

Uma Análise desde o Ponto de Vista Econômico da Legislação Referente ao Financiamento da Política no Brasil

One Analysis from an Economical Point of View of the Financing of Politics System in Brazil

ANA CLÁUDIA SANTANO¹

Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, Paraná, Brasil.

RESUMO: O sistema do financiamento da política no Brasil sempre foi objeto de intensos debates. No entanto, nos últimos tempos, a atuação paralela dos três poderes da República fez algumas mudanças radicais incidirem sobre o modelo, com reflexos diretos já sentidos nas eleições de 2016 e 2018. Com base em uma revisão bibliográfica e utilização de dados, pretende-se, por meio da Análise Econômica do Direito em sua vertente descritiva, avaliar tais alterações e a sua capacidade de alcançar os objetivos pelos quais as duas últimas reformas políticas (Leis nºs 13.165/2015, 13.487/2017 e 13.488/2017) foram aprovadas, como o combate à corrupção e o saneamento das finanças dos partidos e de candidatos. Ao examinar os incentivos e as desvantagens oferecidas pela normativa em vigor, verificou-se que, talvez, a legislação reforce um comportamento utilitário por parte dos agentes políticos, além de se distanciar das práticas políticas já tão enraizadas no Brasil. Ao final, conclui-se que, embora se reconheçam os esforços empreendidos para coibir más condutas no financiamento da política, há probabilidade de que surjam mais problemas do que os já existentes.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento da política; campanhas eleitorais; partidos políticos; corrupção; reforma política.

ABSTRACT: The financing of politics in Brazil always was an intense debate. However, in the last years, the parallel intervention of the three powers of the Republic made some radical changes in the financing model, with direct reflections to the 2016 and 2018 election processes. Based on a bibliographic review and the use of data, it is aimed, through the Economic Analysis of Law, to investigate these changes and the capacity to reach the goals with the pass of Law nº 13.165/15, 13.487/17 and 13.488/17, mainly in the fight against corruption and a rationalization of the parties and candidates' finances. In assessing the incentives and the disadvantages offered by the current normative, it was verified that, perhaps, the legislation reinforces a utilitarian behavior by the political agents, beyond to political practices already deeply strength in Brazil landscape. In the end, it is concluded that, although it is recognized the efforts applied to act against bad practices in the financing of politics, there are evidences that there will be more problems than now.

KEYWORDS: Financing of politics; electoral campaigns; political parties; corruption; political reform.

1 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-0207-1510>>.

SUMÁRIO: 1 A análise econômica do Direito e o pensamento político; 2 A trajetória histórica da legislação sobre o financiamento da política brasileira – A distância entre o mundo do ser e o do dever-ser; 3 O conturbado estado da arte do sistema de financiamento da política no Brasil; 4 A análise econômica do sistema de financiamento político no Brasil; Considerações finais: expectativa e pessimismo; Referências.

1 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E O PENSAMENTO POLÍTICO

A política está longe de ser linear. Algumas vezes, poderá ser racional; em outras, poderá atender a uma lógica egoísta ou que busque uma melhor distribuição de poder que se distancia de uma explicação coerente. Quando se afirma que uma questão é política, também se remete a uma ideia de participação no poder ou na luta para influir na distribuição dele, que considera o Estado como a única fonte do direito de “usar a violência”. Portanto, essa distribuição de poder pode ocorrer entre Estados, ou entre grupos de um Estado. A fundamentação política de uma decisão dessa distribuição estará sempre conectada aos interesses sobre isso, de distribuição, manutenção ou transferência do poder. Neste sentido, Weber aduz que quem participa do poder, o faz como um meio de servir objetivos egoísticos ou ideais, ou o faz para obter “o poder pelo poder”, desfrutando desta sensação de autoridade que só ele proporciona (WEBER, 1996:56).

Nesta linha, tem-se que, tanto nas eleições quanto dentro dos próprios partidos, não existem grandes incentivos para adotar um comportamento racional. E, dentro dessa perspectiva, o papel dos recursos econômicos na política é ambíguo (BURNELL, 1998), o que faz com que as reformas das leis que se relacionam ao tema não possam ser analisadas somente com base no “dever-ser”, sem um diagnóstico do seu impacto e dos possíveis mudanças que produzem no sistema democrático (MILYO, 1999). Aliás, o fato de ser, no fundo, uma autorregulação por parte dos partidos políticos sempre pode produzir alguma “ilusão do jurista”, em que as demandas doutrinárias de normatização veem-se acompanhadas por uma frágil efetividade jurídica, que permite aos partidos se manter sempre em uma zona nebulosa, sendo diretamente beneficiados pelas insuficiências dessas normas (MARTÍN DE LA VEGA, 2004). Com isso, pretende-se destacar que a regulação do financiamento da política (considerada aqui como o financiamento dos partidos políticos e de campanhas eleitorais²) é um dos maiores problemas das de-

2 Nassmacher considera que o termo “financiamento da política” tem diferentes conotações. Uma que contrasta o financiamento privado com o público tanto de partidos e eleições, ou que somente se refere ao financiamento de partidos e campanhas eleitorais, sem mencionar se é privado ou público (NASSMACHER, 1993. In: GUNLICKS, A. B. (Ed.). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. USA: Westview Press, 1993. p. 238). Por sua vez, Gruenberg sugere duas definições para o financiamento da política: uma

mocracias atuais, e um âmbito em que são os próprios partidos os sujeitos e os destinatários da regulação normativa³.

É indiscutível o fato de que o dinheiro nas democracias modernas possui um forte protagonismo (ALEXANDER, 1994)⁴. Claro está que não há democracia sem partidos, e não pode haver partidos sem os recursos necessários para mantê-los⁵. Além disso, os processos eleitorais também têm um custo, e os partidos devem estar preparados para estas consultas populares periódicas (CASTILLO VERA, 1985). No entanto, existem pelo menos duas questões a serem postas quando se realiza uma análise sobre o financiamento: o primeiro problema é a desigualdade econômica, que se contrapõe ao princípio da igualdade de oportunidades e que pode, por sua vez, ameaçar a estabilidade do sistema (LANCHESTER, 2000). O segundo problema é a dependência econômica dos partidos políticos e candidatos de fontes de financiamento mais vantajosas, acompanhada pelo encarecimento contínuo das campanhas eleitorais e a redução de fontes de financiamento e de receitas.

Contudo, apesar de existirem muitos estudos voltados ao tema do financiamento da política brasileira desde a sua perspectiva jurídica, há pouca comunicação entre tais análises e outras ciências, ressaltando-se, talvez, as análises vindas desde a ciência política, o que isola os resultados de outros importantes aspectos e os limita somente a recomendações de como deveria ser a legislação ou quais mudanças seriam mais adequadas, dentro da ideologia de quem as profere. Sabe-se que há uma opção ideológica positivada nas normas jurídicas (DINIZ, 2001) e que é uma tarefa difícil abstrair a sua própria concepção interna (GADAMER, 2002; HESSE,

restringida aos recursos arrecadados pelos partidos e candidatos, para sustentar gastos eleitorais e suas atividades permanentes, e outra definição mais ampla, que engloba todo e qualquer recurso usado na política, como os *lobbies* (GRUENBERG, 2007). Neste trabalho, será usada a concepção restringida.

3 Weber já manteve que as finanças dos partidos constituem a parte menos clara da sua história, o que se contrapõe com o fato de que também seja um dos pontos mais importantes (WEBER, 1944).

4 Contudo, cabe a ressalva de que os estudos e dados empíricos não comprovam terminantemente a real importância que o dinheiro tem na política, já que não se pode afirmar que realmente exista uma relação direta e unidirecional. Se o mercado do financiamento político não funciona bem, a intervenção estatal só deve ser adotada se realmente implica uma melhora, porque uma reforma na regulação requer custos, e, quanto mais detalhada seja a regulação, maiores serão esses custos. Tais regulações acabam gerando problemas de equidade afetando principalmente aos partidos pequenos, e são sempre os partidos maiores os que se encontram em condições de cumprir a lei. (GARCÍA VIÑUELA, 2007)

5 Nassmacher aponta três critérios para a competição entre os partidos, sendo o primeiro a organização, o segundo o trabalho voluntário e o terceiro o dinheiro. Todos estão muito ligados porque, para ter uma boa organização, é necessário haver um trabalho voluntário, sendo que a quantidade de trabalho voluntário dependerá do nível de integração do partido com a sociedade. Para aumentar e maximizar tudo isso, deve-se organizar *meetings*, eventos etc., o que requer dinheiro. O dinheiro é, obviamente, indispensável em quase todas as atividades dos partidos, desde a seleção dos candidatos e as estruturas permanentes de suas sedes, como para a campanha eleitoral em si, uma vez que os gastos com os meios de comunicação serão maiores (NASSMACHER, 2003: 04)

1998), principalmente quando se está interpretando a lei. A norma é fruto de uma ideologia. O ato de interpretar também é. O intérprete deve captar a ideologia positivada na norma, embora a distorça com base na sua própria. Daí a necessidade de uma intermitente autocrítica. Interpretar pressupõe autocrítica contínua.

E neste campo incerto do financiamento, em que ocorre a junção da política e do Direito, é que surgem outros elementos muito ignorados pelos juristas e que são oriundos das ciências econômicas. Afinal, o dinheiro é o fator central do financiamento da política, o que não o torna imune às intervenções estatais necessárias para manter – ou ao menos tentar controlar – a sua influência sobre a democracia. É a partir disto que se sugere uma reflexão a partir da Análise Econômica do Direito (AED). O comportamento dos indivíduos dentro de uma sociedade pode ser entendido como um reflexo da forma como a legislação vigente é aplicada. As sanções impostas pelo ordenamento jurídico são ferramentas que podem condicionar o agir das pessoas frente às normas legais. Se essas sanções não têm efetividade ou não são aplicadas de forma devida não terão resultados na vida social, sendo o contrário também verdadeiro, ou seja, sanções efetivas também são sinônimo de eficiência das normas, com efeito direto no comportamento dos indivíduos. Esse raciocínio é fundamentado na relação dos custos e benefícios, típico das ciências econômicas.

