Eleitoral entrega ao candidato eleito o diploma, convalidando e legitimando a eleição.

Ao final das campanhas eleitorais poderá o candidato ter recursos insuficientes para suprir seus gastos ou, ainda, ter sobra de recursos provenientes da arrecadação. Sobre a segunda hipótese, prevê o art. 31 da Lei Eleitoral que a sobra de recursos deverá ser declarada na prestação de contas e transferida aos partidos políticos da circunscrição do pleito após o julgamento das contas.

Caso o candidato possua gastos aquém do valor arrecadado, a Lei Eleitoral (art. 29) prevê que o partido político poderá assumir tais dívidas tornando-se solidariamente responsável por ela, por decisão da direção do órgão nacional. Caso contrário, as contas do candidato serão rejeitadas.

3.7.3 Descumprimento do prazo e sanções

A primeira sanção aplicada pelo descumprimento do prazo da prestação de contas é, conforme acima visto, a impossibilidade de diplomação dos eleitos. Nota-se que a Lei é clara ao estabelecer que tal situação perdurará enquanto não forem prestadas as contas. Ou seja, em que pese o prazo ser improrrogável, não é preclusivo, nos termos do art. 28, § 11, da Lei das Eleições.

A Lei não exclui a possibilidade de erros formais e materiais advindos da prestação de contas e, nesses casos, conforme expressamente previsto no art. 30, § 2º, constatadas tais irregularidades, as contas não devem ser rejeitadas e nem o candidato submetido a sanções. Havendo erros materiais não corrigidos, as contas apenas serão reprovadas a depender da relevância das irregularidades (art. 30, § 2-A da Lei das Eleições).

As falhas materiais não comprometedoras e as falhas formais ensejam a aprovação das contas com ressalva. Sobre o ponto, em que pese o Tribunal Superior Eleitoral, há muito que se adotar sobre essa prática, posto que apenas com a promulgação da Lei 12.034/09 é que foi inserida efetivamente a possibilidade de aprovação de contas com ressalva no texto normativo. Subsidiada no princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, apenas falhas que de fato não comprometam a regularidade das contas prestadas é que não ensejaram a sua rejeição.

José Jairo Gomes esclarece que a lei não estabelece critérios seguros para definir o que pode ser considerado pequeno erro material e questiona quais são as balizas utilizadas para essa aferição. O autor esclarece que erros materiais podem apresentar uma falha aparentemente ingênua, mas, pode ser um subterfúgio para esconder em seu conteúdo irregularidades agressivas e passíveis de punição.

O candidato que não presta contas não poderá ser diplomado, ficando sem quitação eleitoral pelo tempo do mandato disputado e, mesmo que vencido, continua até sua quitação. Nesse sentido, sobre quitação eleitoral, as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral nº 21.823 e 21.848, ambas de 2004, definem que:

RESOLUÇÃO 21.823 de 15.06.2004

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 remetidas, excetuadas as anistias legais, e a regular prestação de contas de campanha eleitoral, quando se tratar de candidatos. O controle da imposição de multas de natureza administrativa e da satisfação dos débitos correspondentes deve ser viabilizado em meio eletrônico, no próprio cadastro eleitoral, mediante registro vinculado ao histórico da inscrição do infrator. É admissível, por aplicação analógica do art. 11 do Código Eleitoral, o pagamento, perante qualquer juízo eleitoral, dos débitos decorrentes de sanções pecuniárias de natureza administrativa impostas com base no Código Eleitoral e na Lei n. 9.504/97, ao qual deve preceder consulta ao juízo de origem sobre o quantum a ser exigido do devedor.

RESOLUÇÃO 21.848, de 24.6.2004 - TSE

A falta de prestação de contas de campanha pelo candidato impedirá a obtenção de certidão de quitação eleitoral, com relação às omissões verificadas a partir das eleições de 2004, aplicando-se a mesma regra aos débitos não satisfeitos dos quais não haja registro no cadastro eleitoral vigente para as eleições deste ano. Normas aprovadas pelo Ministro Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral, referendadas pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral.

