

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DIONE FICANHA

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS:
O Financiamento exclusivamente público como alternativa aos
problemas do sistema normativo atual.**

CURITIBA

2013

DIONE FICANHA

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS:

O Financiamento exclusivamente público como alternativa aos problemas do sistema normativo atual.

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Ricardo De Limas Tomio

CURITIBA

2013

Ao meu querido Eduardo, por ser minha
inspiração e meu refúgio em todos os
momentos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe por ter me apoiado desde o início em tudo.

Ao professor Fabrício Ricardo De Limas Tomio, agradeço por ter assumido a difícil tarefa de me ajudar a concluir este trabalho.

RESUMO

Este trabalho tem como escopo analisar a legislação eleitoral sobre financiamento da política. Baseia-se nos dispositivos sobre arrecadação e aplicação de recurso nas campanhas, assim como, nas regras sobre prestação de contas. A influência do poder econômico, legalmente consentido, traz inúmeras distorções ao processo eleitoral democrático, maculando o princípio da máxima igualdade nas eleições, a liberdade dos candidatos e induzindo a corrupção através da retribuição de favores aos financiadores privados. O financiamento com recursos exclusivamente públicos surge neste contexto normativo como modelo mais adequado à realidade política brasileira. As normas pertinentes ao tema, assim como os princípios serão a espinha dorsal desta monografia, partindo-se da sua análise descritiva para se demonstrar a efetividade de um financiamento político exclusivamente público.

Palavras chave: financiamento eleitoral, poder econômico, arrecadação e aplicação de recursos, prestação de contas, sanções.

ABSTRACT

This work has the objective to analyze the electoral law on financing of political. Based on the provisions on collection and application resource in the campaigns, as well as the rules on accountability. The influence of economic power, legally consented, brings numerous distortions to democratic electoral process, tarnishing the principle of maximum equality in elections, freedom of candidates and inducing corruption by return of favors to private financiers. The only public funding through this normative context arises as a suitable model to the Brazilian political reality. Standards relevant to the topic, as well as the principles are the backbone of this thesis, starting from the descriptive analysis to demonstrate the effectiveness of a political funding exclusively public.

Keywords: campaign finance, economic power, storage and application of resources, accountability and penalties.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO	3
1.1. Princípios Constitucionais Eleitorais.....	4
1.2. O regime jurídico do financiamento de campanhas na Lei nº 9.504/9	8
2. PRESTAÇÃO DE CONTAS	16
2.1. Disciplina das prestações de contas	17
2.2. Órgãos de controle e o regime de sanções.....	22
2.3. As punições de irregularidades nas prestações de contas são eficientes?	29
3. FINANCIAMENTO DE CAMPANHA	35
3.1. O atual modelo brasileiro	35
3.2. A dimensão dos custos das campanhas e o seu impacto sobre o processo eleitoral.....	38
3.3. O Financiamento exclusivamente público	43
CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

Este trabalho irá descrever o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, tendo como base a legislação vigente, assim como, os dados constantes no site do TSE. Será tratado também, dos princípios aplicados ao tema, os quais norteiam o sistema legislativo. Tal estudo faz-se necessário, em virtude da relação entre o poder político e o poder econômico, o que vem sendo constantemente debatido pela sociedade, em decorrência dos recorrentes escândalos de corrupção na esfera política.

A crise política que se instalou diante das diversas denúncias que surgiram no primeiro governo do Presidente Lula promoveu o debate ainda mais intenso sobre a necessidade de uma Reforma Política. E agora, com o julgamento de um dos maiores esquemas de corrupção já noticiados pela imprensa, envolvendo financiadores de campanha de cunho privado, torna o tema ainda mais evidente. É nesse contexto que se insere a proposta deste trabalho, de se adotar em nosso país um financiamento exclusivamente público, como meio de reduzir a corrupção política.

O processo eleitoral é o mecanismo que possibilita a estruturação da democracia representativa, ou seja, é através dele que os cidadãos exercem seu poder de escolha, dando legitimidade ao Estado Democrático de Direito. Os partidos políticos são os atores protagonistas deste sistema, uma vez que é através deles que os candidatos são escolhidos para representar o povo.

Para que os partidos políticos possam atingir sua finalidade de busca pelo poder eles necessitam de recursos financeiros. Neste ponto é que se inserem as discussões sobre o financiamento político, buscando-se averiguar a função que o dinheiro tem dentro dos partidos.

As campanhas eleitorais estão cada vez mais caras e isto leva, inevitavelmente, a uma dependência entre os políticos e o capital privado, uma vez que os recursos públicos não são suficientes para arcar com os gastos dos partidos e candidatos. Contudo, o problema surge quando este financiamento privado influi de forma irregular nas decisões políticas posteriores ao pleito.

O sistema é corrompido quando se macula os seus princípios reitores em virtude de favores devidos por candidatos eleitos e seus financiadores, os quais, na

maioria, são empresas privadas que tem muito interesse em decisões políticas que afetem seu campo de atuação. E deste esquema é que nasce um dos maiores malefícios do Estado moderno: a corrupção política. Esta tem trazido à desconfiança do cidadão e a descrença nos partidos políticos.

Um dos problemas mais sérios para nossa democracia, que essa relação entre os financiadores privados e as decisões dos políticos podem gerar é a eleição de representantes ilegítimos. Isso se dá à medida que esses representantes não são produtos da vontade verdadeiramente livre dos representados, confundidos de forma cada vez mais sutil pela máquina eleitoral, azeitada por enormes somas de dinheiro. Como consequência última, observa-se um crescente afastamento entre as decisões políticas adotadas pelos representantes e as reais expectativas e necessidades dos seus destinatários, gerando uma crise de legitimidade evidente.

Esse trabalho irá analisar a legislação vigente acerca da arrecadação e aplicação de recursos, assim como, da respectiva prestação de contas, buscando apontar as lacunas normativas que envolvem o tema. Tais brechas são evidenciadas quando algum esquema de irregularidade se faz presente pela mídia investigativa.

Toda esta problemática será averiguada no decorrer do texto, iniciando-se pelos princípios constitucionais eleitorais como elementos estruturantes do sistema eleitoral, demonstrando-se como a relação entre dinheiro e política vem, constantemente, desvirtuando todo processo democrático. Também será feita referência às normas que regulam a arrecadação e aplicação dos recursos financeiros, assim como, a prestação de contas de campanha e como elas influem para afastar ou penalizar as ilicitudes decorrentes do poder econômico.

As normas que envolvem o atual sistema de financiamento político são analisadas neste trabalho para que se possa, ao final, defender um modelo mais adequado à realidade política brasileira. Assim, o texto é separado em três grandes blocos, nos quais será exposta toda a lógica do sistema de financiamento vigente nos dois primeiros capítulos e, por fim, no último, apresentada uma possibilidade de solução aos problemas destacados nos dois primeiros blocos.

1. QUESTÃO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

No Brasil, o regime político funda-se no princípio democrático, instituído constitucionalmente. Na democracia brasileira o povo se governa por meio de representantes eleitos por ele, que tomam em seu nome e no seu interesse as decisões políticas. Temos assim, uma democracia representativa. O princípio da representação política alicerça o regime democrático que operacionaliza a distribuição do poder político.

Representar significa, em sentido técnico-jurídico, agir em nome de outrem. No Direito Constitucional, a representação política consiste numa relação de direito público pelo qual certos agentes recebem de uma parcela da sociedade poderes específicos com correspondentes responsabilidades. Assim, o fundamento jurídico da representação política é o procedimento eleitoral que vem definido na Constituição e nas leis. Pelo instituto da representação a sociedade elege aqueles que, organizados partidariamente, colocam-se à sua disposição para tutelar seus interesses.¹

O procedimento eleitoral é pautado em atos que viabilizam a legalidade da representação política e seu efetivo exercício. A norma constitucional delimita regras básicas relacionadas a todos os quadros que compõem a figura do processo político eleitoral.² Além dos princípios balizadores da Constituição, como os princípios republicano e democrático, também há outros arrolados no texto constitucional que norteiam a escolha, desde a apresentação das candidaturas até a organização e realização do escrutínio.

A Constituição de 1988 em seu artigo 14 estabelece as condições básicas de elegibilidade para o exercício pleno de todos os direitos políticos, com o objetivo

¹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*. 13 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 219.