A AED faz exatamente esse raciocínio⁶. Trata-se da análise teórica dos efeitos da alteração das sanções previstas na lei e na probabilidade da sua aplicação. Os modelos do comportamento à margem da norma consideram que o indivíduo age com base no raciocínio que realiza dos custos e

6 Devido aos limites deste trabalho, não é possível dissecar detalhadamente sobre a AED, fato que não impede, contudo, de se fazer um pequeno bosquejo sobre a doutrina clássica. Ronald H. Coase elaborou um trabalho emblemático sobre o tema, estabelecendo o que se denominou posteriormente de “teorema de Coase”, que dita que se os agentes envolvidos com externalidades podem negociar (sem custos de transação) a partir de direitos de propriedade bem definidos pelo Estado, o farão e, com isso, chegarão a um acordo em que as externalidades serão internalizadas. Ocorre que a realidade não é isenta de custos, sendo estes geralmente muito altos. É nesse ponto que o Direito atua como um condicionante do comportamento dos agentes econômicos (COASE, 1960. Disponível em: <<http://www.econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/UCSBpf/readings/coase.pdf>>). Gary S. Becker também analisou o comportamento humano por meio de pressupostos econômicos. Segundo o autor, o indivíduo calcula a probabilidade de punição e a sua gravidade para a prática de crimes. Os criminosos atuam racionalmente quando verificam que os benefícios do crime superam os custos da pena. Este estudo causou muita polêmica devido aos desdobramentos morais das conclusões do autor (BECKER, 1968). Contudo, provavelmente o autor mais citado na AED é Richard A. Posner, que afirma que o principal fundamento da AED é aportar segurança e previsibilidade ao ordenamento jurídico, uma vez que, da mesma forma que os mercados necessitam de segurança e previsibilidade para ter um funcionamento adequado, a AED é uma ferramenta para dotar maximização, equilíbrio e eficiência às relações jurídicas. (POSNER. Values and consequences: an introduction to economic analysis of Law. Disponível em: <http://www.law.uchicago.edu/files/files/53.Posner.Values_0.pdf>. Acesso em: 4 out. 2018)

benefícios esperados, formando o que a doutrina denomina de princípio da racionalidade (DONÁRIO, 2010).

Entende-se que a adoção dos pressupostos econômicos ao Direito é muito útil, já que as normas têm como objetivo central a regulação do comportamento humano, sendo a Economia a área de conhecimento que avalia como o ser humano se comporta e toma as suas decisões em um contexto de recursos escassos, bem como as suas consequências. Sabe-se da dificuldade do Direito em explicar realidades sobre as que realiza um juízo de valor, da ausência de instrumento para a realização dessa análise, ou mesmo da inexistência de uma teoria jurídica que explique o comportamento humano. É nessa lacuna que a AED pode ser uma boa ferramenta para a avaliação de prováveis consequências da aplicação de uma legislação específica por parte dos agentes sociais. A análise da forma como estes agentes responderão face à variação de incentivos é um meio objetivo de se obter um diagnóstico mais concreto, superior a um que resulte da mera intuição⁷.

Diante disso, tem-se que o indivíduo é um maximizador de prazer⁸. O princípio da racionalidade dispõe que o indivíduo busca maximizar o seu prazer, a sua utilidade, a satisfação de seus interesses e desejos, com um custo mínimo. Se há conflito entre o interesse geral e interesses pessoais, normalmente o indivíduo tende a satisfazer os seus próprios (DONÁRIO, 2010). Nesse sentido, a norma gera custos ou benefícios para o indivíduo, que podem ou não persuadi-lo a tomar uma decisão diante de uma situação específica, ou respeitando o ordenamento vigente, ou infringindo-o. É a partir da vertente descritiva ou positiva⁹ da AED que este artigo tratará de expor quais são os alcances das mudanças feitas pela legislação eleitoral no que tange ao financiamento de campanhas no Brasil.

7 Nesse sentido, conceitua Ivo T. Gico Jr.: “A Análise Econômica do Direito, portanto, é o campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências” (GICO JR., 2010).

8 Não se ignora que o utilitarismo possui um importante peso nesta análise. No entanto, parece ser que a política, a partir da explicação de Weber, também é, muitas vezes, utilitarista. Neste sentido, pode-se propor uma tentativa de analisar as normas de financiamento da política com base neste comportamento utilitário, já que, como já dito, elas são fruto de autorregulação. Não há como ser ingênuo e ignorar os interesses contidos em tais normas.

9 A vertente positiva ou descritiva explica, pelo método econômico, as normas jurídicas e suas consequências, esclarecendo a razão pela qual certas normas são seguidas pela sociedade e outras não, como os agentes influenciados por determinada norma irão agir, os custos de efetivação de certas normas etc. É uma tentativa de tentar identificar os prováveis efeitos das regras jurídicas sobre o comportamento dos agentes sociais relevantes em cada caso, mas também de melhorar a norma a partir do que se percebeu como seus resultados no mundo dos fatos (POSNER, 2007; SANTANA, 2014).

2 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO SOBRE O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA BRASILEIRA – A DISTÂNCIA ENTRE O MUNDO DO SER E O DO DEVER-SER

As normas referentes ao financiamento da política sempre padeceram de uma significativa fragmentação e de uma instabilidade interpretativa e temporal que termina influenciando em sua aplicação. Como ocorreu em muitos países de democracia ocidental, as regras sobre o financiamento acompanharam o desenvolvimento da democracia com a ampliação do sufrágio, a massificação – e correspondente encarecimento – das campanhas eleitorais, bem como as mudanças sofridas pelos partidos políticos, que paulatinamente deixaram de ser agremiações de quadros para, logo, tornarem-se *catch-all*, sendo que há autores que já cogitam em outra etapa, a dos partidos cartel (SANTANO, 2016).

Na Primeira República (1889-1930), ou República Velha, embora a Constituição de 1891 prevesse a eleição do Presidente e do Vice-Presidente por meio de sufrágio direto, este não era concedido universalmente a todos os cidadãos¹⁰. Diante da limitação do direito de voto, a questão do financiamento destas campanhas eleitorais também não era uma preocupação, mesmo sendo realizadas “eleições”. Com a aprovação do Código Eleitoral de 1932 e a promulgação da Constituição de 1934, já na Segunda República – ou Era Vargas –, o sufrágio é ampliado, o que, logicamente, aumentou a competição política, principalmente com o surgimento dos partidos de massas, que dispunham de ampla militância, levantando recursos por meio de publicações e mobilização política direta, mas que ainda tinham grandes dificuldades de estruturação, considerando a pulverização de partidos regionalistas e de perfil elitista (CHACON, 1985). No entanto, a barreira econômica já se mostrava resistente frente às mudanças ocorridas no sistema democrático, pois o período foi também caracterizado pela prevalência de práticas como o coronelismo e fraudes às eleições, que vinham se enraizando desde o período anterior. Além disso, a realização de somente uma eleição, até 1945, fez com que o financiamento da política não fosse uma pauta central de debate. Antes havia o confronto sobre o modelo de democracia a se seguir (BACKES, 2001).

Foi a partir do Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164/1950, de 24 de julho) que se trouxeram as primeiras normas sobre financiamento. O Título

10 Segundo o art. 70, § 1º, da Constituição Federal de 1891, não poderiam ser eleitores “1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; 3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior; 4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade individual” (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 4 out. 2018).

II intitulado “Dos Partidos Políticos”, em seu Capítulo V, abordava questões sobre a contabilidade e as finanças das agremiações partidárias, estabelecendo a (i) a obrigatoriedade de os partidos estabelecerem parâmetros para controlarem suas finanças, com escrituração rigorosa de receitas e despesas; (ii) a fiscalização das contas por parte da Justiça Eleitoral; (iii) vedações para contribuições (são impedidos de doar as entidades estrangeiras, as autoridades públicas e empresas de economia mista ou concessionárias). Tais vedações atendiam a uma lógica latino-americana do financiamento da política, já que a proibição de recursos estrangeiros é muito comum em praticamente todos os países da região, além de ser muito justificada no Brasil naquele tempo, uma vez que predominava um modelo de forte inserção na economia mundial e com a presença maciça do Estado em todas as atividades econômicas, o que poderia fazer com que Brasil fosse “interessante”, desde o ponto de vista perverso da política, para os olhos de entes estrangeiros (SPECK, 2005). Apesar disso, doações de pessoas físicas ou jurídicas não eram limitadas, o que denota uma cultura de financiamento privado.

Ainda, a Resolução do TSE nº 3.988 determinava que o TSE e os TREs, mediante denúncia, investigariam atos que violem as prescrições legais. No entanto, não há registros sobre a efetividade destas normas no controle das finanças, o que leva a crer que não eram eficazes em seus objetivos, uma vez que não havia penalidades previstas ou mecanismos que viabilizassem a fiscalização por parte da Justiça (BACKES, 2001).

Contudo, o cenário internacional também influenciou o desenvolvimento da democracia brasileira, já que, junto com a democratização do país, houve o avanço do comunismo (bem como do temor que ele provocava) e o início da Guerra Fria, o que afetou o Brasil em diversos aspectos. Durante esse período, a mobilização esquerdista era muito perceptível, processo que só foi contido pelo golpe de 1964. Além disso, o receio do crescimento do comunismo levou à criação de grupos de direita¹¹, organizados por empresários nacionais e estrangeiros com o intuito de apoiar eleitoralmente grupos anticomunistas. Foi essa conexão que representou um fator determinante para a proibição às doações de empresas privadas pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965, nº 4.740, de 15 de julho. Essa norma foi a responsável pela considerável ampliação da regulação do financiamento de campanhas e de partidos, mesmo tendo sido aprovada em um

11 Um dos mais famosos foi o IBAD (Instituto Brasileiro de Ação Democrática). Sua influência visando ao desequilíbrio de forças políticas por meio de recursos econômicos de origem estrangeira foi analisada por DUTRA, Eloy. *IBAD – Sigla da corrupção*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 1963.

período conhecido muito mais pela restrição da democracia do que por sua promoção. Surgem sinais muito claros da preocupação de controlar o poder do dinheiro nas eleições, como é o caso da Emenda Constitucional nº 14, de 1965, que introduz a noção de abuso do poder econômico, tornando inelegíveis quem se envolvesse nestes abusos. O Código Eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737, de 15 de julho, ainda em vigor), trouxe uma detalhada regulação sobre abuso do poder econômico e de autoridade, sobre a compra de votos e crimes eleitorais em geral, punidos com pena de reclusão e multa. Por outro lado, aprovou-se a Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que trazia dispositivos semelhantes aos do Código Eleitoral de 1950. No entanto, foram introduzidas novas vedações aos partidos, como a proibição de receber recursos de empresas privadas de finalidade lucrativa e de entidades de classe ou sindicais. Outra inovação foi o estabelecimento de limites de gastos para as campanhas eleitorais, ainda que este limite estivesse a cargo de cada partido. Também consta nesta lei a primeira menção ao financiamento público dos partidos, com o Fundo Partidário, que durante todo aquele período sempre contou com valores baixos (BACKES, 2001).