Assim, caso o partido político não preste as contas, perderá o direito ao acesso ao fundo partidário e a suspensão do registro, ou anotação, do órgão de direção, o que só será restabelecido com a regularização das contas. Entretanto, conforme acima dito, em que pese não se tratar de um prazo preclusivo, o candidato relapso poderá, a pedido dos legitimados, sofrer representação eleitoral ou investigação eleitoral com fundamento no art. 30-A da Lei das Eleições, por atuar em desacordo com a Lei Eleitoral.

A sanção mais dura aplicada pela norma vigente diz respeito à rejeição de contas pela Justiça Eleitoral. Rejeitadas as contas, ocorrerá a suspensão da quitação eleitoral pelo período de duração do mandato. A desaprovação está revestida do caráter ilícito das verbas recebidas ou de sua destinação, de modo que a campanha eleitoral não foi conduzida de forma

coerente com a legislação vigente. Assim, se a desaprovação das contas tiver como causa ato praticado pelo partido, ele perderá, após o trânsito em julgado da decisão, o direito de receber quota do fundo partidário (art. 25 da Lei das Eleições) e, caso fique demonstrado o abuso de poder econômico ou a arrecadação e gastos ilícitos na campanha, o candidato poderá perder a diplomação e ser declarado inelegível.

3.7.4 Sanções decorrentes de doações irregulares

Constatada que a doação foi irregular, nos termos do art. 23, § 3º, da Lei das Eleições, o infrator poderá ser condenado ao pagamento de multa de 100% da quantia em excesso e, ainda, ficar inelegível pelo período de 8 anos. Para que ocorra essa condenação secundária, deverá ser instaurado processo judicial, não decorrendo tal prática do poder de polícia da Justiça Eleitoral. Os legitimados ativos para a propositura dessa ação são os mesmos para a fiscalização da prestação de contas, restando como legitimado passivo o doador.

O candidato que recebeu os valores poderá ser responsabilizado por abuso de poder econômico e ter sua candidatura cassada ou ser declarado inelegível por 8 (oito) anos. O termo *a quo* para propositura dessa demanda judicial ocorre após o cruzamento de dados realizado pela Receita Federal do Brasil com a lista e dados dos doadores fornecidos pela Justiça eleitoral, podendo o Ministério Público ajuizar a ação até o final do exercício financeiro em que receber a comunicação da Receita Federal sobre o indício de excesso de doação.

Conforme já mencionado nesta dissertação, o Tribunal Superior Eleitoral conta com o apoio de outros órgãos para o combate à corrupção e a prática de “caixa 2” decorrente do financiamento de campanhas eleitorais. Nos últimos anos, o órgão que mais se destacou nessa função foi o Coaf – Conselho de Controle de Atividades Financeiras, criado em 1998, com a finalidade de impedir que ações criminosas se perpetuem por meio do sistema financeiro, combatendo a lavagem de dinheiro e, também, o financiamento do terrorismo.

Sempre que detectada uma operação financeira suspeita, as instituições financeiras comunicam ao Coaf que, por tratar-se de um órgão de controle e não de investigação, com base no CPF dos suspeitos em realizar operações irregulares, cruzam as informações com sua base de dados e as transmite à Polícia Investigativa, Ministério Público e ao Poder Judiciário, para que seja instaurado procedimento investigativo.

O Coaf ganhou especial destaque durante as operações lava-jato e vem sendo objeto de discussões no mundo político. O órgão sempre esteve sob o controle do Ministério da Fazenda, contudo, em meados de maio de 2019, o Presidente Jair Bolsonaro subordinou o órgão ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, chefiado por Sérgio Moro, após ter sido deflagrado pelo referido órgão a realização de operação financeira suspeita do filho do presidente, Eduardo Bolsonaro. Após represálias políticas, o órgão voltou a ser controlado pelo Ministério da Fazenda.

Entretanto, em 20 de agosto de 2019, foi aprovada a Medida Provisória 893/19, que transformou o órgão em uma Unidade de Inteligência Financeira (UIF), vinculada ao Banco Central (BC), com autonomia técnica e operacional. A nova estrutura passou a ser dirigida por um presidente indicado pelo Banco Central e exercerá funções semelhantes à do Coaf.