² Nas palavras de Ives Gandra da Silva Martins “no Estado Democrático de Direito a lei objetiva fundamentalmente controlar o poder e, como dizia Jhering, só se justifica a força da lei se ela for aplicável a governantes e governados por igual, o que Hart, de forma mais abrangente, hospeda em sua concepção de Direito. Apenas a lei pode reduzir o nível de inconfiabilidade do bom no poder e a principal das leis para esta finalidade é aquela que regula o acesso ao poder, principalmente, no que diz respeito aos meios econômicos para atingi-lo”. MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Direito Eleitoral: Uma teoria do poder e o financiamento de campanhas para alcança-los*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 290.

de regular a proteção à normalidade e legitimidade das eleições contra, dentre outros pontos, a influência do poder econômico, instituindo a inelegibilidade por abuso de poder econômico (art. 14, §9º), e definindo o procedimento para a impugnação de mandato eletivo nos casos de abuso comprovado (art. 14, §10).

O procedimento de escolha de representantes envolve, de forma direta, as mais variadas fontes financeiras, as quais permitem a materialização da relação de disputa pelo pleito eleitoral. Todo esse caminho até o efetivo exercício do cargo político, é rodeado de inúmeras peculiaridades, sendo a utilização de dinheiro o meio mais desvirtuador deste trajeto.

Segundo Pedro Roberto DECOMAIN “é impossível à realização de qualquer campanha eleitoral, sem dispêndio de recursos. São, inclusive, usualmente de grande vulto, especialmente nas campanhas aos cargos majoritários. A Constituição e a legislação infraconstitucional procuram impedir que o abuso de poder econômico interfira no resultado das eleições”.³

O tema financiamento de campanhas eleitorais é largamente reconhecido como um dos mais relevantes do quadro político-institucional de um país. A importância deste tema se faz presente, dentre outros motivos, por se poder inferir, com boa assertividade, que a obtenção e o uso de recursos financeiros em uma campanha eleitoral, em qualquer que seja a modalidade de disputa eleitoral, pode provocar repercussões diretas no período pós-eleitoral e na gestão estatal.

Assim sendo, as leis e a Justiça Eleitoral tem função essencial, uma vez que, além de delinear este processo para a consecução das normas e princípios constitucionais eleitorais, também assegura a aplicação de sanções aos partidos políticos e candidatos que desrespeitarem os ditames do sistema representativo e democrático brasileiro.

1.1. Princípios Constitucionais Eleitorais

Para Karl Loewenstein a qualificação de Estado de Direito impõe que as regras do processo político – entendido como as técnicas de obtenção, exercício e

³ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Eleições*. Florianópolis: Obra Jurídica , 1998. p. 109-110.

perda do poder – estejam submetidas à Constituição e, assim, vinculem igualmente os detentores do poder e os cidadãos.⁴

Um dos maiores avanços do direito brasileiro é a consagração da força normativa dos princípios. Isto porque atribuir a estes eficácia meramente simbólica contempla o individualismo e o liberalismo jurídicos, que são indesejáveis por afastarem a intervenção dos poderes públicos nas relações sociais.

As normas constitucionais classificam-se em princípios e regras, que se distinguem por seu conteúdo semântico e por seu modo de incidência e aplicação. A regra possui suporte fático hipotético mais determinado e fechado, cuja concretização leva à incidência da norma e à subsunção. O princípio tem suporte fático hipotético necessariamente indeterminado e aberto, orientado pela regra instrumental da equidade.

Quase sempre os princípios são dotados de mesma força normativa, sem qualquer hierarquia. Quando colidem, o caso concreto indicará qual será prevalecente, através da ponderação dos valores em questão.

Os princípios não oferecem solução única, como as regras. Por isso permitem que se altere o direito conforme a evolução dos valores da sociedade sem mudar ou alterar o ordenamento, sem comprometer a estabilidade jurídica, por se tratar de processo de adaptação contínua capaz de evitar a obsolescência.

Os princípios constitucionais são expressos ou implícitos. O Direito Eleitoral encontra seus princípios estruturantes elencados na Constituição, porém de forma não explícita. Para se delimitar quais os pontos fundantes desta matéria em específico é essencial arrolar as escolhas políticas fundamentais demarcadas no sistema normativo constitucional para se apontar com mais precisão técnica quais os princípios constitucionais eleitorais que devem ser observados dentro do procedimento eleitoral.

Segundo Eneida Desiree Salgado, o sistema constitucional brasileiro se mostra, inicialmente, alicerçado por cinco princípios constitucionais estruturantes – o princípio da autenticidade eleitoral, o princípio da liberdade para o exercício do mandato, o princípio da necessária participação das minorias, o princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral e o princípio da legalidade específica em matéria

⁴LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976[1961]. p. 163.

eleitoral. Para ela, tais princípios são critérios de validade das leis eleitorais e de justificação das decisões eleitorais.⁵

Apesar de outros autores apresentarem princípios variados, este trabalho será norteado pelos princípios elencados acima, uma vez que se entende serem estes de máxima amplitude e potencial abrangência das situações fáticas, envolvendo em maior graduação o tema específico acerca do financiamento de campanhas eleitorais no direito brasileiro.

A autenticidade eleitoral trata da formação da vontade política de um povo. O que cada eleitor leva em consideração para escolher seu representante. Os dois pontos cruciais na autenticidade eleitoral partem da configuração democrática constitucional: a liberdade do voto e a sua igualdade. Este princípio também leva em consideração à definição do corpo eleitoral, ou seja, quem é admitido a votar. Impõe ainda, como pressuposto para averiguar a legalidade das eleições, as condições de elegibilidade dos candidatos e a suficiência dos votos, um órgão específico, que em nosso sistema é representado pela Justiça Eleitoral.

Para Desiree Salgado, a adoção pela Constituição brasileira de uma democracia deliberativa republicana específica implica o princípio da liberdade para o exercício do mandato.⁶ Existe, reconhecida ao representante, uma liberdade individual de expressão política e um conjunto de direitos políticos concernentes à representação, o que leva ao livre exercício do mandato.⁷

Corre-se o risco aqui, de dismantelar tal princípio através do atual modelo adotado pela norma para o financiamento dos partidos. Conquanto, um financiador que dispenda de muitos recursos requisitará de seu candidato futuras garantias de retorno. Dessa forma, a liberdade para o exercício do mandato fica adstrita à necessidade de se retribuir favores financeiros no momento de efetivação do cargo político.

A democracia brasileira, fundada na concepção de república, exalta ainda o princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, ou seja, o texto normativo fundamental enfatiza o pluralismo político no sistema eleitoral. Esta participação é indispensável para a

⁵ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 28.

⁶ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*, *op. cit.*, p.69.

⁷ ROLLO, Alberto; CARVALHO, João Fernando Lopes de. Fidelidade partidária e perda do mandato. *Semestre Eleitoral*, Salvador, Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, v.9, n.1/2, p.9-32, jan./dez. 2005. p. 10 e 12.

configuração da democracia e a convalidação de outros princípios reitores. As ideologias devem ser consideradas dentro do quadro político nacional de maneira a englobar as mais diversas opiniões, sendo que, sem essa prática, corre-se o risco de desconfigurar todo o sistema eleitoral constitucional brasileiro.

A concepção de república juntamente com a ideia de igualdade, instituídas pela Constituição, concebe outro princípio constitucional eleitoral: o da máxima igualdade entre os candidatos. Este impõe a regulação das campanhas, através do controle da propaganda eleitoral, da neutralidade dos poderes públicos, da vedação ao abuso de poder econômico e da imparcialidade dos meios de comunicação.

Assim, segundo Óscar Sanchez MUÑOZ:

*“en un modelo de democracia concorrencial en el que el acceso al poder depende de una competición entre organizaciones políticas, la elección sólo será auténtica, y en consecuencia el poder resultante sólo será legítimo, si las distintas organizaciones que compiten por el apoyo electoral de los ciudadanos lo han hecho dentro de un marco de igualdad de oportunidades. El cumplimiento satisfactorio de este principio constituye, en este sentido, un elemento clave para la salud y la estabilidad de los sistemas democráticos”.*⁸

Para que tal princípio seja concretizado, porém, é fundamental a efetiva participação da Justiça Eleitoral, como órgão regulador e aplicador de sanções, juntamente com uma normatização específica que permeie todos os meios utilizados pelos candidatos e seus partidos no pleito eleitoral.