Foi com esse modelo bastante limitado de financiamento somente a partir de contribuições de filiados dos partidos e das doações de pessoas físicas, ou recursos próprios, que o Brasil teve que afrontar a abertura de seu sistema político na década de 80 (SOUZA, 2013). Entretanto, a realidade das necessidades de financiamento de campanhas mudou extremamente neste trajeto. Intensificou-se a competição eleitoral, o modo de se comunicar com o eleitorado migrou para um formato de comunicação de massas para grandes territórios, o próprio modelo de partidos havia sido drasticamente alterado com a sua forma *catch-all*, o que gerou descrédito na política e diminuição no número de filiados dos escassos partidos que conseguiram se manter estruturados durante o regime militar. Os novos partidos – criados às pressas em meio a um processo constituinte iminente – tiveram pouca capacidade de se readaptar à moderna maneira de se fazer política. As novas técnicas de campanha e seu respectivo encarecimento não poderiam ser custeados somente com recursos próprios dos candidatos ou com financiamento dos partidos, o que permitiu a entrada de doações de empresas para cobrir esse déficit, mesmo que isso representasse a violação contínua da legislação em vigor. Logo nas primeiras eleições gerais diretas, ficou evidente o grande descompasso entre a norma e a realidade política brasileira, tornando a proibição de doações de empresas, no mínimo, hipócrita (SPECK, 2005).

Como consequência do processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello, o financiamento da política foi redirecionado para o centro do debate sobre uma nova legislação eleitoral a ser adotada. A CPI que resultou no *impeachment* evidenciou a importância dessa discussão, uma vez que as investigações concentravam-se nas atividades de tesoureiro de campanha de Collor, as doações ilegais e o tráfico de influência entre doadores e governo. Na ocasião, foram intensamente debatidas as causas do aumento dos gastos eleitorais, bem como as deficiências da legislação, produzindo a elaboração de um relatório com um capítulo específico sobre o financiamento, acompanhado de sugestões de solução de deficiências¹². A primeira lei eleitoral posterior à CPI (Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993), de caráter temporário, visava somente à regulação das eleições de 1994, acolhendo algumas das propostas da CPI, trazendo juntamente vários novos dispositivos, como mecanismos que possibilitavam uma maior fiscalização dos gastos e o estabelecimento de penalidades. Uma mudança importante foi a permissão de doações de empresas, com limites. Passados dois anos, foi aprovada a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a Lei dos Partidos Políticos, responsável por consolidar uma legislação permanente para as organizações partidárias a partir das regras que já haviam sido aplicadas nas eleições de 1993. Já em 1997, publicou-se a Lei nº 9.504/1997, Lei das Eleições, também permanente, mantendo basicamente o já contido na Lei nº 8.713/1993 (BACKES, 2001).

Apesar desses importantes avanços, o sistema de financiamento da política fixado nas Leis nºs 9.096/1995 e 9.504/1997 sofreu muitas críticas, além de constantes intervenções oriundas das “minirreformas” eleitorais e das resoluções do TSE. De fato, tratava-se de regras com diversos problemas de aplicabilidade, o que, de certa forma, comprometia a dinâmica econômica das eleições. No entanto, no afã de combater a corrupção e de somente reagir a escândalos, a legislação terminou sendo costurada como uma “colcha de retalhos”, tanto por parte do Poder Legislativo como pelo Poder Judiciário, perdendo, inclusive, a sua coerência em alguns pontos, bem como permitindo o significativo aumento da judicialização de suas disposições, já que, durante este tempo, também se presenciou mudanças no modo de se julgar questões eleitorais. A judicialização das causas eleitorais conferiu um poder desmedido – e muitas vezes muito mal utilizado – aos juízes eleitorais, produzindo-se resultados pouco democráticos, como a substituição

12 Até o próprio relatório, em sua página 321, considera a legislação sobre financiamento “hipócrita” e responsável pelo fomento ao abuso do poder econômico, clamando ao Congresso Nacional a aprovação de uma lei mais rígida no que tange ao controle.

do legislador ou, em algumas situações, a substituição do eleitor (COELHO, 2014).

É esse cenário que acompanha as últimas radicais modificações no financiamento da política no Brasil.

3 O CONTURBADO ESTADO DA ARTE DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA NO BRASIL

A discussão sobre a tão aclamada reforma política no Brasil não é recente. Ela é acompanhada pelas diversas tentativas de se conseguir consensos no Congresso Nacional, mas que, seja pela ambição das propostas, seja pelo próprio pragmatismo político que impera, nunca foi possível alcançá-los, resultando em “minirreformas” que são aprovadas quase sempre em anos ímpares, anos em que não se realizam eleições¹³. De fato, não há como negar que ajustes merecem ser feitos na legislação eleitoral, em busca de seu constante aperfeiçoamento e adaptação às novas realidades, uma vez que a política por si mesma já é bastante dinâmica. No entanto, constantes modificações – muitas delas provocadas pelo Poder Judiciário, representando uma mera reação do Poder Legislativo diante de “perdas” de direitos ou de prerrogativas – podem causar mais problemas do que os já existentes¹⁴.

O debate sobre o financiamento da política ganhou força em 2013, quando do início do julgamento da ADIn 4.650 no STF (relatoria do Ministro Luiz Fux), apresentada em 2011 pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. A ação foi baseada em uma proposta enviada pela Procuradoria do Rio de Janeiro, de autoria de Daniel Sarmiento e de Claudio Pereira de Souza Neto, objetivando a declaração de inconstitucionalidade de diversos pontos das Leis nºs 9.096/1995 e 9.504/1997, notadamente relacionados à permissão de doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais e aos partidos políticos. O argumento principal é que, do modo como estava regulado, o financiamento de campanhas eleitorais fazia com que as empresas tivessem muita influência do poder econômico, o que ofendia os princípios democrático, republicano e de igualdade, constantes na Constituição Federal de 1988. Ou seja, trata-se de uma petição fundamentada em princípios (ou, na linguagem utilizada na petição inicial, em cláusulas pétreas), já que nem mesmo a própria Constituição aborda um modelo específico de financiamento. Ainda na inicial, outro pleito era o de que o Congresso

13 São estas: Leis nºs 11.300/2006, 12.034/2009, 12.891/2013, 13.165/2015, 13.487/2017 e 13.488/2017.

14 Como exemplo, menciona-se o episódio sobre a verticalização das coligações, que, após a aprovação da Resolução nº 21.002/2002 pelo TSE, o Congresso Nacional reagiu e aprovou a Emenda Constitucional nº 52/2006, que posteriormente foi apreciada pelo STF (ADIn 3.685, Relª Ellen Gracie).

Nacional fosse instado a legislar, estabelecendo um limite *per capita* uniforme para doações a campanha eleitoral ou a partido por pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições, parâmetros legais a serem aplicáveis também para os recursos próprios dos candidatos.

No momento em que o Ministro Gilmar Mendes pediu vistas (2 de abril de 2014), o resultado já estava determinado, ainda que parcial: 6 votos a 1, pela inconstitucionalidade do modelo. Passado um ano, o julgamento prosseguiu, confirmando a procedência da ação¹⁵.

Contudo, durante o período de vistas do processo do Ministro Gilmar Mendes, o Congresso Nacional articulou-se no sentido de garantir recursos para as campanhas, reagindo por meio de votação de um projeto de Emenda Constitucional (nº 182/2007 na Câmara, nº 113/2015 no Senado), bem como de um projeto de lei que culminou na aprovação da “minirreforma” eleitoral, nº 13.165/2015¹⁶. As negociações foram realizadas com uma incommum rapidez, uma vez que o Presidente da Câmara dos Deputados (biênio 2015-2016), Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), acelerou o processo legislativo, dando total prioridade na pauta para estes projetos, já esboçando uma reação ao resultado da ADIn 4.650. Com votações polêmicas – principalmente a da Emenda Aglutinativa (nº 28) à Proposta de Emenda Constitucional nº 182/2007¹⁷ – tanto a PEC mencionada como os PL que culminaram na Lei nº 13.165/2015 demonstraram a disposição do Congresso em superar o julgamento do STF sobre o financiamento da política brasileira. Cabe destacar que toda a atividade legislativa foi realizada com base em

15 Votaram pela procedência da ação, ainda que com divergências quanto a sua extensão: Ministro Luiz Fux (Relator); Ministro Joaquim Barbosa, Ministro Luís Roberto Barroso; Ministro Dias Toffoli; Ministro Ricardo Lewandowski; Ministro Marco Aurélio; Ministra Rosa Weber e Ministra Carmen Lúcia. Votaram pela improcedência da ação: Ministro Teori Zavascki; Ministro Gilmar Mendes e Ministro Celso de Mello.

16 Resultante dos PL 5.735-F de 2013 e PLC 75/2015.

17 Tal Emenda Aglutinativa (nº 28) foi objeto de uma grande polêmica, já que foi discutida e aprovada, mesmo com a rejeição pelo Plenário da Emenda Aglutinativa nº 22, que autorizava a doação por pessoas físicas e jurídicas a partidos e a candidatos. Ocorre que a emenda objeto de controvérsia limitou a autorização das doações de pessoas jurídicas somente para os partidos, não para os candidatos, algo que, segundo os que defendem o resultado da votação, mudou o objeto da emenda e permitiu a sua regular votação na mesma sessão legislativa. Neste sentido, a conduta foi questionada perante o STF por alguns parlamentares (Mandado de Segurança nº 33.630, Relª Min. Rosa Weber), amparando-se no disposto no art. 60, § 5º, da Constituição Federal, que determina que as matérias constantes de emendas rejeitadas ou havidas por prejudicadas não poderão ser objeto de nova deliberação na mesma sessão legislativa. Ainda, por ter natureza material distinta, de uma nova proposta de emenda à Constituição, a emenda não contava com o apoio mínimo de assinaturas necessárias (1/3), o que a impedia de ser votada, nos termos do art. 60, I, da Constituição. No entanto, a ministra indeferiu a liminar, o que permitiu a aprovação da emenda em dois turnos, seguindo ao Senado. (Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28MS+33630%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 4 out. 2018).

um modelo de financiamento que permitiria a doação de pessoas jurídicas, tanto no texto da PEC¹⁸ como no que originaria a Lei nº 13.165/2015¹⁹.

Foi justamente ao final desse processo de votação da reforma infraconstitucional que o Ministro Gilmar Mendes proferiu o seu voto-vista, prosseguindo o julgamento da ADIn 4.650 para a sua conclusão. Assim, mesmo que o texto definitivo da Lei nº 13.165/2015 já tivesse sido enviado para sanção presidencial, não restou alternativa à então Presidente Dilma Rousseff (2015-2018) senão vetar os dispositivos relacionados com a matéria julgada pelo STF²⁰.