Essa alteração, contudo, não é bem vista na sociedade. Nesse sentido, a primeira presidente do Coaf, que ficou no exercício do cargo de 1998 a 2002, esclareceu que a medida apresenta problemas que impactaram diretamente no combate à corrupção. Aponta a ex-presidente que o primeiro problema é que o presidente do Coaf sempre foi indicado pelo Presidente da República, o que lhe colocava em situação de igualdade e não de subordinação com os demais órgãos. Com a MP e a indicação do presidente pelo Banco Central, o Coaf deixará de ser um órgão dependente. Isso porque, se o Banco Central não fornecer informações necessárias para a análise de operações suspeitas, nada poderá ser feito a respeito.

Aponta também que a mudança do nome do Coaf pode ser vista de forma negativa na comunidade internacional, o que pode prejudicar a relação de

cooperação que o órgão conseguiu estabelecer ao longo dos anos com outros países, pois, em várias Leis, o órgão é nomeado como Coaf, e sua alteração tardaria mais de um ano.

No mais, há risco de o órgão ser utilizado para uso político, na medida em que o Banco Central, que se mostrou, nas palavras da ex-presidente, muito resistente em prezar pela transparência.

CONCLUSÃO

Com base nos estudos ora realizados, entende-se que, conforme disposto por Andreas Ufen, as Reformas Eleitorais promovidas na legislação brasileira deram-se de forma apressada, para estancar os buracos causados pela corrupção no regime democrático, ao invés de ser fruto de uma análise aprofundada dos ideais democráticos estampados na Constituição Federal de 1988.

É certo que as reformas eleitorais modificaram substancialmente o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais, que, embora permaneça misto, apresenta vedações quanto ao recebimento de verbas provenientes de pessoas jurídicas, que eram os grandes financiadores das campanhas eleitorais. Em que pese essa vedação ter ocorrido no ano de 2015, as eleições de 2018 foram as primeiras atingidas por essa nova regra. Analisando contemporaneamente a questão, antes da Reforma Eleitoral de 2015, o Brasil cultivava a cultura política de financiamento de campanhas eleitorais com viés empresarial, ou seja, os empenhos destinados pelos candidatos, sobretudo os com maior representatividade, para obtenção de recursos provenientes de fontes privadas de arrecadação, estavam dedicados com maior intensidade às grandes empresas e não ao cidadão. Com isso, houve pouco engajamento entre os candidatos e a sociedade no diálogo político, de modo que o cidadão pouco se inseriu na agenda pública e pouco se conscientizou que, subsidiar a campanha política de determinado candidato é investir, também, em sua própria ideologia política e contribuir para um sistema de representação que retrate seus próprios anseios sociais e políticos.

A leitura desse cenário político, em que o cidadão pouco interage com a agenda pública e o custeio de campanhas eleitorais, de modo que suas contribuições financeiras por eles fornecidas mostram-se insuficientes para cobrir os custos com as campanhas, resultou em uma movimentação por parte do Poder Legislativo para garantir a realização das campanhas eleitorais posteriores à Reforma Eleitoral de 2015, e foi então publicada, em 2017, a Lei nº 13.488/17 que, alterando dispositivos da Lei Eleitoral, instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, resultando na ampliação das fontes

públicas de arrecadação. Esse movimento normativo demonstra que o Brasil tem interpretado que o problema da corrupção eleitoral advinha, sobretudo, da existência de um sistema de financiamento privado com recebimento de recursos provenientes de pessoas jurídicas, que passaram a exercer direta influência econômica na governança política.

Contudo, traçando um estudo comparado entre o direito eleitoral interno e o alemão, pode-se auferir que a vedação de recebimento de recursos financeiros provenientes de pessoas jurídicas não é a raiz do problema da proliferação da corrupção no sistema eleitoral do Brasil. O financiamento misto de campanhas eleitorais na Alemanha mostra-se especialmente interessante ao prever a arrecadação de recursos privados para as campanhas eleitorais provenientes de pessoas jurídicas, concedendo incentivos fiscais para as empresas que prestam tais contribuições, estimulando o financiamento privado, mas, também, passando ao cidadão a educação política de que sua participação no processo político do País é importante. A Alemanha instiga a inserção do cidadão na vida política ao estipular que, muito embora o voto não seja obrigatório, o recebimento de valores provenientes de fontes públicas de arrecadação depende, também, da quantidade de votos recebidos por determinado partido político, criando no cidadão o interesse genuíno em defender seus ideais políticos.