Ainda segundo Eneida Desiree Salgado, o princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral impõe a coibição dos abusos na campanha.⁹ Tais abusos são vislumbrados principalmente pelo poder econômico que envolve as campanhas eleitorais. Esse ponto também é destacado por Fábio Wanderley Reis, para o qual o direito de votar e ser votado é obviamente afetado de maneira negativa pelo controle desigual dos recursos financeiros.¹⁰

Por fim, o princípio constitucional da legalidade específica em matéria eleitoral determina que o processo eleitoral seja regulado por lei formal votada pelo Parlamento. A Justiça Eleitoral tem papel principal na conceituação deste princípio, uma vez que esta se relaciona com a verificação de poderes e sua competência.

⁸ MUÑOZ, Óscar Sanchez. *La Igualdad de oportunidades em las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. p. 23.

⁹ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*, op. cit., p. 188-189.

¹⁰ REIS, Fábio Wanderley. Democracia, igualdade e identidade. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário (Org.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002. p. 11-31. p. 12.

Destaca Eneida Desiree Salgado o papel questionável que a Justiça Eleitoral desenvolve em nosso país, principalmente no que diz respeito a sua autorreconhecida “competência normativa”. A autora observa que não cabe, em caso algum, ao Poder Judiciário, seja pelo Supremo Tribunal Federal, seja pelo Tribunal Superior Eleitoral, “aprimorar” a legislação eleitoral e as instituições políticas, nem sequer expedir resoluções.¹¹

Vislumbrados os princípios constitucionais eleitorais, faz-se necessário dar prosseguimento ao tema do financiamento político analisando brevemente as disposições normativas em voga no sistema legal.

1.2. O regime jurídico do financiamento de campanhas na Lei nº 9.504/97.

Em se tratandodas leis eleitorais, era costume em nosso ordenamento a edição de uma nova lei a cada eleição. A partir de 1997, os pleitos eleitorais passaram a ser disciplinados pela Lei nº 9.504. A arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas, bem como a correspondente prestação de contas à Justiça Eleitoral, encontra-se atualmente regulada nos arts. 17 ao 32 da referida lei.

O procedimento para o financiamento de campanhas inicia-se com o art. 17 o qual dispõe que o financiamento será realizado sob a responsabilidade dos partidos políticos ou de seus candidatos. A Lei nº 11.300/06, denominada minirreforma eleitoral, acrescentou ao texto o art. 17-A, que dispõe sobre os limites de gastos de cada campanha, os quais serão estabelecidos por lei a ser editada até 10 de junho de cada ano eleitoral; limites estes que observarão as peculiaridades locais. Não havendo a edição da lei o partido é que fixará o limite de gastos, comunicando a Justiça Eleitoral sobre os mesmos no momento de registro das candidaturas de seus filiados (art. 18).

Caso este valor máximo seja extrapolado, o candidato ou partido pagará multa de cinco a dez vezes a quantia em excesso (art. 18, §2º). A Resolução nº 23.376 que regulou as eleições de 2012 estabelece em seu art. 3º, §5º, que o candidato ou partido que gastar além dos limites informados a Justiça Eleitoral, poderá responder por abuso de poder econômico, na forma do art. 22 da Lei Complementar nº64/90, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

¹¹ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*, op. cit. p. 217-221.

Depois de registrado, o limite de gastos só poderá ser alterado com a autorização do Juízo Eleitoral, mediante solicitação justificada, com base na ocorrência de fatos supervenientes e imprevisíveis. A Ac.-TSE, de 10.11.2011, no AgR-AI nº 9893 julgou que a referida multa, prevista no §2º do art. 18, não configura elemento ensejador de rejeição em prestação de contas, retirando a eficácia sancionatória deste dispositivo.

Após a escolha de seus candidatos em convenção o partido deverá, em até 10 dias, constituir comitês financeiros com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais (art. 19, *caput*). Dentre as funções desenvolvidas pelos comitês financeiros, como prestar contas à justiça eleitoral, eles também deverão distribuir aos candidatos os recibos eleitorais para as doações feitas por pessoas físicas e jurídicas. Toda e qualquer arrecadação de recursos só poderá ser efetivada mediante a emissão de recibos eleitorais. Estes são documentos oficiais que viabilizam e tornam legítima a arrecadação de recurso para a campanha. A sua emissão é obrigatória para toda a doação ao candidato ou ao comitê financeiro, inclusive para os recursos próprios aplicados na campanha. Os recibos eleitorais deverão ser impressos pelo partido, candidato ou comitê financeiro diretamente do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE).

Os comitês financeiros administram os recursos do partido a serem aplicados nas campanhas eleitorais, mas é o candidato quem efetuará os seus gastos de campanha pessoalmente, podendo também designar pessoa responsável para essa tarefa (art. 20). Essa pessoa recebe comumente a designação de “tesoureiro de campanha”.

A Lei nº 11.300/06 modificou o texto do art. 21 tornando o candidato e seu tesoureiro solidariamente responsáveis pela veracidade dos números declarados ao Juízo Eleitoral. O art. 22 ainda determina que é obrigatória a abertura de conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha. Neste mesmo sentido, a Resolução nº 23.376 que regulou as eleições de 2012 informou ser obrigatória a abertura de conta bancária específica para os candidatos, comitês financeiros e partidos políticos, em todos os níveis de direção (art. 12). Mesmo que não haja movimentação financeira os candidatos e comitês financeiros ficam obrigados a abrir conta bancária específica para a campanha (art.12, §2º).

Todos os valores depositados na conta de campanha deverão ser identificados pelo nome ou razão social e respectivo número de inscrição no CPF ou

CNPJ (§ 4º). Assim, é obrigatória a identificação dos doadores, o que é de fundamental importância para a transparência das campanhas eleitorais.

A movimentação de recursos financeiros fora da conta específica, à exceção dos recursos do Fundo Partidário, implica a desaprovação das contas de campanha e o posterior envio dos autos ao Ministério Público para a propositura da ação cabível, sendo que se ficar comprovado o abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado (art. 17 da Resolução nº 23. 376/12).

O §3º da art. 22 da Lei das Eleições, assim como o art. 17 da Resolução nº 23. 376/12, os quais disciplinam os casos de uso de recursos financeiros que não provenham de conta específica, possuem como escopo punir os candidatos que utilizem do “caixa dois” de campanha, tentando evitar que sejam utilizados recursos provenientes de fontes vedadas pela lei.

A Lei nº 12.034/09 incluiu na Lei das Eleições o art. 22-A o qual trata da inscrição de candidatura e comitês financeiros no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Após o recebimento do pedido de registro da candidatura, a Justiça Eleitoral deverá fornecer em até três dias úteis, o número de registro do CNPJ ficando após isso, os candidatos e comitês financeiros autorizados a promover a arrecadação de recursos financeiros e a realizar as despesas necessárias à campanha eleitoral (§§ 1º e 2º).

Denise Schlickmann explica que a intenção do legislador ao instituir a obrigatoriedade de registro no CNPJ “*teve por objetivo, única e exclusivamente, a abertura de contas bancárias para o registro da movimentação financeira de campanha eleitoral, instituindo-se importante diferenciação entre o candidato e a pessoa física (...)*”.¹²

José Jairo Gomes afirma que a inscrição dos candidatos no CNPJ “*é também relevante para o aperfeiçoamento do controle exercido pela Justiça Eleitoral, pois enseja o intercâmbio de informações com a Receita Federal. Procura-se evitar, com isso, que determinadas candidaturas sejam irrigadas com dinheiro de origem ilícita, como caixa dois, empresa de fachada e tráfico de entorpecentes*”.¹³

¹² SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2012. 6 ed. p. 135.

¹³ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2013. 9 ed. p. 323.

As campanhas eleitorais dependem de um número considerável de doações, uma vez que o custo da disputa mostra-se cada vez mais elevado. Com o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, as formas de fazer campanha mudaram, e mudou também o espaço que o dinheiro ocupa dentro dos partidos. Recursos como trabalho e conhecimento da cena local perderam espaço para o marketing político. Arrecadar recursos tornou-se de vital importância aos partidos e candidatos. Assim, a legislação almejou dar maior transparência a este processo, visando afastar possíveis condutas ilícitas na hora de amearhar dinheiro para as campanhas.

Desta forma, deve imperar o princípio da transparência no que concerne aos gastos eleitorais, ou seja, os eleitores devem poder ter acesso aos valores e a origem dos recursos usados nas campanhas políticas, sob pena de se formar uma representação política dissociada da verdadeira vontade coletiva.

A Lei nº 9.504/97 permite que sejam efetuadas doações por pessoas jurídicas (art. 81 *caput*) e pessoas físicas (art. 23, *caput*). Tais doações poderão ser feitas em favor de candidato, comitê financeiro e/ou partido político, e serão realizadas mediante cheques cruzados e nominais, transferência bancária, depósitos em espécie e doações ou cessão temporária de bens ou serviços estimáveis em dinheiro.