Não é possível, dentro dos limites deste trabalho, comentar o resultado da ADIn 4.650²¹. Porém, deve-se fazer constar, a título de registro, que havia muita incerteza no que tange aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas, tanto para partidos como para campanhas. Embora não houvesse número de ministros suficiente para modular os efeitos (nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/1999), o fato é que, ao analisar o voto do Ministro Relator, Luiz Fux, ele se posiciona pela inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas, porém opta pela não redução de texto, determinando a eficácia *ex tunc* da decisão, “salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento”²².

18 O texto originário da PEC privilegiou claramente a constitucionalização de um modelo misto de financiamento, com foco central na permissão das doações de pessoas jurídicas. Segundo o texto aprovado pela Câmara dos Deputados, o art. 17 da Constituição Federal de 1988 terá nova redação em seu § 5º: “Art. 17. [...] § 5º É permitido aos partidos políticos receber doações de recursos financeiros ou bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas ou jurídicas, devendo a lei estabelecer os limites máximos de arrecadação e gastos de recursos para cada cargo eletivo”. Contudo, a PEC foi posteriormente “fatiada” pelo Senado (Parecer nº 1.166, de 2015-PLEN), a fim de constituírem proposições autônomas, o que permitiu a aprovação de somente um artigo de seu texto original, referente à janela para mudança de partido político (Emenda Constitucional nº 91/2016). As demais disposições serão objeto de apreciação futura (11.12.2015). Não há previsão para essas votações.

19 No caso do texto final da Lei nº 13.165/2015, as negociações geraram três versões, sendo as duas primeiras comprometidas desde o ponto de vista técnico do financiamento (e também de outras matérias, como pode ser a propaganda eleitoral), e após a devolução pelo Senado, alterada novamente pela Câmara, uma vez que as modificações aprovadas pelo Senado não correspondiam aos objetivos dos deputados. O seu envio à sanção presidencial ocorreu em 10.09.2015, sendo que o julgamento da ADIn foi concluído em 17.09.2015, permitindo que a Presidente vetasse os pontos que conflitavam com a declaração de inconstitucionalidade. A lei foi publicada no Diário Oficial em 29.09.2015, justo em tempo de ser válida para as eleições de 2016, respeitando-se o princípio da anualidade constante no art. 16 da Constituição Federal.

20 Ressalte-se que o Congresso Nacional manteve o veto para a possibilidade de candidatos ou partidos políticos receberem dinheiro de pessoas jurídicas para campanha eleitoral. Foram 190 votos a favor, 220 contra e 5 abstenções. Eram necessários 257 votos para derrubar o veto.

21 Para isto, sugere-se a leitura de FRAZÃO, Carlos Eduardo. A PEC do financiamento empresarial de campanhas eleitorais no divã: a constitucionalidade material à luz da teoria dos diálogos institucionais. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, a. 7, n. 12, p. 57-69, jan./jun. 2015.

22 Contudo, para acentuar a dificuldade na compreensão do resultado do julgamento, esta é a decisão final publicada, de procedência parcial: “O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do ministro relator, julgou 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,

Com a publicação do acórdão somente seis meses depois²³, já tinham sido proferidas algumas decisões sobre aspectos envolvendo representações por excesso de doações realizadas por pessoas jurídicas. Embora os Tribunais Regionais Eleitorais tendam a barrar decisões de primeiro grau que extingam representações²⁴ baseadas no anterior art. 81 da Lei nº 9.504/1997²⁵, revogado pela Lei nº 13.165/2015, a instabilidade do atual sistema de financiamento da política foi evidente durante esse período.

A situação após as eleições de 2016 tornou-se ainda mais complexa. Diante da escassez de recursos verificada no pleito municipal realizado nesse ano, buscou-se uma solução já prevista: a adoção de um mecanismo de financiamento público de campanhas eleitorais, algo inédito no país²⁶.

Dessa forma, as negociações começaram em 2017, culminando na aprovação das Leis nºs 13.487 e 13.488, ambas de 6 de outubro. A dificuldade na costura dessas regras causou algo inusitado para quem não acompanha a dinâmica do Congresso Nacional, já que foram enviados à sanção presidencial dois projetos de lei versando sobre o mesmo objeto, mas que foram compatibilizados por meio de vetos presidenciais. Assim, não é possível entender uma norma sem a leitura da outra. Tudo para atender ao princípio da anualidade, do art. 16 da Constituição Federal²⁷.

4 A ANÁLISE ECONÔMICA DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL

O modelo de financiamento adotado pelo Brasil é consideravelmente detalhado, embora padeça de diversas lacunas que podem, em um caso concreto, comprometer a sua eficácia. Diante da lógica aportada pela Análise Econômica do Direito (AED), três pontos que serão examinados, a fim

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 nº 9.868/1999, 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. Ausentes, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, participando, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, do Encontro do Conselho Ministerial dos Estados Membros e Sessão Comemorativa do 20º Aniversário do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA Internacional), na Suécia, e o Ministro Roberto Barroso, participando do Global Constitutionalism Seminar na Universidade de Yale, nos Estados Unidos. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.09.2015”.

23 Em 24.02.2016.

24 Como na sentença dos Autos nº 26-90.2015.6.11.0055, de Cuiabá, da 55ª Zona Eleitoral/MT.

25 Para mencionar alguns casos, Processos nºs 22-31.2015.626.0283 e 55-14.2015.626.0253 do TRE-SP.

26 A movimentação em torno do tema começou com o PL 6.368/2016 (autoria do Deputado Marcus Pestana, PSBD-MG) e que, desde então, compôs todos os relatórios elaborados pela Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política (Cepoliti).

27 “Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

de verificar se a legislação atualmente em vigor tem o condão de preservar a democracia e de combater a corrupção, que são (i) o limite de gastos constante na aprovada Lei nº 13.165/2015; (ii) a vedação completa das doações de pessoas jurídicas para partidos e para candidatos; (iii) os mecanismos de controle de entrada e de saída de recursos. Julga-se que, dentro dos limites deste trabalho, a submissão dessas questões à AED já poderá ser um indicativo da suficiência ou não do sistema no âmbito brasileiro.

A) O LIMITE DE GASTOS DETERMINADOS PARA AS ELEIÇÕES DE 2016 E 2018

Na legislação anterior, o mecanismo para determinar o limite de gastos praticamente não existia, já que, nos termos do revogado art. 17-A da Lei nº 9.504/1997,

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.

Na prática, essa lei nunca chegou a ser aprovada, cabendo aos próprios partidos estabelecer tetos de gastos segundo seus critérios.

Com a aprovação da Lei nº 13.165/2015, aplicada nas eleições de 2016, o mecanismo foi alterado para o seguinte:

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I – para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

- a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;
- b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II – para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no caput se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles.

Não há como se questionar a importância de um limite para os gastos, se o objetivo é controlar o encarecimento das campanhas. Sem um teto máximo, os partidos sentem-se à vontade para realizar as despesas que pensam ser necessárias para a vitória nas urnas, provocando uma elevação nos gastos em geral, já que, se há expectativas de que o adversário gaste X, outro gastará X+1 (SOLER SÁNCHEZ, 2001; BLANCO VALDÉS, 2005; SÁNCHEZ MUÑOZ, 2007).

Muito se tentou mudar essa fórmula durante as negociações de 2017, já que as distorções do modelo adotado pela Lei nº 13.165/2015 já haviam sido identificadas e requeriam aprimoramentos. No entanto, tudo o que se logrou aprovar ao final consta nas disposições transitórias constantes na Lei nº 13.488/2017, em que se estabelecem limites de gastos segundo o cargo que se concorre²⁸. São valores nominais e que também fixam o valor máximo de arrecadação por candidato, porém bastante aquém da realidade até então presente nas campanhas.

A situação, no entanto, pós-eleições de 2018 fica incerta. Ao final da Lei nº 13.488/2017, foi promulgada uma parte vetada, após a derrubada do veto, em dezembro de 2017, em que se revoga o art. 5º da Lei nº 13.165/2015, referente ao limite de gastos. Isso significa que, para as eleições de 2020, até a publicação desse trabalho, já não há previsão para algum limite de gastos.

28 Limite de gastos para 2018, nos termos dos arts. 5º, 6º e 7º da Lei nº 13.488: (i) Presidente da República – R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais). Segundo turno – 50% do valor; (ii) governador (data de corte: 31.05.2017): estados com até um milhão de eleitores: R\$ 2.800.000,00; com mais de um milhão de eleitores e de até dois milhões de eleitores: R\$ 4.900.000,00; com mais de dois milhões de eleitores e de até quatro milhões de eleitores: R\$ 5.600.000,00; com mais de quatro milhões de eleitores e de até dez milhões de eleitores: R\$ 9.100.000,00; com mais de dez milhões de eleitores e de até vinte milhões de eleitores: R\$ 14.000.000,00; com mais de vinte milhões de eleitores: R\$ 21.000.000,00. Segundo turno: 50% do valor do primeiro; (iii) senador: estados com até dois milhões de eleitores: R\$ 2.500.000,00; com mais de dois milhões de eleitores e de até quatro milhões de eleitores: R\$ 3.000.000,00; com mais de quatro milhões de eleitores e de até dez milhões de eleitores: R\$ 3.500.000,00; com mais de dez milhões de eleitores e de até vinte milhões de eleitores: R\$ 4.200.000,00; com mais de vinte milhões de eleitores: R\$ 5.600.000,00; (iv) deputados federais: R\$ 2.500.000,00; (v) deputados estaduais e distritais: R\$ 1.000.000,00.

A matemática constante no mecanismo legal vigente poderá, em um primeiro momento, controlar o aumento dos gastos, já que parte de números bastante altos para diminuí-los a cada eleição (no modelo de 2015) e de valores bastante reduzidos em 2018. Veja-se um exemplo simples simulado aplicando-se a regra da Lei nº 13.165/2015: nas eleições de 2014, a candidata eleita Dilma Rousseff declarou gastos à Justiça Eleitoral no valor de R\$ 350.575.063,64, que foi o maior gasto declarado²⁹. Como ocorreram dois turnos, incidiria a regra constante no art. 5º, I, *b*, para o primeiro turno das eleições de 2018, com o limite de gastos fixado em 50% deste valor. Já a partir da regra estabelecida para as eleições de 2018, os candidatos para a Presidência somente poderão gastar 70 milhões de reais.

Trata-se uma redução importante já de imediato e que poderá fazer com que os partidos racionalizem suas despesas ou refaçam as suas estratégias para que não incidam na violação da norma.

No entanto, isto somente se concretizará se a própria norma oferecer vantagens no seu cumprimento, bem como desvantagens para a sua inobservância. Um dos incentivos é que, desde o ponto de vista da competição política, todos estejam submetidos à regra e, assim, todos serão obrigados a reduzir seus gastos e ninguém correrá o risco de se ver “prejudicado” na corrida eleitoral. Ocorre que a sensação de que essa diminuição de despesas somente será percebida quando os partidos e candidatos visualizem que há uma sanção sobre a conduta violadora da norma. Neste caso, a Lei nº 9.504/1997 dispõe, em seu art. 18-B, que “o descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico”.