Além desses fatores, o direito alemão prevê equidade no recebimento de valores provenientes de verbas públicas e privadas ao limitar a arrecadação de fontes públicas, que nunca poderão ser superiores às arrecadações obtidas por meio de fontes privadas, demonstrando um uso mais racionalizado e direcionado do dinheiro público. No mais, o direito alemão, ao prever a necessária transparência nas contas públicas, possibilita que o cidadão fiscalize a influência do poder econômico das grandes empresas doadoras sobre o estado, podendo, ainda, exigir ações específicas do Estado sempre que detectadas atividades suspeitas.

Com base no estudo de direito comparado, nota-se que a imposição de restrições à arrecadação privada de recursos no Brasil, provenientes de pessoas jurídicas, não se presta a proteger o sistema do poder econômico das

grandes empresas, já que, embora não seja doado diretamente pelas pessoas jurídicas, seus dirigentes podem continuar doando como pessoa física, entretanto, visando a defesa de interesses de sua pessoa jurídica.

Para o combate efetivo da corrupção é imprescindível que haja efetiva participação popular na política. É necessário, portanto, que o Estado conscientize o cidadão de sua importância na estruturação da vida, na organização política, e de seus direitos e deveres políticos, uma vez que o voto é o principal mecanismo de *accountability* eleitoral previsto na Constituição Federal de 1988. A participação do cidadão na qualidade de agente fiscalizador é de suma importância para auxiliar a Justiça Eleitoral no combate à corrupção, entretanto, essa ação apenas se torna possível por meio da instituição de um sistema de transparência na prestação de contas e arrecadação de recursos relacionados às campanhas eleitorais, que funcionam como um verdadeiro sistema de *accountability*.

Valores recebidos e despendidos com campanhas eleitorais devem obrigatoriamente ser submetidos à auditoria pela Justiça Eleitoral e, também, disponibilizados eletronicamente para todo o cidadão. Para implementar o sistema de *accountability* eleitoral, a Lei exige que o candidato obtenha um número de CNPJ e abra conta específica para o recebimento de doações. Com essa medida, foi viabilizado que a Justiça Eleitoral celebrasse convênios com a Receita Federal e, ainda, com o Banco Central para o rastreamento da origem e destinação do dinheiro doado, aumentando as chances de lastrear o dinheiro que ingressa de forma ilegítima para o financiamento de campanhas. Foi proibido, também, o anonimato nas doações entre os candidatos. Somado a esses fatores, o advento da tecnologia facilitou que fossem adotadas medidas de transparência por parte da Justiça Eleitoral, que passou a exigir que a prestação de contas por parte dos candidatos fosse feita eletronicamente, por meio do Sistema de Prestação de Contas Anuais, inserido pela Lei nº 13.488/17 (Reforma Eleitoral de 2017), de 06 de outubro de 2017. Foram desenvolvidos, também, mecanismos que possibilitaram maior publicidade à população quanto ao resultado da prestação de contas, disponibilizando-se eletronicamente todos os documentos apresentados pelo candidato à Justiça Eleitoral para a conferência da veracidade das informações prestadas pelo candidato.

Em que pese esses mecanismos contribuírem para melhorar a transparência na prestação de contas e no lastreamento do dinheiro, a Lei Eleitoral mitiga a máxima potencialidade de atingir esse objetivo, permitindo que algumas circunstâncias fiquem fora da prestação de contas. Em outros casos, a Lei Eleitoral ainda dispõe de certa fragilidade quanto ao ponto, na medida em que deixa verdadeiras aberturas normativas que podem facilitar as práticas de ilícito eleitoral. Para comprovar tal análise, passa-se, abaixo, a dispor de alguns dispositivos legais que se prestam a garantir maior transparência na prestação de contas e, comparativamente, indicar outros que atuem em sentido contrário.