Neste ponto do sistema permeiam-se alguns limites legais, uma vez que a influência exercida por tais doadores poderá ensejar o desequilíbrio na disputa. Bruno César Lorencini afirma que “*a existência de legislação que regule e limite a arrecadação e dispêndio de recursos nas campanhas é ponto essencial para a qualificação democrática do processo eleitoral*”.¹⁴ Tal limite é monetário, sendo para pessoas físicas de dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição e, no caso em que o candidato utilize recursos próprios, o valor da doação fica adstrito ao montante máximo de gastos estabelecido pelo seu partido. Aqui, vale ressaltar, que a inexistência de barreiras legais específicas para a injeção de recursos pessoais na própria campanha acaba por privilegiar os candidatos com maior poder aquisitivo.

¹⁴LORENCINI, Bruno César. “Aspectos jurídicos do financiamento eleitoral no Brasil”, in CAGGIANO, Monica Herman S. (coord.), *Direito Eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p.125.

Bruno Wilhelm Speck critica este ponto da legislação. Para ele, o fato das normas eleitorais estabelecerem como limites às quantias doadas uma porcentagem do rendimento financeiro obtido pela pessoa física ou jurídica, independentemente se este lucro foi alto ou baixo, pode ocasionar a “super representação” da classe mais abastada ou de pessoas jurídicas, conforme o trecho a seguir:

Por que um cidadão com renda mais alta está autorizado a contribuir mais para campanhas do que seu vizinho, que tem rendimentos menores? Semelhante dispositivo talvez nem resista a um questionamento sério quanto à sua constitucionalidade, uma vez que transforma em norma a desigualdade dos cidadãos no processo eleitoral.¹⁵

Doações que extrapolem este limite são punidas com multa no valor de cinco a dez vezes o valor excedido (§3º inc. II, art. 23). As pessoas físicas também podem fazer doações “estimáveis em dinheiro”, provendo as campanhas de bens móveis ou imóveis. Nesse caso, o valor não deve ultrapassar R\$ 50.000,00, conforme determina o artigo 23, § 7º, Lei 9.504/97. Este tipo de doação deverá ser convertido em dinheiro, para fins de prestação das contas de campanha à Justiça Eleitoral.

A Resolução nº 23.376 determina em seu art. 23 que são considerados bens estimáveis em dinheiro fornecidos pelo próprio candidato aqueles integrantes do seu patrimônio em período anterior ao pedido do registro de candidatura. Já os bens estimáveis em dinheiro doados por pessoas físicas ou pelas jurídicas devem constituir produto de seu próprio serviço, de suas atividades econômicas e, no caso dos bens permanentes, deverão integrar o patrimônio do doador.

As pessoas jurídicas ficam restritas a doações que não excedam dois por cento do faturamento bruto da empresa auferido no ano anterior à eleição (art. 81, §1º). As empresas poderão doar para quaisquer partidos ou candidatos, inclusive adversários em uma mesma eleição, ou seja, a mesma pessoa jurídica poderá contribuir com a candidatura de mais de um candidato ou partido, não havendo filtro ideológico ou qualquer impedimento legal a este ato. A única barreira imposta pelo legislador é o limite monetário indicado no §1º do art. 81 da Lei das Eleições. As pessoas físicas também poderão financiar mais de um candidato, ficando apenas adstritas ao imposto pelo inciso I, do art. 23 da Lei das Eleições.

¹⁵SPECK, Bruno Wilhelm. “Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma”, in *Revista Jurídica Consulex*, ano VIII, n. 179, jun. 2004, p.37.

Para as empresas que ultrapassarem este limite, à lei impõe como sanção o pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso (§2º), estando sujeita também a proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos (§3º). A empresa infratora possui a garantia constitucional à ampla defesa, ou seja, as sanções previstas no §3º do art. 81 pressupõem que o ilícito eleitoral seja reconhecido em processo no qual se assegure a ampla defesa.

Ainda é importante destacar, como observa Sídia Maria Porto Lima, que “as doações efetuadas entre candidatos e comitês financeiros, desde que decorrentes de doações recebidas de pessoas físicas, não estão sujeitas aos limites supra-referidos, o que abre a possibilidade da realização de vultosas doações sem sujeição aos limites individuais legalmente estabelecidos”.¹⁶

As pessoas jurídicas também poderão fazer doações aos partidos sem a destinação específica de financiamento de campanha. O art. 39 da Lei dos Partidos Políticos permite que sejam efetuadas doações com o intuito de constituição dos fundos partidários ou para sua manutenção, não havendo aqui, limites expressos. Assim, José Jairo Gomes aponta que “não há óbice legal a que, em ano de eleição, uma pessoa jurídica doa a partido político sob ambas as formas, ou seja, com vistas a financiar campanhas de candidatos e para sua manutenção”.¹⁷

Os candidatos são obrigados a prestar contas das doações feitas a ele no prazo de um mês após a eleição. Mas, as doações destinadas aos partidos políticos somente serão divulgadas à sociedade em 30 de Abril do ano seguinte à eleição, evitando que os cidadãos possam tomar conhecimento de quem está doando. Aqui existe uma brecha na legislação eleitoral para que as empresas possam driblar os limites estabelecidos legalmente.

Todas as doações, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, devem ser efetuadas mediante recibo, em formulário impresso ou eletrônico, em conta aberta exclusivamente para este fim, como determina o art. 22 da Lei nº 9.504/97. Mesmo a utilização de recursos próprios pelo candidato depende da expedição de recibo eleitoral. A não apresentação desse documento oficial é considerada pelo TSE

¹⁶ LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 109.

¹⁷ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2013. 9 ed. p. 326.

irregularidade insanável, o que poderá levar a desaprovação da prestação de contas do candidato (§2º, inc. II, do art. 23).

A Lei nº 12.034/09 trouxe a possibilidade de se realizar doações pela Internet, mediante emissão de recibo gerado eletronicamente. Tais doações podem ser efetuadas através de formulários eletrônicos, na página do candidato, por cartão de crédito ou emissão de boleto bancário (art. 23, §2º). O art. 23 também teve adicionado ao seu texto pela Lei 11.300/06 o §5º, através do qual ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro bem como de troféus, prêmios ou ajuda de qualquer espécie feita por candidato a empresas ou pessoas físicas.

A Resolução nº 23.376/12 destaca como recursos que podem ser arrecadados para as campanhas os do próprio candidato, de fundo do partido político, doações de pessoas físicas e de jurídicas, doações por cartão de débito ou de crédito, doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos, receitas decorrentes da comercialização de bens ou serviços da promoção de eventos, bem como da aplicação financeira dos recursos de campanha, assim como do repasse de recursos do Fundo Partidário (art. 18). Todas essas receitas devem ser acompanhadas de expedição de recibo eleitoral.

A Lei Eleitoral também estabelece quais são as fontes vedadas, ou seja, aquelas das quais não podem receber doações o partido político, comitê financeiro e candidato. A primeira a ser destacada é a vedação a entidades vinculadas ao Estado ou predominantemente de interesse público.

A vedação ao financiamento por instituições com relação estrita com o Poder Público ou que utilize de verbas públicas para seu funcionamento é motivada pelo princípio eleitoral da máxima igualdade na disputa eleitoral, uma vez que tais instituições, arroladas no art. 24, incisos II, III, IV, V, X e XI da Lei nº 9.504/97, podem afetar o equilíbrio da disputa eleitoral. Nesta esteira, Denise Goulart Schlickmann afirma que tais vedações são necessárias, pois, voltam-se à coibição *“da interferência indireta do próprio Estado no processo financiador eleitoral, desequilibrando a disputa, pois realizada de forma direcionada e não igualitária, como é a característica do ato voluntário da doação”*.¹⁸

A vedação estende-se também aos recursos provenientes de governos estrangeiros. A proibição ao recebimento de financiamento de entidade ou governo

¹⁸ SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. op cit. p.221.

estrangeiro, assim como de pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior (art. 24, inc. I e VII), funda-se na possibilidade de estas entidades afetarem a soberania do Estado brasileiro. Ademais, como afirma Pedro Roberto Decomain, “a eleição é manifestação da soberania nacional, que pode ficar afetada com a eleição de candidatos mediante emprego de recursos fornecidos por governos estrangeiros”.¹⁹

As demais vedações trazidas pela legislação tem a finalidade de afastar as entidades que poderiam, em decorrência da sua influência em um grande número de pessoas, afetar o equilíbrio do processo eleitoral, em razão do impacto de sua atuação. São elas as entidades de classe ou sindical, as entidades beneficentes e religiosas e as entidades esportivas (incisos VI, VIII e IX).