A partir disto, o candidato ou o partido fará um cálculo sobre as vantagens de se realizar gastos além do limite e as desvantagens de ter que arcar com a sanção imposta. Se “valer a pena”, o limite será ignorado. Ainda no exemplo acima, sabe-se que o território brasileiro é continental e que as despesas decorrentes disto são muito expressivas. Além disso, com as novas restrições na propaganda eleitoral – para além das que paulatinamente foram introduzidas na legislação –, o modelo de campanhas está cada vez mais caro, o que contrasta fortemente com a abrupta redução das despesas impostas pela lei. Diante da obrigação de se fazer conhecido e de ganhar

29 Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/coligacao-com-a-forca-do-povo-dilma>>. Acesso em: 4 out. 2018.

nas urnas, não parece haver grandes incentivos para se cumprir o limite legal de gastos.

Por outro lado, a sanção imposta de 100% do valor excedido pode não ser tão dissuasória quanto para fazer com que os agentes cumpram a norma, principalmente despesas que alcançam a propaganda eleitoral, quando o retorno oferecido pelo excesso de gastos sob este título pode ser determinante para a vitória, e isto, segundo a lógica do poder, por si só já é um motivo para se “arriscar”. Pois bem: utilizando-se do exemplo anteriormente dado, a redução imposta pela lei foi de pouco mais de R\$ 175 milhões, segundo a regra da Lei nº 13.165/2015. Diante disso, pode-se cogitar a hipótese de que os agentes estão dispostos a pagar sanções até este valor, já que, nas eleições anteriores, este montante estaria integrado aos gastos de todos os modos. Para se alcançar este valor a título de sanção do art. 18-B, eles deverão exceder em gastos de mais de 87 milhões de reais, o que, em termos eleitorais, representa muito e poderá ter importantes reflexos no resultado das urnas. Portanto, não parece ser um mecanismo dissuasório de penalidade. Obviamente que este raciocínio pode não ser o mesmo em caso de campanhas de menor tamanho, como para eleições municipais, o que, em termos numéricos, fica ainda menos dissuasório já que relaciona valores menores. Contudo, o político pensa em como ganhar nas urnas, e não em como respeitar a lei, se a sanção lhe parecer pequena.

Para que a sanção fosse realmente percebida como uma penalidade grave, uma fórmula escalonada poderia ser adotada, a exemplo do que ocorreu recentemente na Espanha, na reforma da legislação eleitoral de 2015 (Lei nº 3/2015, de 30 de março). Há uma escala de gravidades de conduta sancionáveis, cada uma submetida a um tipo de punição, sempre de cunho pecuniário. Ou seja, há uma dosimetria que varia sobre o valor excedido e que se classifica em uma sanção leve, grave ou gravíssima. Os valores impostos pela violação do limite de gastos são calculados com base no percentual excedido, mas que tem um teto mínimo objetivo, que não é menor do que 50.000 euros. O peso do pagamento da sanção deve ser muito maior que qualquer benefício que possa vir desde o eleitorado.

Porém, outro fator que poderia ser dissuasório é o julgamento popular sobre uma eventual violação do limite de gastos por parte do candidato. A opinião pública também deve ser considerada, mesmo que a sanção pecuniária não seja totalmente expressiva. A condenação moral pode pesar sobre o agente no momento de decidir violar o teto máximo de despesas.

Para que se possa considerar o peso real da opinião pública sobre a conduta dos candidatos, deve existir *accountability*. A publicidade complementa a transparência. A publicidade refere-se ao que é público, conhecido, não mantido em segredo. Já a transparência conecta-se ao que é límpido, transparente, nítido (MOTTA, 2007). A transparência refere-se à divulgação das informações que foram tornadas públicas. Porém, não é qualquer divulgação. A transparência só será atendida se as informações forem transmitidas à sociedade de forma inteligível, acessível, aberta. A informação, neste sentido, deve ser abrangente, atual, ser divulgada desde a sua fonte original e sem alterações, bem como ser de livre acesso por toda e qualquer pessoa que esteja interessada em alguma delas. Caso existam informações publicadas em linguagem difícil ou a partir de formatos muito técnicos, desatualizados ou manipulados desde a sua origem, não há como se falar em transparência, pois não se facilita o controle cidadão do que está sendo divulgado (BLIACHERIENE; RIBEIRO; FUNARI, 2013). A transparência possibilita o controle cidadão, que, por sua vez, abre caminho para a *accountability* (FILGUEIRAS, 2011). Essa noção traz a possibilidade de prêmios e castigos ao responsável. Porém, a decisão de quem é o responsável passa pela legitimidade para o exercício do poder, ou seja, pela questão democrática. É inegável o estreito vínculo que a *accountability* tem com a democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior também será o interesse pela realização da *accountability*. Esta, em seu formato governamental, acompanha os valores democráticos, como a igualdade, a dignidade humana, a participação e a representatividade. Para tanto, a percepção da *res publica* é fundamental (CAMPOS, 1990).

Não parece ser este o caso brasileiro. Para que possa exercer este controle, uma sociedade precisa alcançar certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, iniciando-se uma sucessão de fatores: (i) o desenvolvimento de uma consciência popular; (ii) cidadãos que não sejam meros consumidores de serviços públicos; (iii) o desenvolvimento de um sentimento de comunidade (podendo ser também produzido capital social³⁰ positivo); (iv) despertando cidadãos ativos que brigam por direitos, e não por favores; (v) culminando em uma ampla participação cidadã para

30 A análise do capital social está muito relacionada com o que se entende por cidadania dentro de uma sociedade. A cidadania, dentro desta linha, vincula direitos e deveres a todos dentro de uma comunidade civil, em níveis iguais (MARSHALL, 1967). Assim, os cidadãos dessa comunidade são mais que meros ativistas, tendo eles espírito público, disposição à colaboração, respeito, confiança em si e nos outros, não importando as suas diferenças sociais. O capital social, entendido aqui como normas de reciprocidade e redes de colaboração cívica, é abordado por Putnam, que afirma que a expressão se traduz nos aspectos da organização social, como confiança, normas e redes que possam fomentar a eficiência da sociedade na facilitação de ações coordenadas (PUTNAM, 1994).

além do voto (CAMPOS, 1990). Por outro lado, não há como negar que a cobertura midiática sobre os políticos em geral aumentou muito nos últimos anos, provocando, notadamente, o incremento do descrédito na política e o fomento do discurso antipolítico. Nesse sentido, o filtro da mídia também deve ser considerado, já que as informações podem ser parcialmente transmitidas, favorecendo uma ou outra opção eleitoral. A influência dos meios de comunicação brasileiros também pode gerar abalos no ambiente social, o que variará na capacidade da Justiça Eleitoral em coibir a violação das leis eleitorais, que é o que determinará o sentimento social diante destas ocorrências. Caso a Justiça Eleitoral seja eficiente na apuração dos fatos e na imposição de sanções, a confiança nas instituições aumentará. No entanto, geralmente acontece o contrário: as agências estatais demonstram não conseguir intervir ou exercer o controle devido sobre outros entes públicos, provocando um sentimento de descrédito na sociedade com a própria democracia. A reação da sociedade pode ser ainda mais prejudicial, quando esta adota os meios de comunicação como os verdadeiros tribunais do país, uma vez que julga o Poder Judiciário tão corrupto quanto ou mesmo incapaz de efetuar o seu controle horizontal. Nesse contexto, a seleção de informações transmitidas pela mídia pode ser temerária, determinando quem será o culpado por atos considerados corruptos, ao mesmo tempo em que pode poupar outros corruptos que pratiquem ainda mais ilícitos que os expostos publicamente (O'DONNELL, 1998). É esta assimetria de informação que pode fazer com que o controle moral prevaleça sobre os mecanismos institucionalizados de *accountability* (RODRIGUES, 2014).

Outro ponto que também merece consideração é que, a médio e longo prazo, o limite de gastos sufocará a viabilidade de qualquer campanha eleitoral, sendo que este resultado já se mostrou presente nas eleições de 2016. Os primeiros afetados foram os pequenos municípios, logo se expandindo a todo o país. É uma questão de tempo, já que, a cada processo eleitoral, o limite de gastos será fortemente diminuído. Sem mencionar a função política e social de uma campanha eleitoral e de sua importância para a informação do eleitoral e para o refinamento da escolha do voto (NEVES FILHO, 2012), o fato é que, aplicada a regra em dez eleições ou mais, não há como se fazer uma campanha, por mais modesta que seja, obrigando a todos a voltar aos tempos do “porta em porta”, algo de difícil concretização em uma sociedade moderna massificada. Isto fará, quase que automaticamente, que os candidatos violem sistematicamente o limite de gastos, em nome de sua sobrevivência no mundo político (ROSE-ACKERMAN, 2001). Ou seja, em um primeiro momento, o limite pode parecer adequado. Passado esse período, este teto poderá ser irreal ou de impossível cumprimento.

Além disso, é importante ressaltar que a rigidez da norma, combinada com o seu difícil cumprimento na prática, pode “arrastar” candidatos para a ilegalidade, já que eles podem optar não incluir uma despesa realizada licitamente, também com recursos lícitos, mas que ultrapassa o seu limite de gastos, somente para não sofrer as penalidades previstas. Nesses casos, o candidato fica à mercê do julgador, que, a partir de critérios como o da razoabilidade e proporcionalidade, pode condená-lo ou não. Entre se colocar em uma situação incerta com o juiz eleitoral ou optar cumprir a lei, mesmo que com razão, o candidato provavelmente preferirá sonegar essa informação. Regras muito estreitas podem conduzir os agentes à ilegalidade.

Portanto, desde o ponto de vista político-eleitoral, não parece haver fortes incentivos para obedecer aos limites de gastos, porque, mesmo com a imposição da sanção do art. 18-B, pode ser que a “recompensa” por exceder-se nas despesas seja muito superior do que os prejuízos do pagamento de 100% deste valor. O que poderá ter alguma influência sobre isto é o peso da opinião pública, o que, sem embargo, não se tem mostrado como um fator determinante de comportamento dos agentes até o presente momento, mesmo diante de situações mais graves³¹.

B) AS FONTES DE ARRECAÇÃO DE RECURSOS E A RESTRIÇÃO DAS DOAÇÕES DE PESSOAS JURÍDICAS

Como já exposto, a Lei nº 13.165/2015 foi aprovada considerando o modelo anterior de doações de recursos, incluindo as pessoas jurídicas como fonte autorizada de arrecadação. Contudo, com o julgamento da ADIn 4.650, o panorama muda radicalmente, fazendo os candidatos e os partidos disporem de escassas alternativas de obtenção de renda, algo que se tornou ainda mais complexo com a aprovação do Fundo Especial de Financiamento da Democracia (FFD – art. 16-C da Lei nº 9.504/1997).