Quanto ao limite de gastos com campanhas eleitorais, por meio da Reforma Eleitoral de 2017, foi extraída a discricionariedade concedida aos partidos políticos para fixar o limite de gastos eleitorais, tendo a Lei passado a fixar um valor preciso que deve ser gasto com as campanhas. Essa modificação no sistema eleitoral é de suma importância para assegurar maior equilíbrio nas disputas eleitorais e, ainda, facilitar o trabalho de auditoria da Justiça Eleitoral na análise da prestação de contas. Entretanto, em que pese a fixação de um teto de gasto com as campanhas, a última Reforma Eleitoral no ano de 2019 (Lei nº 13.877/19) consagrou que as despesas com honorários advocatícios e contábeis não estão sujeitas ao limite de gastos com as campanhas eleitorais e podem ser arcadas com dinheiro proveniente de fonte pública de arrecadação (Fundo Especial de Financiamento de Campanha e Fundo Partidário).

Alguns problemas devem ser apontados nessa questão. Não submeter tais despesas a um limite de gasto nominal com as campanhas influencia a prática de “caixa 2” e da lavagem de dinheiro, comprometendo severamente a transparência da arrecadação de verbas e dos gastos eleitorais. Além de facilitar a realização de práticas corruptivas, tal ação estimula a judicialização da política com o uso de dinheiro público, na medida em que a defesa de determinado candidato em processo, que visa apurar a prática de ilícito eleitoral, é de interesse maior do partido político, e o uso de verba pública para este fim demonstra pouco rigor no uso do dinheiro público. Portanto, a inserção de um limite nominal de gastos é importante para controlar as despesas advindas das campanhas eleitorais, contudo, ao permitir que sejam excluídos

determinados gastos desse limite, figura como verdadeiro contraponto à prevenção da corrupção.

Outro ponto a ser trazido à baila consiste na não prestação de contas de valores doados pelos eleitores até o limite de um mil UFIR, desde que não haja reembolso por parte do candidato, o que impede que seja atingida a máxima transparência na prestação de contas, e, caso o eleitor doe para o custeio de despesas com honorários advocatícios ou contábeis, além de não se sujeitar a tal limite, o candidato não precisa prestar contas desses valores (art. 26, § 6º da Lei Eleitoral). Há uma falha legislativa quanto ao ponto, na medida em que a exclusão de tais gastos da prestação de contas impede que a Justiça Eleitoral tenha conhecimento da origem do dinheiro doado e, principalmente, que ela confira se houve a correta empregabilidade dele – ou seja, se foi de fato utilizado para custeio de gastos eleitorais ou se será utilizado como subterfúgio para influências políticas.

Na mesma seara, a Lei prevê, ainda, que sejam feitas doações em espécie na conta bancária do candidato, desde que identificado o doador. Contudo, essa situação gera dificuldade ao processo de auditoria da Justiça Federal quanto ao lastreamento do dinheiro e, considerando que o sistema eleitoral veta o ingresso de dinheiro proveniente de fontes ilícitas, o fornecimento de doação, dessa forma, dificulta que seja lastreada sua origem, constituindo um retrocesso no sistema de combate à corrupção.

Há que se criticar, também, a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. A pesquisa ora realizada demonstrou que os valores gastos com campanhas eleitorais são expressivos. Quando transferido o dinheiro público aos partidos políticos, o modo pelo qual ele será dividido é matéria *interna corporis* e não se pode garantir que de fato candidatos menos conhecidos na política, mas que disponham de boas propostas, possam valer-se de uma distribuição justa de recursos, já que a grande tendência dos partidos políticos é pela manutenção dos candidatos que possuam mais representatividade nas bases partidárias. Essa crítica é válida também para o Fundo Partidário, porém, há uma particularidade que reveste a instituição do Fundo Especial: para sua criação, fez-se necessário cortar as verbas públicas

destinadas à propaganda político-partidária. Ao retirar a propaganda político-partidária, cuja gestão do dinheiro permanecia com o Poder Público, para injetar verba pública nos partidos políticos, aumentam-se as chances de seu uso ilícito, ao passo que, manter o dinheiro sob a gestão do Poder Público significa ter ciência da destinação do dinheiro e reduzir os riscos de sua incorreta aplicação.