A Lei nº 12.034/09 adicionou ao art. 24 da Lei das Eleições o parágrafo único, pelo qual as cooperativas poderão efetuar doações às campanhas eleitorais, desde que não haja entre os cooperados concessionários ou permissionários de serviços públicos ou que estejam sendo beneficiadas com recursos públicos.

A análise feita até aqui demonstrou as normas relativas à captação e aos gastos de recursos privados nas campanhas eleitorais. Para que se possa efetivamente determinar os elementos que compõe o modelo de financiamento eleitoral atualmente imperante em nosso Estado é necessário compreender o último ato a legitimar o processo eleitoral: o instituto da prestação de contas.

¹⁹ DECOMAIN, Pedro Roberto. Da Arrecadação de Recursos nas Campanhas Eleitorais e da prestação de contas na Lei das Eleições. In: *Anais do Primeiro Congresso Centro-Sul de Direito Eleitoral*. Campo Grande, p. 166

2. PRESTAÇÃO DE CONTAS

O modelo normativo que delimita a relação entre o dinheiro e política em nosso país tem como instrumento balizador as leis que regulam a prestação de contas²⁰. É através da análise dessas normas que será possível, ao final deste trabalho demonstrar, que o financiamento exclusivamente público é o formato mais adequado para nortear o processo eleitoral brasileira.

A tentativa de coibir os abusos econômicos no processo eleitoral é realizada pela legislação através do instituto da prestação de contas, pelo qual se avalia os recursos e gastos efetuados, assim como a nomeação de doadores ao financiamento das campanhas. A prestação de contas tem a finalidade de tentar impedir o uso indevido de recursos no processo eleitoral, na medida em que implica numa maior transparência das movimentações financeiras dos candidatos e partidos.

Segundo Sídia Maria Porto Lima,

*“a prestação de contas pode ser descrita como um instituto que tem como finalidade primordial, emprestar transparência às campanhas eleitorais, (...), possibilitando a identificação de situações que podem estar relacionadas ao abuso de poder econômico, além de prever sanções pelo desrespeito aos dispositivos que o regulam”.*²¹

Nesse mesmo diapasão Kildare Gonçalves Carvalho afirma que

*“a prestação de contas à Justiça Eleitoral objetiva o estabelecimento de mecanismos que possam evitar o abuso de poder econômico nos processos eleitorais, ficando obrigados os partidos políticos a prestar contas das doações financeiras recebidas e de todos os gastos realizados nos processos eleitorais”.*²²

Contudo, ressalta Pedro Roberto Decomain que embora a exigência da prestação de contas seja importante instrumento para coibir a ocorrência de abusos, especialmente decorrentes do emprego de receitas e despesas de campanha em limites superiores aos previstos pelos partidos, bastará que nem toda receita, e

²⁰ MENDES, Antonio Carlos. *Apontamentos sobre abuso do poder econômico em matéria eleitoral*. Informativo Eleitoral: Mato Grosso do Sul. v.4, 1994. O autor esclarece que o abuso de poder econômico em matéria eleitoral consiste, em princípio, no financiamento, direto ou indireto, dos partidos políticos e candidatos, antes ou durante a campanha eleitoral, com ofensa à lei e às instituições da Justiça Eleitoral, objetivando anular a igualdade jurídica, ou seja, a igualdade de oportunidades.

²¹LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. op cit. p. 90.

²²CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*.op cit. p.749.

consequentemente nem toda despesa, seja contabilizada, para que se perceba a dificuldade de controle inerente à matéria.²³

O instituto da prestação de contas eleitoral é dotado de dispositivos próprios, os quais impõem condutas a serem obedecidas por candidatos e partidos políticos, ao mesmo tempo em que cominam sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento das normas que o regulam. Porém, é necessário questionar-se se as penas cominadas aos infratores, na parte que cuida da movimentação de recursos e prestação de contas de campanha, são suficientes para desencorajar e punir eficazmente as práticas delituosas e se o instituto da prestação de contas de campanha vem se apresentando como um meio eficaz no combate ao abuso de poder econômico das eleições brasileiras.

2.1. Disciplina das Prestações de contas

A Constituição Federal prevê em seu art. 17, inciso III, a obrigação das agremiações em prestar contas à Justiça Eleitoral, sendo o tema disciplinado no Capítulo I do Título III da Lei nº 9.096/95 e nos arts. 28 ao 32 da Lei nº 9.504/97. Para elaboração e entrega da prestação de contas anuais dos partidos políticos, a regulamentação a ser observada está delimitada na Resolução TSE nº 21.841/2004. O TSE também disciplinou a matéria através da Resolução nº 23.376 para as eleições municipais de 2012.

No terreno da prestação de contas cumpre salientar antes de tudo que qualquer doação ou contribuição de campanha deve ser objeto da expedição de um recibo, por parte do partido ou candidato beneficiário. O art. 30 da Lei dos Partidos Políticos exige que as legendas partidárias mantenham escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento, por parte da Justiça Eleitoral, da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas.

Os partidos devem prestar contas à Justiça Eleitoral anualmente, no prazo máximo de 30 de abril do ano seguinte ao exercício findo, conforme o art. 32, *caput*, da Lei dos Partidos Políticos. Em ano eleitoral, o §3º do referido artigo, determina que os partidos encaminhem a descrição de suas contas mensalmente, entre os

²³DECOMAIN, Pedro Roberto. *Da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e da prestação de contas na Lei das Eleições*. In: ANAIS do Primeiro Congresso Centro-Sul de Direito Eleitoral. Mato Grosso do Sul, 1998. p. 171.

quatro meses anteriores e os dois meses posteriores à realização do pleito. Todos os balanços, sejam eles anuais ou mensais, devem conter os valores recebidos do Fundo Partidário e respectivos gastos, a origem e valor das contribuições e das doações recebidas, assim como as despesas realizadas no período de campanha, sendo estas especificadas e com as respectivas comprovações dos gastos, com especial ênfase dos dispêndios relativos à propaganda eleitoral e demais gastos de campanha.

Em relação à citada Resolução TSE nº 21.841/2004, a qual disciplina a prestação de contas anual dos partidos políticos, destaca-se que todos os partidos políticos estão obrigados à abertura de conta bancária, bem como assessoramento por contador habilitado para elaboração de sua prestação de contas. O art. 2º desta Resolução impõe que os estatutos dos partidos políticos contenham normas sobre finanças e contabilidade, as quais devem observar aos Princípios Fundamentais de Contabilidade e às Normas Brasileiras de Contabilidade. A Resolução ainda ressalta que a não abertura de conta bancária, pelos partidos políticos e candidatos, enseja a desaprovação da prestação de contas.²⁴

A Lei nº 9.504/97 trata do tema, estabelecendo, inicialmente em seu art. 28 a responsabilidade pela feitura da prestação de contas de acordo com cada tipo de eleição. Para as eleições majoritárias, a elaboração cabe ao respectivo comitê financeiro, através da apresentação dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e da relação dos cheques recebidos.

No caso de eleição proporcional, tanto o comitê financeiro como o próprio candidato podem apresentar à Justiça Eleitoral a prestação de contas. O inciso II, do art. 28 aduz que tal prestação de contas deverá observar os Anexos da Lei Eleitoral. Porém, atualmente os modelos constantes do Anexo foram substituídos e podem ser obtidos no Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), que está em conformidade com a regulamentação de prestação de contas de cada eleição.²⁵

²⁴Ac.-TSE, de 06/03/2012, no AgR-Reesp nº2834940. Ausência de abertura de conta-corrente e recebimento de recursos sem identificação do doador dão vícios que atingem a transparência e comprometem a fiscalização da regularidade da prestação de contas.

²⁵ O Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), previsto na Resolução-TSE nº 23.376/2012, é um programa desenvolvido pela Justiça Eleitoral para auxiliar na elaboração de prestação de contas de campanhas eleitorais dos candidatos, comitês financeiros e partidos políticos. De acordo com a resolução, a prestação de contas deverá ser elaborada por meio do SPCE, que deverá ser instalado no computador do usuário para preenchimento das informações. Os dados inseridos no sistema devem ser gravados em arquivo gerado pelo SPCE e encaminhados à Justiça Eleitoral, além

O § 4º do artigo em comento foi introduzido pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006, determinando a obrigatoriedade de divulgação de relatório discriminado dos recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro recebidos para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem. Tal divulgação deverá ser efetuada em sítio criado pela Justiça Eleitoral na rede mundial de computadores (Internet). A Resolução TSE nº 23.376/2012 disciplina este tipo de prestação em seu art. 60.