Atualmente, o sistema arrecadatório de recursos para campanhas e para partidos conta com as seguintes fontes permitidas: (i) recursos próprios; (ii) doações de pessoas físicas; (iii) doações de outros candidatos ou partidos políticos; (iv) repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário; (v) receita decorrente da comercialização de bens ou da realização de eventos; (vi) recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento da

31 Não se desconhece, contudo, outros problemas que o atual limite de gastos acarreta em sua aplicação, como distorções entre a proporção de gastos e a população dos municípios, ou mesmo o fato de que, em alguns municípios, se possa gastar mais nas eleições de 2016 com a aplicação do cálculo do limite de gastos do que foi gasto nas eleições anteriores. Contudo, essas análises não serão aqui debatidas, por ultrapassar o objetivo de analisar economicamente o sistema de financiamento vigente.

Democracia. Já as fontes vedadas são³²: (i) pessoas jurídicas; (ii) entidade ou governo estrangeiro; (iii) órgão da Administração Pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; (iv) concessionário ou permissionário de serviço público; (v) entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; (vi) entidade de utilidade pública; (vii) entidade de classe ou sindical; (viii) pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; (ix) entidades beneficentes e religiosas; (x) entidades esportivas; (xi) organizações não governamentais que recebam recursos públicos; (xii) organizações da sociedade civil de interesse público; (xiii) sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza, cujos cooperados sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos ou que estejam sendo beneficiados com recursos públicos; e (xiv) cartórios de serviços notariais e de registros (GOMES, 2014). Com isto, o modelo mostra-se restritivo e limitado, desde o ponto de vista político e econômico, tendo em vista a desproporção entre o número de fontes de captação de recursos permitidas e proibidas.

Sem entrar no mérito sobre a conveniência ou não da proibição de algumas fontes, bem como sobre a polêmica da autorização de doações de pessoas jurídicas (SANTANO, 2014), devem-se observar os incentivos e as desvantagens legais que os agentes possuem para respeitar essas expressivas limitações, diante da pressão de ganhar as eleições e de realizar uma campanha em um ambiente altamente competitivo.

Em primeiro lugar, cabe a observação de que, no Brasil, não há uma tradição de doações de pessoas físicas para campanhas ou para partidos. Do total de doações realizadas em 2010 e 2012, cerca de 11% e 22,6%, respectivamente, correspondem a doações de pessoas físicas, sendo quase todas praticamente referente ao autofinanciamento³³. Com a eliminação das pessoas jurídicas como fonte autorizada de arrecadação, pode-se afirmar que houve um forte e imediato impacto na maneira de se fazer campanha, isso porque a interrupção abrupta dessa grande transferência de recursos para os partidos os deixa em uma situação bastante delicada para arcar com seus compromissos, seu sustento e suas campanhas. A redução das fontes de arrecadação, por outro lado, não foi acompanhada de medidas que pudessem mitigar este resultado, como mecanismos de fomento de doações

32 Conjugando-se aqui o contido na Resolução do TSE e na Lei nº 9.504/1997.

33 Disponível em: <http://www.excelencias.org.br/docs/custo_do_voto.pdf>, p. 4.

de pessoas físicas³⁴ a partir de abatimento fiscal de valores³⁵. Não há incentivos para as pessoas físicas em realizar doações e em mudar a cultura de participar à distância da política, ainda que isso pode se ver alterado com a introdução do financiamento coletivo de campanhas (art. 23, IV, da Lei nº 9.504/1997), ainda que este tenha produzido poucos efeitos nas eleições de 2018 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018).

Por outro lado, cabe lembrar que, com a manutenção dos 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior às eleições, referente ao limite de doação de pessoas físicas, muitos valores antes destinados aos candidatos pelas pessoas jurídicas estão adentrando as campanhas via pessoa física do empresário, não bloqueando doações milionárias. Isso pôde ser visto nas eleições de 2018, em que grandes empresários de diversos setores não se furtaram em realizar doações. Isso não pode ser considerado ilegal, porque a norma permite que isso ocorra dentro do limite estabelecido. No entanto, entende-se que cabe uma reflexão sobre a própria proibição de pessoas jurídicas em realizar doações, uma vez que o poder econômico, argumento central na proibição pelo STF, continua presente nas arcas dos candidatos e partidos (ESTADÃO, 2018).

O fundo partidário pode ser visto como uma alternativa. No entanto, seus valores continuam sendo muito aquém dos necessários para suprir as demandas eleitorais, embora tenha sido aumentado em 2015 já visando a uma solução – paliativa – às dificuldades financeiras que afetarão candidatos e partidos em um futuro próximo³⁶. Já em 2017, o fundo partidário manteve-se nos mesmos patamares anteriores³⁷.

Um sistema que tenha regras muito estritas com respeito às contribuições privadas para as campanhas eleitorais pode simplesmente moti-

34 Em 2010 e 2012, cerca de 92% dos recursos de pessoas físicas correspondiam a doações iguais ou superiores a R\$ 1.000,00, que são geralmente de empresários que não desejam que as suas empresas apareçam nas listas de doadores, parentes de candidatos, etc. As doações de pequeno valor (menos de R\$ 100,00) representam tão somente a 0,3% do financiamento eleitoral, deixando claro o afastamento do cidadão para com a política (<http://www.excelencias.org.br/docs/custo_do_voto.pdf>, p. 4).

35 Concorda-se com a opinião expressa por Claudio Weber Abramo, da Transparência Brasil. Disponível em: <http://www.excelencias.org.br/docs/custo_do_voto.pdf>, p. 12.

36 Na proposta original da lei de orçamento de 2015 (LOA), o valor destinado ao fundo partidário era de 289 milhões de reais. Ao passar pelo Congresso, o montante foi aumentado para 867,5 milhões de reais. (Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/486334-DILMA-SANCIONA-ORCAMENTO-DE-2015-COM-AUMENTO-DO-FUNDO-PARTIDARIO-DE-R\\$-580-MI.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/486334-DILMA-SANCIONA-ORCAMENTO-DE-2015-COM-AUMENTO-DO-FUNDO-PARTIDARIO-DE-R$-580-MI.html)>. Acesso em: 4 out. 2018). Contudo, esse valor não alcança sequer 25% dos custos gerais das últimas eleições municipais de 2012, por exemplo. (Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,gastos-eleitorais-de-2012-superam-r-3-5-bilhoes,966339>>. Acesso em: 4 out. 2018)

37 O orçamento aprovado para o Fundo Partidário para as eleições de 2018 é de R\$ 888,7 milhões. (Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-05/tse-confirma-r-25-bi-de-fundo-partidario-para-financiar-campanhas>>. Acesso em: 4 out. 2018)

var pagamentos ilegais, ou o que se conhece por “caixa 2”, os quais, por sua vez, são mantidos em segredo frente aos votantes e aos que fiscalizam (ROSE-ACKERMAN, 2001). Portanto, um dos incentivos dos candidatos a não cumprir a lei é justamente este: a rigidez da norma, que não oferece condições realistas de seu cumprimento. As necessidades financeiras de todos permanecem, mesmo com a imposição de limites de gastos, já que, talvez, os agentes podem não ter recursos econômicos nem sequer para gastar dentro do valor estipulado como teto. A redução na entrada de recursos é muito expressiva, sem haver formas de amenização destes resultados.

No que tange ao Fundo Especial de Financiamento da Democracia, trata-se, por óbvio, de uma alternativa de recursos para os candidatos. É composto por duas fontes: (i) dotação orçamentária da União, específica para ano eleitoral, em valor ao menos equivalente ao definido pelo TSE a cada eleição; e (ii) 30% dos recursos da reserva específica de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e de despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais.

No caso do valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do inciso I do *caput* do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 1997, será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta lei e no ano imediatamente anterior, atualizado monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou por índice que o substituir³⁸.

Já no que se refere aos recursos de reserva de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e de despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais, trata-se de valores pouco utilizados antes, mas que já vêm despertando dúvidas sobre a sua inconstitucionalidade (KUFA; KUFA; RAMAYANA, 2017).

O que determina o êxito ou a falência desse Fundo Especial são os seus critérios de acesso e de distribuição dos recursos. Para tanto, a lei dispõe que 2% são distribuídos para todos, igualmente; 35% divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados (data de corte – após as eleições); 48% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na

38 Contudo, é importante salientar que pouco se sabe ou é divulgado sobre esses valores, além de haver dificuldades em saber esse dado antes do ano das eleições.

Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; 15% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

Ainda, os recursos somente serão entregues aos partidos após a definição para a sua distribuição, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional, com divulgação pública. Essa medida claramente concentra poderes na diretiva nacional, algo que pode agudizar os problemas de democracia interna dos partidos, já tão deficitária. Por outro lado, havia a reserva mínima de 30% do valor acima para ser distribuído para todos os candidatos ao mesmo cargo no partido político, na mesma circunscrição. Isso acabou sendo vetado da versão final sancionada pela Presidência da República. Cabe ressaltar que o candidato que deseje receber valores do Fundo Especial deverá manifestá-lo por escrito, silenciando a lei sobre eventual indeferimento do pedido pelo partido.

Independente de outras análises que possam ser feitas com base na igualdade de oportunidades entre os candidatos e em eventuais distorções no sistema de partidos que podem ser causadas pela adoção desse modelo preponderantemente público de campanhas, o fato é que se trata de uma fórmula tão desigual como a aplicada para o fundo partidário, fazendo com que esses recursos possam sequer chegar a todos os candidatos (SANTANO, 2017). Sendo assim, ainda que seja uma fonte de recursos importante, com a grande dependência das decisões da diretiva executiva nacional, fatalmente haverá muitos que não poderão contar com o acesso a esses valores. Nesse cenário, a elite partidária elegerá quem prefere que seja o destinatário dos recursos, pouco ou nada sobrando para a grande massa de concorrentes.

Isso pode favorecer o aparecimento – e consequente eleição – de candidatos abastados, que possam custear a própria campanha. O autofinanciamento já foi algo muito visível nas eleições de 2016 (NEXO JORNAL, 2016), e consolidou-se nas eleições de 2018 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018), modelo que, na prática, favorece os candidatos milionários, ainda que não se possa afirmar que eles terão, automaticamente, mais oportunidades de vitória nas urnas (G1, 2018).