Muito embora seja difícil atender à plena transparência quanto à arrecadação e prestação de contas dos candidatos, pois, conforme acima asseverado, determinadas informações não são sequer submetidas à auditoria e controladas pela Justiça Eleitoral, há que se fazer uma Reforma Política séria, que enfrente, não exaustivamente, os pontos acima abordados, para que sejam corrigidas tais inconsistências normativas e o sistema de *accountability* eleitoral atinja sua maior potencialidade nos mecanismos de combate à corrupção.

Também é sabido que a Justiça Eleitoral não conta com um vasto rol de funcionários, o que compromete que seja feito um processo minucioso de auditoria, já que os prazos eleitorais são exíguos e há uma volumosa quantidade de candidatos que, obrigatoriamente, devem prestar contas dos gastos eleitorais. Seria de suma importância a apresentação de melhorias no sistema de auditoria da Justiça Eleitoral, por meio da contratação de novos servidores, especializados em contabilidade, mas essa medida parece uma meta difícil a ser atingida, dada as restrições orçamentárias da União.

Entretanto, a sociedade pode auxiliar sobremaneira nesta função, por meio da realização de fiscalização das contas públicas. Esse modelo já é implantando no Brasil e, muito embora não tenha obtido, ainda, grande adesão popular, é uma alternativa interessante para a vigilância dos gastos públicos e conscientização dos deveres políticos do cidadão. Cita-se como exemplo a entidade Amarribo – Os amigos associados de Ribeirão Bonito, caracterizada uma organização sem fins lucrativos que, atuando em sinergia com a sociedade civil e administração pública, promovem a transparência, probidade, fiscalização e boa gestão dos recursos públicos, além de conscientizar o cidadão da importância de sua participação na vida política, podendo, se necessário, apontar, pedir informações suplementares e denunciar irregularidades nas prestações de contas.

Por fim, na opinião desta pesquisadora e com base no estudo realizado, a corrupção eleitoral não se combate com severas imposições à arrecadação de valores provenientes de fontes privadas para as campanhas eleitorais, mas sim com a melhoria do sistema de *accountability* eleitoral e melhor empregabilidade dos recursos públicos, pois, no modelo misto de financiamento de campanhas em vigor no Brasil, as fontes públicas de arrecadação não se prestam a cumprir sua finalidade, que é garantir maior equidade entre os candidatos nas campanhas eleitorais, uma vez que, após o dinheiro público ingressar na esfera partidária, não se pode esperar que ele seja partilhado de forma equilibrada entre os candidatos. Portanto, o Brasil não pode deixar de enfrentar a necessidade de ser feita uma Reforma Eleitoral estruturada, que vise sanar as inconsistências normativas acima apontadas, bem como que busque atingir a máxima transparência no que tange à arrecadação e prestação de contas das campanhas eleitorais.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. **Considerações acerca da problemática da corrupção.** s.d., p. 1. Disponível em: http://www.tre-rj.jus.br/eje/gecoi_arquivos/arq_050491.pdf. Acesso em: 19 ago. 2019.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de Araújo. Financiamento de campanhas eleitorais. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 41, n. 161, jan./mar., 2004. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/931/R161-07.pdf?sequence=4>. Acesso em: 20 ago. 2019.

AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção, ensaios e críticas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BARRO FILHO, Clóvis de; PRAÇA, Sérgio. **Corrupção: parceria degenerativa.** Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014.

BARROSO, Luiz Roberto. **O legado dos trinta anos de democracia, a crise atual e os desafios pela frente.** Disponível em: <http://www.luistrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Trinta-anos-de-democracia-a-crise-autal-e-os-desafios-pela-frente1.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 6. ed. Tradução Carmen C. Varrialle et al. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal.** Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 16 maio 2019.

BRASIL. **Cartilha da Reforma Política 2017.** Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-to-cartilha-reforma-politica-2017>. Acesso em 01 out. 2019.