A doutrina chama esta prestação de contas de parcial. As declarações financeiras “parciais” devem manter correlação com os valores apresentados na prestação de contas final. Entretanto, estes relatórios limitam-se a declarar apenas as receitas e as despesas, sem indicar os doadores. Sem esta correlação entre os financiadores e os candidatos estes documentos tornam-se superficiais, não permitindo aos eleitores ter conhecimento desta relação antes do dia das eleições.

A legislação também prevê, em seu art. 28 §1º, como integrantes das prestações de contas, o extrato da conta bancária especificamente aberta para a movimentação de todos os recursos da campanha, inclusive recursos próprios, e aqueles decorrentes da comercialização de produtos e serviços.

A apresentação do extrato bancário é de fundamental importância, uma vez que possibilita a averiguação do montante de todos os recursos arrecadados e despesas realizadas, em confronto com os dados constantes dos demonstrativos apresentados. É também através da análise do extrato bancário, que se intenta verificar a data a partir da qual foram iniciadas as doações, e quando elas cessaram.²⁶

das peças e documentos elencados no art. 40 da Resolução-TSE nº 23.376. De acordo com Sídia Maria Porto Lima este sistema informatizado de prestação de contas apresenta várias vantagens com relação ao sistema de preenchimento convencional. A primeira delas consiste na disponibilização de uma opção de ajuda, exposta na própria tela do sistema, mediante a qual se tem acesso à orientação com relação do preenchimento de cada um dos campos, de forma pormenorizada. Além disso, o sistema efetua todas as operações aritméticas que se fizerem necessárias, alerta com relação à extrapolação de limites, acusa a ausência do preenchimento de campos obrigatórios e, quanto ao preenchimento incorreto, adverte quanto ao lançamento de números de CPF e CNPJ incorretos recebidos e emitidos, de modo que, dificilmente haverá dúvidas quanto ao correto preenchimento. LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. *op cit.* p.123-129.

²⁶LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. *op. cit.* p. 142-241.

O TSE expediu, para as eleições de 2012, a Resolução nº 23.376, a qual trata dentre outros assuntos, da prestação de contas para as eleições municipais daquele ano. A divulgação dos valores envolvidos na campanha deverá ser efetuada pelo candidato, comitês financeiros e partidos políticos, sendo solidariamente responsável o candidato e seu administrador financeiro pelo conteúdo expresso na prestação de contas.

Mesmo o candidato renunciando à candidatura, desistir dela, ser substituído ou tiver seu registro indeferido pela Justiça Eleitoral, deverá prestar contas correspondentes ao período em que participou do processo eleitoral. O mesmo ocorre em caso de falecimento do candidato, sendo que a obrigação pela prestação de contas recai sobre seu administrador financeiro ou da direção partidária.

O § 7º desta instrução, destaca ainda que mesmo havendo ausência de movimentação de recursos de campanha, financeiros ou estimáveis em dinheiro, o candidato, comitê financeiro ou partido político deverão prestar contas. Além disso, importante mencionar o parágrafo único do art. 36, o qual dispõe que os dirigentes do partido, assim como o Presidente e o tesoureiro do comitê financeiro são responsáveis pela veracidade das informações relativas à administração financeira das respectivas campanhas eleitorais, devendo assinar todos os documentos que compõe a prestação de contas.

A Resolução TSE nº 23.376/2012, ainda prevê em seu art. 40 quais documentos deverão ser remetidos pelo comitê ou candidato à Justiça Eleitoral como parte de suas respectivas prestações de contas. Todas as peças discriminadas pelo art. 40 são geradas pelo Sistema de Prestação de Contas Eleitorais – SPCE e deverão estar obrigatoriamente assinadas pelo candidato e respectivo administrador financeiro de campanha, caso exista; ou, no caso do comitê financeiro e do partido político, assinados pelo seu presidente e tesoureiro.

O candidato pode indicar uma pessoa para assumir a responsabilidade pela administração financeira da campanha. Neste caso, o candidato é solidário, juntamente com o seu administrador financeiro, pelas informações registradas na prestação de contas, devendo ambos assiná-la, sendo admitida a representação por pessoa designada pelo candidato. Ainda, em seu art. 43, a Resolução destaca que em casos de utilização de recursos financeiros próprios, a Justiça Eleitoral poderá exigir do candidato a apresentação de documentos comprobatórios da respectiva origem.

As contas dos candidatos a Vice-Prefeito serão prestadas juntamente com as de seus titulares. A prestação de contas dos comitês financeiros será feita conjuntamente com as contas do diretório municipal dos partidos políticos que os constituíram.

Os comitês financeiros possuem diversas obrigações no processo de prestação de contas (art. 29 da Lei nº 9.504/97). A primeira delas é a de fazer uma conferência entre os valores transferidos pelo próprio comitê aos seus candidatos majoritários e os valores declarados pelo candidato como recebidos pelo comitê. Depois, deve o comitê resumir as informações contidas nas prestações de contas recebidas dos candidatos para apresentar à Justiça Eleitoral um demonstrativo consolidado das campanhas de seus candidatos.

Todas as prestações de contas devem ser entregues à Justiça Eleitoral no prazo máximo de trinta dias após a realização das eleições. No caso de segundo turno, as prestações de contas dos candidatos participantes devem ser encaminhadas em no máximo, trinta dias após a realização da segunda eleição. Para os candidatos às eleições proporcionais que optarem por efetuar suas prestações de contas individualmente, o prazo para apresentação à Justiça Eleitoral também será de trinta dias após a data da eleição.

Os termos acima descritos estão arrolados no art. 29 da Lei nº 9.504/97, destacando-se que a não observância dos incisos III e IV deste dispositivo implica na não diplomação do candidato, enquanto o atraso persistir (art. 29, § 2º). A Lei nº 12.034/09 incluiu o §3º deste artigo, tratando das dívidas de campanha, ou seja, do saldo negativo entre valores recebidos e os valores aplicados nos gastos eleitorais. No caso de haver dívidas de campanha na prestação de contas apresentada, o débito pode ser assumido pelo partido político.²⁷

Dessa forma, o candidato ou comitê tem até trinta dias após a realização das eleições para pagar eventuais débitos. Após esse prazo, o partido poderá assumir a dívida, uma vez que se ela não for paga, poderá acarretar a desaprovação das prestações de contas apresentadas. Caso o partido decida assumi-la, a responsabilidade por ela passa a ser do órgão partidário da respectiva circunscrição eleitoral e do candidato, sendo esta responsabilidade solidária. Nesse caso, a

²⁷ Ac.-TSE, de 08/02/2011, na Pet nº 2.597: “a existência de dívida de campanha não obsta a aprovação das contas do candidato ou do comitê financeiro, caso seja assumida a obrigação pelo partido, que deverá indicar na sua prestação de contas anual as rubricas referentes às despesas de campanha não quitadas.”

existência do débito não será causa motivadora da rejeição das contas de campanha (art. 29, § 4º, incluído pela Lei nº 12.034/09).

A Lei das Eleições também disciplina as chamadas “sobras de campanha”, ou seja, quando a receita de campanha for maior que os gastos realizados (art. 31). Prevê o *caput* deste artigo, com redação alterada pela Lei nº 12.034/09, que em caso de sobras de campanha, deve-se esperar o trânsito em julgado da decisão que julgou a respectiva prestação de contas para que os recursos que sobraram sejam transferidos ao órgão partidário da circunscrição do pleito ou para a coligação. Se a sobra for destinada para a coligação, deve haver uma divisão igualitária entre os partidos que a compõem.

O parágrafo único do art. 31, também alterado pela Lei nº 12.034/09, institui que os recursos amealhados pelos partidos como sobras de campanha devem constar nas respectivas prestações de contas, sendo necessária a identificação do candidato responsável pelo saldo positivo. A Resolução TSE nº23.376/2012 determina que as sobras financeiras de recursos oriundos do Fundo Partidário deverão ser restituídas ao partido político para depósito na conta bancária destinada à movimentação de recursos dessa natureza (art. 39, § 2º).