Já no que se refere às sanções referentes à arrecadação de recursos, há duas disposições na Lei nº 9.504/1997: uma constante no art. 24, § 4º, que determina que o partido ou candidato que receber recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada deverá proceder à devolução dos valores recebidos ou, não sendo possível a identificação da fonte, transferi-los para a conta única do Tesouro Nacional; e outra no art. 25, estabe-

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

Não há dúvidas sobre o peso das sanções, porque não só atingem o fundo partidário – que promete ser a principal fonte de recursos de agora em diante –, mas também submetem os candidatos às penas impostas por abuso do poder econômico, que pode levar a sua cassação. Na prática, haverá um forte questionamento entre violar a lei em busca da vitória nas urnas, correndo os riscos inerentes a essa decisão, ou respeitar a norma, mesmo na iminência de uma derrota ou da realização de uma campanha já fadada ao insucesso. Essa decisão depende muito de como a Justiça Eleitoral está processando a sua fiscalização e de como está julgando casos de abuso de poder econômico.

Sabe-se que o número de cassações aumentou muito desde a aprovação da Lei da Ficha Limpa. Um levantamento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), feito com base em decisões do TSE, revela que, após as eleições de 2012 e passado somente um ano da posse dos eleitos, em todo o Brasil houve a troca de prefeitos em pelo menos 125 cidades, sendo que a grande maioria, 107, deixou o cargo em razão da cassação de mandato, motivada por abuso de poder econômico e político (EBC, 2014). No entanto, sabe-se que prefeitos e vereadores costumam sofrer mais as penalidades legais do que cargos mais altos, como os de governador ou presidente³⁹. Há, sabidamente, uma aplicação variada das normas sobre abuso de poder econômico.

Aqui há duas hipóteses de comportamento: (i) devido ao rigor da Justiça Eleitoral em apurar casos de abuso de poder econômico, os candidatos podem escolher não captar recursos de fontes vedadas, como as pessoas jurídicas, a fim de se preservar no processo eleitoral e se manter na disputa; ou (ii) pode haver uma quebra coletiva e sistemática da norma por parte dos candidatos, a partir da conduta do “acórdão” (sem denúncias mútuas), colapsando a efetividade do sistema de fiscalização da Justiça Eleitoral e, por conseguinte, maculando o processo eleitoral, pois, ao se aplicar a regra para todos os que a violaram, pode ser que não restem candidatos para o

39 Isto decorre de muitos fatores. As condições de uma campanha municipal são diametralmente inferiores às de uma campanha estadual ou federal. Além disso, a própria Justiça Eleitoral, devido a sua estrutura, conta com juízes que não são especialistas em Direito Eleitoral, o que prejudica a aplicação desta legislação tão específica. Por outro lado, é inegável que a atual postura dos juízes eleitorais, mais “pró-ativa” e mais “contudente” também colabora para este desequilíbrio no julgamento de causas eleitorais.

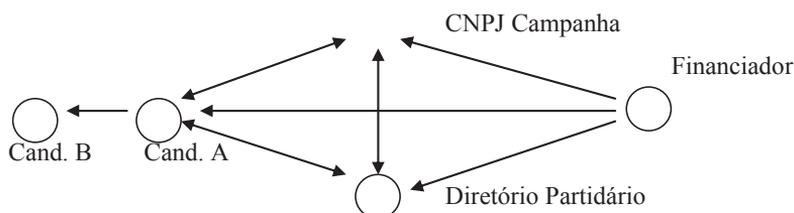
exercício dos cargos. Isto, é bom lembrar, também afeta a democracia, vulnerando o voto, já que fará com que a Justiça Eleitoral tenha a palavra final, para além do que já tem (ESPÍNDOLA, 2012). Considerando a trajetória histórica do Brasil e o atual pragmatismo político, parece mais provável que ocorra a violação sistemática das regras de arrecadação, dada a distância entre o realismo da norma e a política brasileira hodierna.

Os mesmos comentários expostos anteriormente sobre a opinião pública também cabem aqui. Talvez até com mais força, já que a arrecadação de recursos para campanhas tornou-se o centro de um discurso moralizante e de combate à corrupção nos últimos tempos. A vinculação das doações com casos de corrupção é frequente, ainda que inadequada desde o ponto de vista teórico, o que certamente concede à opinião pública um peso maior em caso de violação de regras de arrecadação de recursos do que na inobservância do limite de gastos. Não obstante, ressalte-se que a influência da mídia também adquire maior densidade nessa questão, considerando que ela é a que, provavelmente, formará esta opinião pública, que pode condenar alguns e absolver outros.

Apesar disto, parece que os agentes têm mais incentivos para violar o sistema de arrecadação de recursos do que para cumpri-lo, sendo essa conclusão amparada pelo modelo de fiscalização adotado pela Justiça Eleitoral.

c) OS MECANISMOS DE CONTROLE DE ENTRADA E DE SAÍDA DE RECURSOS

Uma rede de financiamento político, grosso modo, atende à seguinte lógica (HOROCHOVSKI, 2014):



Pois bem. Cada um dos atores que pode receber doações e assumir despesas no processo eleitoral é obrigado a fazer prestação de contas ao TSE. Essa prestação de contas possui a forma de uma contabilidade de partida dobrada, zerando a relação entre receitas e despesas, por um lado, e

facilitando a fiscalização do ponto de vista contábil, por outro. Não há um exame material das prestações de contas, somente este contábil, confrontado com o cruzamento de dados realizado também pela Receita Federal (art. 34, § 1º, da Lei nº 9.096/1995)⁴⁰. Ou seja, as planilhas disponibilizadas pelo TSE atendem a essa lógica, e uma de suas consequências é que não há um identificador único que permita capturar um agente em diferentes planilhas de prestação de contas. Por exemplo: um candidato a vereador que, ao receber recursos de um candidato a prefeito, declara o recebimento ora usando o CNPJ da candidatura correspondente, ora o CPF do candidato a prefeito (“doador”, neste caso), o que pode sugerir a existência de dois doadores distintos quando, na realidade, trata-se de um mesmo agente. Ou então, situação semelhante pode ocorrer quando uma candidatura e um candidato, na qual este, ao declarar receita advinda daquele, cita apenas o nome, frequentemente genérico, de “Comitê Financeiro Único” da candidatura, omitindo a unidade eleitoral e o partido. Em termos numéricos: uma doação de R\$ 100.000,00, destinada a um partido, transferida a um comitê e distribuída entre várias candidaturas, poderá replicar-se nas diferentes tabelas de receitas, fazendo com que se tenha a impressão de que há um valor significativamente maior, falseando o cálculo do “custo do voto”, por exemplo. Além disso, ressalte-se que partidos e candidaturas também podem arcar diretamente com despesas de candidaturas, parcial ou totalmente. Neste caso, na prestação de contas do candidato, essa despesa não aparece como doação (HOROCHOVSKI, 2014).

Por outro lado, e também considerando o elevado número de candidaturas a cada processo eleitoral⁴¹, reconhece-se que não há condições reais para um exame material da contabilidade das campanhas e dos partidos por parte da Justiça Eleitoral. A verificação detalhada e específica de cada nota, cada aquisição e cada gasto efetuado não é factível, como deveria ser em um mundo ideal, mesmo reconhecendo todo o esforço da Justiça Eleitoral em realizar uma mudança no paradigma da verificação das prestações de contas, bem como os últimos convênios realizados para o cruzamento de dados, como o com a Receita Federal, por exemplo, e também o registro da nota fiscal eletrônica em muitos estados, que facilita a verificação das informações.

Assim, nota-se que o sistema de fiscalização das contas, bem como da legislação ser razoavelmente pormenorizada, ainda padece de algumas

40 Para as eleições de 2016 e 2018, o Tribunal Superior Eleitoral realizou convênio com diversos bancos de dados para o cruzamento das informações enviadas pelos partidos e candidatos no que tange ao financiamento.

41 Nas eleições de 2014, foram 26.172 candidatos. Nas eleições de 2012, foram 481.785 (cf. www.tse.jus.br).

deficiências que comprometem a sua eficácia, o que pode encorajar candidatos a se arriscar e a praticar condutas violadoras das regras de financiamento. As lacunas oferecidas pela legislação que possibilitam a entrada de recursos de fontes vedadas e a verificação meramente contábil das prestações de contas podem ser um incentivo ao não cumprimento da lei. Mesmo que de difícil execução, nada impede que grandes doações sejam diluídas em muitas pessoas físicas, a fim de que entrem nas arcas do partido, ou ainda que sejam emitidas notas fiscais “frias” justificando serviços ou aquisições inexistentes, para que tais valores sejam “lavados”. Neste ponto, a dificuldade de se realizar uma fiscalização à prova de fraudes colide com a capacidade criativa dos agentes em encontrar brechas na legislação, além da disposição que eles possam ter para praticar tais atos, na busca incessante pela vitória nas urnas. Este, provavelmente, é o maior incentivo que os agentes tenham para não seguir as regras sobre o financiamento: a probabilidade de não serem pegos pela malha fina da fiscalização.

Neste ponto, o jogo torna-se de “soma-zero”, ou seja, um jogo em que o ganho de um jogador representa necessariamente a perda para o outro (FIANI, 2006). O risco transforma-se em válido para o candidato quando ele não teme as consequências, caso seja descoberto, ou quando este temor não abala a sua disposição de violar a lei, como pode ocorrer em situações de sanções brandas. Trata-se de um jogo de probabilidade, de quantos são descobertos frente à imensidão de quebras das regras. Cabe mencionar que a não aprovação de contas não acarreta fortes sanções práticas, mas indica que algo impediu a verificação contábil das informações ou que há elementos irregulares nas contas que violam a norma. Contudo, é cediço que não há consequências graves para o candidato, até porque a não aprovação de contas não enseja, diretamente, abuso de poder econômico e nem o impede de obter a quitação eleitoral, podendo apresentar-se como candidato sem problemas.

Há um outro detalhe importante: nem todos os candidatos possuem conhecimento técnico necessário para seguir a enredada estrutura de regras referentes à prestação de contas. Pelo contrário, a maioria dos candidatos sequer possui condições de contratar um advogado para auxiliá-lo a isso, ainda mais em tempos de escassez de recursos econômicos. Assim, é possível que o sistema de fiscalização, no afã de exercer um bom trabalho, termine penalizando aqueles que têm boa-fé e que desejam seguir as regras, mas que não têm capacidade técnica para isso. Um modelo mais punitivo e menos dissuasório de fiscalização não o torna mais eficiente. Torna-o mais injusto.

Obviamente que se reconhecem as desvantagens de uma violação das normas referentes ao financiamento, principalmente no que tange ao seu controle. No entanto, ainda considerando os avanços dos últimos anos, problemas com financiamento irregular continuam surgindo, o que poderá se agravar a partir da expressiva restrição provocada pelas últimas reformas. O pragmatismo político tende a resistir mesmo diante de punições crescentes, porém insuficientes. Não há claros motivos para se pensar que, aqui, o pensamento político do “poder pelo poder” não prevalecerá.