BRASIL. **Cartilha sobre a Prestação de Contas das Eleições 2016.** Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/prestacao-de-contas/2016/cartilha-prestacao-contas-eleicoes-2016.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Congresso adia análise de vetos a novas regras eleitorais,** 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/08/congresso-adia-analise-de-vetos-a-novas-regras-eleitorais>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal da República do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 26 jun. 19.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. **Contabilidade Eleitoral**: da teoria à prática. 1. ed. Brasília. Conselho Federal de Contabilidade. CFC, 2018. Disponível em: <https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/06/contabilidadeeleitoral.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleição Geral Federal 2018**: Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>- Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. TSE. **Fundo Especial de financiamento de Campanha (FEFC)**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. Transparência Nacional. **Índice de Percepção da Corrupção**, 2018. Disponível em: <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Manual de arrecadação e aplicação de recursos**. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-manual-de-arrecadacao-aplicacao-de-recurso-e>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Propaganda política e suas espécies**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-4/propaganda-politica-suas-especies>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Senado aprova cláusula de barreira a partir de 2018 e fim de coligação para 2020**. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/03/aprovado-fim-das-coligacoes-em-eleicoes-proporcionais-a-partir-de-2020>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE divulga limite de gastos de campanha e contratação de pessoal nas Eleições 2016 (atualizada)**, jul. 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Julho/tse-divulga-limites-de-gastos-de-campanha-e-contratacao-de-pessoal-nas-eleicoes-2016>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE oferece material de apoio para facilitar prestação de contas de campanha**. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/tse-oferece-material->

de-apoio-para-facilitar-prestacao-de-contas-de-campanha. Acesso em: 15 mar. 2019.

BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128/6943>. Acesso em: 11 jul. 2019.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **Direito Parlamentar e Direito Eleitoral**. Barueri, SP: Manole, 2004.

CAGGIANO, Mônica Herman. **Corrupção e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Disponível em: file:///C:/Users/advth/Desktop/2002_caggiano_corrupcao_financiamento_campanha.pdf. Acesso em: 09 jul. 2019.

CALDAS, Ricardo W; PEREIRA, Robson Costa. **Democracia e Corrupção**. Brasília: Universidade de Brasília, UNB, Núcleo de Estudo de Organizações Multilaterais e Negociações internacionais, 2007.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando devemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 1990.

DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. Reforma Política e Direito Constitucional. *O caso Brasileiro*. **Revista da Academia de Direito Constitucional**, n.4, p. 28, 2003.

FALCÃO, Daniel; SANTANO, Ana Cláudia. Congresso pode dobrar valor dos recursos públicos destinados ao fundo eleitoral. **PORTAL G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/10/congresso-pode-dobrar-valor-dos-recursos-publicos-destinados-ao-fundo-eleitoral.ghtml>. Acesso em: 16 jul. 2019.

FERNANDES, Flávio Sátiro. **Prestação de contas**: instrumento de transparência da Administração, p. 24. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/335/prestacao-de-contas>. Acesso em: 10 out. 2019.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. *In*: AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção, ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FOLHA DE S. PAULO. **Folha Explica**: Operação Lava Jato, s.d. Disponível em: <http://arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato/>. Acesso em: 23 jun. 2019.

GALLI, Ana Paula. Entenda o escândalo do mensalão, seus desdobramentos e os envolvidos. **Revista Época**, n. 483, 22/08/2007. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG78680-6009,00->

[ENTENDA+O+ESCANDALOBR+DO+MENSALAO.html](#). Acesso em: 26 jun. 2019.

GALIZÍA, Paulo Sérgio Brant de Carvalho. O financiamento das campanhas eleitorais e as doações de pessoas jurídicas. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 17, n. 42, p. 17-24, jan./mar., 2016. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/42de%202.pdf?d=636686463593421369>. Acesso em: 10 maio 2019.

GAMA, Charles Eleotério. **Financiamento de campanha no Brasil**: uma análise entre o público e o privado. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, UFF, 2017. Disponível em: <http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUIFVSVZPIjtzOjQ6IjE3MTIiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiZGY0YzUzNDM2NWZjZDZjYTU4MTgzNTBmNzIxMmUzY2UiO30%3D>. Acesso em: 30 jul. 2019.