2.2. Órgãos de controle e regime de sanções

A Justiça Eleitoral configura instituição singular, dotada de competência jurisdicional e de ampla atribuição administrativa concernente ao processo eleitoral. Ela é responsável por todos os processos eleitorais do país, trabalhando para organizar, fiscalizar e realizar as eleições em nível municipal, estadual e federal.

Cabe à Justiça Eleitoral realizar a fiscalização sobre prestação de contas partidárias e despesas feitas pelo partido durante suas campanhas eleitorais, assim como, se foram observadas todas as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos.

A prestação de contas deverá ser elaborada através do Sistema de Prestação de Contas Eleitoral – SPCE, disponível na página da internet do Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.jus.br). Através dos lançamentos no SPCE são registradas as arrecadações e aplicações de recursos, inclusive os originados do Fundo Partidário, ainda que convertidos em bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro, bem como as despesas realizadas durante a campanha eleitoral.

As peças geradas pelo SPCE serão recepcionadas eletronicamente pela Justiça Eleitoral e, se o número de controle existente nas peças for o mesmo número gerado na mídia, será emitido o comprovante de recebimento da prestação de contas em 02 (duas) vias, sendo uma via destinada ao responsável pela prestação de contas e a outra integrará o respectivo processo.

Durante o período da campanha, a Justiça Eleitoral poderá encaminhar circularizações para fornecedores e doadores, assim como fiscalizar comitês de campanha, com objetivo de coletar informações prévias ao exame das contas.

As informações prestadas e obtidas pela Justiça Eleitoral subsidiarão o exame das contas de campanha e serão encaminhadas à Receita Federal para verificação da regularidade das doações arrecadadas e das despesas realizadas. Para melhor exame das contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar técnicos dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios por quanto tempo foi necessário (art. 30, §3º).

O partido deverá manter arquivadas as contas eleitorais pelo prazo máximo de 180 dias após a diplomação (art. 32, *caput*, da Lei nº 9.504/97). Não há previsão de sanção para o partido ou candidato que descumprir esta regra.

Participa também do processo de análise da prestação de contas o Ministério Público Eleitoral. Integram o MP Eleitoral o Procurador-Geral Eleitoral, os Procuradores Regionais Eleitorais e os Promotores Eleitorais. Os Procuradores Regionais Eleitorais, o Procurador-Geral Eleitoral e o Vice-Procurador Geral Eleitoral pertencem ao Ministério Público Federal; os Promotores Eleitorais pertencem ao MP Estadual e exercem a função eleitoral por delegação do MPF.²⁸

As prestações de contas dos diretórios nacionais dos partidos devem ser enviadas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Já os órgãos estaduais de cada legenda devem enviar aos Tribunais Regionais Eleitorais e os órgãos municipais devem encaminhar aos juízes eleitorais.

Ao julgar as contas, a Justiça Eleitoral poderá decidir pela aprovação da prestação de contas, quando todos os dados estiverem de acordo com a legislação, pela aprovação com ressalvas, quando houver falhas nas prestações de contas que são sejam graves o suficiente para comprometer a regularidade das contas, pela desaprovação, quando as contas apresentarem falhas graves, que possam

²⁸ MANUAL ELEITORAL 2012. Procuradoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul. Disponível em www.prers.mpf.gov.br/eleitoral/eleitoral/prers-eleitoral/2012-versão-intranet.pdf. Acesso em 19/07/13.

comprometer a regularidade da prestação de contas e, por fim, pela ausência de prestação, quando as contas não forem apresentadas (art. 30 da Lei nº 9.504/97, alterado pela Lei nº 12.034/09).

Caso a prestação de contas não seja apresentada, a Justiça Eleitoral emitirá notificação para que o candidato ou comitê a apresente em até 72 horas. Se mesmo assim não forem prestadas, o candidato fica impedido de receber a certidão de quitação eleitoral até o final da legislatura, persistindo os efeitos da restrição após esse período, até a efetiva apresentação das contas (art. 53, inciso I da Resolução do TSE nº 23.376/12). Quando a responsabilidade pela prestação for do comitê financeiro e o mesmo deixar de apresentá-las, o partido político que a ele estiver vinculado perderá o direito ao recebimento de quota do Fundo Partidário (art. 53, inciso II).

Em relação à certidão de quitação eleitoral mencionada, esta se faz necessária para o registro da candidatura, conforme o art. 11, § 1º, inciso VI da LE. Assim, os candidatos que não prestarem contas ou tiverem suas contas rejeitadas não poderão registrar sua futura candidatura. Tal sanção imposta aos candidatos é dotada de real eficácia, pois aumenta a preocupação dos políticos em relação à apresentação de suas contas eleitorais.

A Lei nº 12.034/09, porém, incluiu ao referido art. 11 o § 7º, através do qual se determina que a certidão de quitação eleitoral só não será emitida se as contas de campanha eleitoral não forem apresentadas, extinguindo a possibilidade de não expedir a certidão também em caso de rejeição de contas. Logo, em caso de rejeição de contas não há previsão legal de sanção aplicável diretamente a este caso, devendo o Ministério Público ou interessado legitimado ingressar com ação de apuração de abuso de poder econômico.

Em relação às contas parciais (art. 28, §4º da Lei nº 9.504/97) nenhuma sanção é prevista expressamente, caso elas não sejam apresentadas. Somente haverá punição se as contas finais também não forem entregues.

Se a Justiça Eleitoral opinar pela desaprovação das contas prestadas, será aberto prazo de 72 horas para vista dos autos e, se assim entender, o candidato ou partido poderão manifestar-se sobre o parecer que rejeitou as contas, podendo ainda, apresentar novas informações ou complementar a documentação. Após, os autos seguem para nova apreciação do órgão técnico da Justiça Eleitoral para

ratificar ou não parecer anterior. Em seguida, os autos são encaminhados ao Ministério Público Eleitoral, que deverá se manifestar em 48 horas.

De acordo com o art. 30 da Lei nº 9.504/97, à Justiça Eleitoral cabe apreciar as prestações de contas dos comitês financeiros e dos candidatos, decidindo sua regularidade. Deverá contemplar todos os seus aspectos, particularmente a origem dos recursos e a natureza dos gastos realizados, assim como a observância do limite máximo de gastos fixado pelo partido para cada espécie de eleição, no momento do registro da candidatura.

O art. 30 da Lei nº 9.504/97 menciona também outras situações que podem ser analisadas nos balancetes entregues. Os erros formais e/ou materiais corrigidos não ensejam a desaprovação das contas, nem a aplicação de nenhuma sanção ao candidato ou partido. Ainda, o § 2º-A do artido em comento, acrescido pela Lei nº 12.034/09, determina que a existência de erros materiais ou formais irrelevantes no conjunto da prestação de contas, mesmo que não corrigidos e que não comprometam o seu resultado, não acarreta a rejeição de contas.

O §3º desta norma prevê a possibilidade da Justiça Eleitoral requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, pelo tempo que for necessário. Esta norma é de suma importância, uma vez que os servidores da Justiça Eleitoral não necessitam de conhecimentos financeiros ou contábeis para adentrar neste órgão. Assim, é necessário indagar se o atual controle exercido pela Justiça Eleitoral é realmente um controle técnico qualificado.

Em se verificando irregularidades nas contas, deve a Justiça Eleitoral intimar os responsáveis para as necessárias explicações. Trata-se de decorrência do próprio princípio constitucional da ampla defesa.²⁹

A Lei nº 12.034/09 alterou o texto do art. 30-A da Lei Eleitoral possibilitando que partidos ou coligações apresentem Ação de Investigação Judicial Eleitoral no sentido de apurar eventual conduta que tenha tido o condão de infringir normas relativas à arrecadação e gastos de campanha eleitoral. Esta ação pode ser proposta com base apenas em indícios, mas deve conter em sua petição inicial

²⁹ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e da prestação de contas na Lei das Eleições*. In: ANAIS do Primeiro Congresso Centro-Sul de Direito Eleitoral. Mato Grosso do Sul, 1998. p.173-174.

indicação de quais dos meios probatórios serão utilizados nos transcorrer da ação para a devida comprovação da irregularidade.³⁰

A captação de recursos ou o gasto eleitoral fora da lei é, conforme o § 2º do art. 30-A, nova hipótese de infração prevista na lei, tendo como consequência a não expedição do diploma ao candidato infrator ou sua cassação. Contudo, não há qualquer previsão quanto à eventual cassação de registro de candidatura.