No entanto, devem-se aprofundar as pesquisas já com os dados das prestações de contas das eleições de 2016 e 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: EXPECTATIVA E PESSIMISMO

É inegável que o financiamento da política sempre será uma questão muito espinhosa e de complicada solução. Nem mesmo as democracias mais desenvolvidas conseguiram alcançar resultados perfeitos, embora tenham caminhado na direção da adequação de seus próprios modelos às suas culturas políticas.

Uma reforma do sistema de financiamento somente será bem sucedida quando não ignorar as conjunturas políticas sobre as quais atuará. Não é realista impor regras que aumentam a abismal distância entre o Direito e a Política. Deve-se fomentar a transparência e relegitimar da democracia a partir de mudanças de comportamentos viáveis para todos. A restrição acentuada do modelo apenas fortalece a elitização do poder.

As últimas mudanças no sistema de financiamento vão no sentido contrário às necessidades do país, podendo provocar ainda mais descontentamento social com a política, a apatia e a desafetação com a democracia. Não é exagero recordar que a democracia brasileira ainda é jovem e já vem sendo alvo de muita desconfiança, o que é especialmente temerário. É preciso restaurar a confiança cidadã na democracia e reequilibrar forças na esfera eleitoral. Entende-se que não é por meio de proibições que isso será possível, mas é através do envolvimento cada vez maior da sociedade na política que estes efeitos poderão ser perseguidos. Além disso, o próprio combate à corrupção requer uma maior participação do eleitorado, tanto no custeio do processo eleitoral e de seus atores, como também na fiscalização de tudo isso.

Portanto, ainda que se reconheçam os esforços para a melhora do panorama, parece que se perdeu uma boa oportunidade para realmente se implementar medidas adequadas para a racionalização do financiamento

da política e para o combate à corrupção. No entanto, embora neste tom um tanto quanto negativo, ainda se espera que esta análise mostre-se equivocada nos processos eleitorais vindouros.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, Herbert. E. Introduction. In: ALEXANDER, Herbert. E.; SHIRATORI, R. (Ed.). *Comparative Political Finance Among the Democracies*. USA: Westview Press, p. 1-11, 1994.
- BACKES, Ana Luiza. Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica. 2001. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Brazil/Leyes/financiamento.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2018.
- BECKER, Gary S. Crime and punishment: An economic approach. *The Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, p. 169-217, mar./apr. 1968. Disponível em: <http://www.soms.ethz.ch/sociology_course/becker1968>. Acesso em: 4 out. 2018.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. La bolsa o la vida. ¿Deben prohibirse las donaciones anónimas a los partidos políticos? *El País*, 18 dic. 2005.
- BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. Governança pública, eficiência e transparência na Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, a. 12, n. 133, jan. 2013.
- BURNELL, Peter. Introduction. In: BURNELL, Peter, WARE, Alan (Ed.). *Funding Democratization*, UK: Manchester University Press, p. 1-21, 1998.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30-50. fev./abr. 1990.
- CASTILLO VERA, Pilar del. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: CIS Siglo XXI, 1985.
- CHACON, Vamireh. *História dos partidos brasileiros – Discurso e práxis dos seus programas*. 2. ed. Brasília: UnB, 1985.
- COASE, Ronald H. The problem of social costs. *The Journal of Law and Economics*, v. III, oct. 1960. Disponível em: <<http://www.econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/UCSBpf/readings/coase.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2018.
- COELHO, Margarete de Castro. Sobre o envolvimento de instituições judiciais em disputas políticas: o papel da Justiça Eleitoral Brasileira. In: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. *Direito eleitoral: debates ibero-americanos*. Curitiba: Íthala, p. 15-24, 2014.
- DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do Direito*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- DISPONÍVEL EM: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,gastos-eleitorais-de-2012-superam-r-3-5-bilhoes,966339>>. Acesso em: 4 out. 2018.

_____. <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2014/01/um-ano-apos-posse-107-prefeitos-tem-mandato-cassado>>. Acesso em: 4 out. 2018.

_____. <http://www.excelencias.org.br/docs/custo_do_voto.pdf>. p. 4. Acesso em: 4 out. 2018.

_____. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 4 out. 2018.

_____. <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28MS+33630%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 4 out. 2018.

_____. <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/coligacao-com-a-forca-do-povo-dilma>>. Acesso em: 4 out. 2018.

_____. <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/486334-DILMA-SANCIONA-ORCAMENTO-DE-2015-COM-AUMENTO-DO-FUNDO-PARTIDARIO-DE-R\\$-580-MI.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/486334-DILMA-SANCIONA-ORCAMENTO-DE-2015-COM-AUMENTO-DO-FUNDO-PARTIDARIO-DE-R$-580-MI.html)>. Acesso em: 4 out. 2018.

_____. <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-14-3-junho-1965-364975-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 4 out. 2018.

_____. <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/88802/CPMIPC.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 4 out. 2018.

DONÁRIO, Arlindo. Análise econômica do Direito – Probabilidade umbral. Instituto Nacional de Administração. 2010. Disponível em: <<http://www.universidade-autonoma.pt/upload/galleries/probabilidade-umbral.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2018.

DUTRA, Eloy. *IBAD* – Sigla da corrupção. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 1963.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. O avanço da justiça eleitoral sobre o resultado das urnas. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-nov-05/ruy-samuel-espindola-avanco-justica-vontade-urnas>>. Acesso em: 4 out. 2018.

FIANI, Ronaldo. *Teoria dos jogos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política de publicidade. *Lua Nova*, n. 84, p. 65-94, 2011.

FRAZÃO, Carlos Eduardo. A PEC do financiamento empresarial de campanhas eleitorais no divã: a constitucionalidade material à luz da teoria dos diálogos institucionais. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, a. 7, n. 12, p. 57-69, jan./jun. 2015.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método* – II. Trad. Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2002.

GARCÍA VIÑUELA, Enrique. La Regulación del Dinero Público. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas – REIS*, n. 118, p. 65-95, abr./jun. 2007.

- GICO JR., Ivo T. Metodologia e epistemologia da análise econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*, v. 1, n. 1, p. 7-33, jan./jun. 2010.
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.
- GRUENBERG, Christian: *El costo de la democracia: Poder económico y partidos políticos*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2007.
- HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.
- HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi et al. Redes de financiamento eleitoral nas eleições de 2008 no litoral do Paraná. *Paraná Eleitoral*, v. 3, n. 1, p. 103-131, 2014.
- KUFA, Karina; KUFA, Amilton; RAMAYANA, Marcos. Da incoerência e ilegalidade parcial do fundo de campanha. *Estadão*, 14 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/da-incoerencia-e-ilegalidade-parcial-do-fundo-de-campanha/>>. Acesso em: 4 out. 2018.
- LANCHESTER, Fulco. Introduzione: Il Finanziamento della Politica tra forma de Stato e Vincoli Sistemici. In: LANCHESTER, Fulco (a cura de): *Finanziamento della politica e corruzione*. Milano: Giuffrè, p. 1-21, 2000.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTÍN DE LA VEGA, Augusto. Los partidos políticos y la Constitución de 1978. Libertad de Creación y Organización de los Partidos en la Ley Orgánica 6/2002. *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº extraordinario, p. 201-228, enero 2004.
- MILYO, Jeffrey. The Political Economics of Campaign Finance. *The Independent Review*, v. III, n. 4, [s.l.], p. 537-547, 1999.
- MOTTA, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, a. 7, n. 30, out./dez. 2007.
- NASSMACHER, Karl-Heinz. Comparing party and campaign finance in western democracies. In: GUNLICKS, A. B. (Ed.). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, USA: Westview Press, p. 233-267, 1993.
- _____. Introduction: political parties, funding and democracy. In: AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (Ed.): *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm: International IDEA, 2003.
- NEVES FILHO, Carlos. *Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade política*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, p. 27-48, 1998.
- POSNER, Richard A. Values and consequences: an introduction to economic analysis of law. Disponível em: <http://www.law.uchicago.edu/files/files/53.Posner.Values_0.pdf>. Acesso em: 4 out. 2018.

_____. *Economic analysis of law*. 7. ed. New York: Aspen Publishers, 2007.

PUTNAM, Robert. *Making Democracy Work*. USA: Princeton University Press, 1994.

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na Administração Pública. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, v. 266, p. 89-123, maio/ago. 2014.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Political corruption and democratic structures. In: JAIN, A. K. (Ed.). *The Political Economy of Corruption*, NY: Routledge, p. 35-62, 2001.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: CEPC, 2007.

SANTANA, Paulo Vítor Pinheiro de. Análise econômica no Direito brasileiro: limites e possibilidades. *Lex Humana – Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UCP*, v. 6, n. 1, p. 156-179, 2014.

SANTANO, Ana Claudia. A proibição das pessoas jurídicas em doar recursos econômicos para as campanhas eleitorais brasileiras: certo ou errado? In:

SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. *Direito eleitoral – Debates ibero-americanos*. Memórias do V Congresso Ibero-americano de Direito Eleitoral e do IV Congresso de Ciência Política e Direito Eleitoral do Piauí. Curitiba: Íthala, p. 363-382, 2014.

_____. *O financiamento da política – Teoria geral e experiências do Direito Comparado*. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.

_____. Parecer jurídico – Projeto de Lei nº 6.368/2016, Câmara dos Deputados. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v. 12, p. 462-481, 2017.

SOLER SÁNCHEZ, M. *Campañas electorales y democracia en España*. Valencia: Universitat Jaume, [s.l.], 2001.

SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. A evolução da regulação do financiamento de campanhas no Brasil (1945-2006). *Resenha Eleitoral*, n. 3, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes/n-3-jan-jun-2013/integra/2013/06/a-evolucao-da-regulacao-do-financiamento-de-campanha-no-brasil-1945-2006/indexb7dc.html?no_cache=1&cHash=9e86778cb4f0a1ef62855dfd15e012f4>. Acesso em: 4 out. 2018.

SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro: Fundação KAS, VI, n. 2, p. 123-159, 2005. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/9796-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2018.

WEBER, Max: *Economía y sociedad I: teoría de la organización social*. México: Fondo de Cultura Económica, 1944.

_____. A política como vocação. In: WEBER, Max. *Ciência e política, duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1996.

Sobre a autora:

Ana Cláudia Santano | *E-mail:* anaclaudiasantano@yahoo.com.br

Professora do Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil, Pós-Doutora em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Doutora e Mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha, Autora de diversos trabalhos acadêmicos sobre o tema do financiamento político.

Data da submissão: 12 de setembro de 2016.

Data do aceite: 1º de março de 2019.