GARCIA, Maria. A Teoria da Corrupção (DOBEL): os poderes e o estado. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, v. 3, n. 56, p. 431-444, 2019.

GUEDES, Nuno *apud* PORTA, Della. **Introdução à Ciência Política**. Lisboa: Estampa, 2003.

GUEDES, Nuno. O partido-cartel: Portugal e as leis dos partidos políticos e financiamento de 2003. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, **CIES e Working Paper** n. 17, 2006, Lisboa, Portugal.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, Luiz Flávio. **O jogo sujo da corrupção**. Bauru, SP: Astral Cultural, 2017.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Atlas, 2018.

HOETJES, 1986 *apud* BREI, Z. A. **Corrupção**: Dificuldades para definição e para um consenso. Rio de Janeiro, 1996.

MALFATTI, Selvino Antonio. **A experiência Italiana da Corrupção Política: o partido da democracia cristã**. Curitiba: Ed. CRV, 2017.

MAQUIAVEL, Nicolau (1469-1527). **O príncipe**. 1. ed. São Paulo: Ed. 34, 2017.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.

MELO, Inês da Trindade Chaves de. Cláusula de barreira: dos aspectos histórico, constitucional e atual. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 8, n. 2, segundo semestre. Disponível em: http://www.tre-rj.jus.br/eje/gecoi_arquivos/arq_145203.pdf. Acesso em: 15 out., 2019.

MENDES, Ana Paula Oliveira. **É inconstitucional o fim da propaganda partidária gratuita no rádio e na TV.** 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-17/anna-mendes-fim-propaganda-eleitoral-gratuita-inconstitucional>. Acesso em: 03 out. 2019.

MIGUEL, Luís Felipe. Os meios de comunicação e a democracia. *ComCiência. Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, n. 186, 2017. Disponível em: <http://www.comciencia.br/os-meios-de-comunicacao-e-a-democracia/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. (1689-1755). **O espírito das leis.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

NUNOMURA, Eduardo Yoshio. **O mensalão impresso:** o escândalo político-midiático do governo Lula nas páginas de *Folha* e *Veja*. 2012. 210 p. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação). Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27153/tde-18122012-125216/publico/EN.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2019.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política. **Revista de Reflexión y análisis político**, Buenos Aires, 2001.

PELEGRINI, Márcia. Temas atuais sobre prestação de contas dos partidos políticos e candidatos. **Cadernos de Pós-graduação em Direito**, Universidade de São Paulo, n. 38, 2016. Disponível em: www.direito.usp.br/pos/arquivos/cadernos/caderno_38_2016.pdf. Acesso em: 12 out. 2019.

PORTAL G1. **Levantamento identifica pelo menos 51 candidatos 'laranjas' na eleição do ano passado,** 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/15/levantamento-identifica-pelo-menos-51-candidatos-laranjas-na-eleicao-do-ano-passado.ghtml>. Acesso em: 16 jul. 2019.

PUC-RIO. **A prestação de contas e o controle exercido pela Justiça Eleitoral na movimentação financeira das campanhas eleitorais.** Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/13478/13478_5.PDF. Acesso em: 20 abr. 2019.

QUINTANA, Juan Carlos Mondragón. **Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México.** 1. ed. México: FLACSO, 2015.

REALE, Miguel. **O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro.** TSE, n. 1, jan./fev., 1997.

ROBEL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça:** Estado democrático de direito e accountability. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTANO, Ana Cláudia; ALVIM, Frederico Franco. O que podemos esperar das eleições de 2018 com a reforma política de 2017? **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-16/opinio-reforma-politica-propoe-sistema-eleitoral-inconstitucional>. Acesso em: 16 jul. 2019.

SCHILCKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2010.

SENA, Gustavo. **Combate à má Governança e à corrupção**: uma questão de Direitos Fundamentais e de Direitos Humanos. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. (Coleção Direitos Fundamentais e Acesso à justiça no Estado Constitucional de Direito em Crise).

UFEN, Andreas *et al.* **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 287-336, out., 2005.