A responsabilidade sobre possível conduta de captação ou aplicação ilícita de recursos nas campanhas eleitorais é do candidato, que é responsável pela administração da campanha e pela prestação de contas. O administrador financeiro também pode ser responsabilizado, conforme arts. 20 e 21 da Lei Eleitoral, porém o art. 30-A não prevê qualquer punição a ele.

Qualquer legenda pode analisar as prestações de contas dos outros partidos, pelo prazo de quinze dias da publicação das prestações. O partido interessado poderá impugnar a prestação de contas em até cinco dias, em face de eventual irregularidade observada, em peça processual composta da indicação de provas, juntamente com pedido de abertura de investigação para a apuração de infração legal em relação às finanças do partido acusado (art. 35, parágrafo único). O art. 35 da Lei 9.504/97 também garante a possibilidade de quebra do sigilo bancário das contas do partido denunciado, com a finalidade de esclarecer a acusação.

O art. 37 da Lei dos Partidos Políticos dispõe que qualquer legenda pode analisar as prestações de contas de outros partidos, havendo o prazo de quinze dias para tanto assim que forem publicadas as prestações. Feita a análise, se houver o interesse em face de eventual irregularidade, pode o partido impugnar as prestações em até cinco dias, em petição com indicação de provas e requerendo abertura de investigação para apuração de infração legal em relação às finanças do partido acusado.

O §3º do art. 36 incluído pela Lei nº 12.034/09 prevê o período de um a doze meses de suspensão do Fundo Partidário, devendo o juiz aplicar a punição de forma proporcional e razoável. A Lei nº 12.034/09 também acrescentou novos parágrafos ao art. 37 da Lei nº 9.096/95. O §4º prevê a interposição de recurso com efeito suspensivo contra decisão que desaprove total ou parcialmente as contas

³⁰ RIBEIRO, Renato Ventura. *Lei eleitoral comentada*. São Paulo: QuartierLatin, 2006. p. 218.

prestadas. Assim, somente será aplicada a pena de suspensão do Fundo Partidário com o trânsito em julgado da decisão sobre a prestação de contas.

Além disso, o prazo prescricional previsto no §3º deste artigo, juntamente com o estabelecido no §4º podem levar a impunidade em relação às irregularidades cometidas. Por fim, o §5º estabelece a possibilidade de revisão das prestações de contas desaprovadas, no intuito de rever a punição aplicada em caso de condenação.

A legislação impõe sanções para os candidatos ou partidos que não observarem o disposto em seu texto. Sídia Maria Porto Lima destaca seis tipos de punições arroladas pela Lei das Eleições e pela Lei dos Partidos Políticos: a) suspensão da diplomação dos candidatos eleitos; b) multa pecuniária aos candidatos e a terceiros; c) suspensão das cotas do fundo partidário; d) inelegibilidade; e) cassação do registro ou diploma; e f) proibição de participar de licitações públicas e celebrar contrato com o Poder Público.³¹

Em relação às penalidades impostas pelo sistema eleitoral, José Jairo Gomes afirma que “*não basta à só existência de sanção; para que um sistema seja eficiente é preciso que este tenha eficácia, tornando-se uma efetiva resposta à infração*”.³²

O impedimento à diplomação dos eleitos aparece no art. 29, inciso IV, §2º, da Lei nº 9.504/97, o qual estabelece que “*A inobservância do prazo para encaminhamento das prestações de contas impede a diplomação dos eleitos, enquanto perdurar*”, logo, enquanto não forem apresentadas as contas à Justiça Eleitoral, o candidato não poderá ser diplomado, mas a qualquer tempo em que forem prestadas, o candidato será diplomado. Tal disposição possui o intuito de obrigar a apresentação das contas como condição para efetuar-se a diplomação do eleito.

Em relação à aplicação de multa pecuniária, esta é prevista no art. 18 da Lei nº 9.504/97, a qual determina aos partidos que estabeleçam um limite máximo de gastos para os seus candidatos, cujos montantes devem ser aplicados à Justiça Eleitoral. A ultrapassagem desse limite é punida com multa, no montante cinco a dez

³¹ LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. op. cit. p. 160.

³² GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. op. cit. p. 671.

vezes a quantia em excesso. Tal transgressão não enseja, por si só, a rejeição de contas.

Sídia Maria Porto Lima argumenta que:

*“Além da inutilidade do dispositivo que diz respeito à fixação do limite de gastos pelo próprio partido, verifica-se que a previsão de penalidade pecuniária pela extrapolação do limite de gastos, não tem o condão de inibir o abuso de poder econômico, posto que a supremacia econômica apenas se confirma mediante o pagamento, sem maior dificuldade, da multa cominada”.*³³

Também são estabelecidos limites para as doações de terceiros, sendo que a extrapolação desse valor sujeita o infrator ao pagamento de multa que varia de cinco a dez vezes as quantias em excesso, a ser determinada pela autoridade judiciária, sem prejuízo de responder por abuso de poder econômico, nos termos do art. 22, da Lei Complementar 64/90.

Havendo irregularidades na prestação de contas, o partido ou candidato poderá sofrer sanção concernente à suspensão do repasse de valores do Fundo Partidário. Será aplicada quando o partido não esclarecer a origem de recurso financeiro recebido (art. 36, § 1º da Lei nº 9.096/95), quando receber valores de fontes vedadas (art. 31 da Lei nº 9.096/95) ou quando as contas do partido forem desaprovadas ou não apresentadas (art. 37 da Lei nº 9.996/95). A pena de suspensão do Fundo Partidário deve ser imposta ao respectivo órgão infrator.

Sídia Maria Porto Lima³⁴ inclui ainda a possibilidade teórica de ocorrer a Cassação do Registro ou do Diploma por abuso de poder econômico decorrente do descumprimento dos dispositivos relacionados à arrecadação e à aplicação de recursos. A autora aponta que o descumprimento das normas contidas na Lei nº 9.504/97 apenas levará o candidato a responder pelo abuso, caso esse seja apurado através de investigação judicial eleitoral, cujo rito encontra-se previsto no art. 19, da Lei Complementar 64/90.

Tal dispositivo prevê que as transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo

³³ LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. op. cit. p.163.

³⁴ LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. op. cit. p.168.

Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais, sem se restringir à conduta praticada pelos partidos.

Caso a investigação conclua pelo abuso de poder econômico, o candidato, obviamente, deve ser condenado por esse crime. Após o trânsito em julgado da sentença condenatória é imposta a sanção de inelegibilidade, razão da inclusão dessa sanção dentre as previstas no capítulo da prestação de contas de campanha eleitoral.

A sanção que prevê a proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público, aplicável apenas às pessoas jurídicas, no caso de doações superiores ao limite de 2% do faturamento bruto, do ano anterior à eleição, está prevista nas “Disposições Transitórias” da Lei nº 9.504/97.

A infração deve, no entanto, ter potencial para ofensa e lesividade à ordem jurídica, que seja equivalente ao abuso do poder econômico ou que interfira na legitimidade ou na normalidade das eleições, podendo ser objeto de investigação judicial eleitoral, ação de impugnação de mandato eletivo e do recurso contra expedição de diploma.³⁵

2.3. As punições de irregularidades nas prestações de contas são eficientes?

Percebe-se, ao avaliar as normas sobre prestação de contas, que o legislador, ao regular tal instituto, tentou impedir que o poder econômico deslegitimasse o processo eleitoral. Contudo, como afirma Denise Goulart Schilickmann

*“de nada adianta disciplinar o procedimento de prestação de contas de molde a, rigorosamente, aferir a sua consistência, regularidade e legitimidade, se não se buscar o efetivo cumprimento da obrigação, aplicando as sanções possíveis quando o inadimplemento se verificar”.*³⁶

Assim, a principal questão acerca da prestação de contas repousa sobre quais são os meios empregados, pelos órgãos públicos e cidadãos, para que as irregularidades sejam de fato punidas e, principalmente, reprimidas. As penalidades empregadas em casos de fraude às normas de arrecadação e aplicação de recursos

³⁵ CÂNDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Edipro, 2003. p. 532.

³⁶ SCHLICKMANN, Denise Goulart. *op cit.* p.429.

são suficientemente eficazes para que o candidato ou partido prefira não violá-las a ser penalizado?

O candidato ou partido político será punido quando a Justiça Eleitoral, ao analisar as contas prestadas, decidir pela desaprovação ou ainda quando as mesmas não forem prestadas. A Resolução TSE nº 23.376, que disciplinou as eleições de 2012, estabelece em seu art. 51, inciso IV, que o Juízo Eleitoral considerará as contas não prestadas quando não forem apresentadas, tempestivamente, as peças e documentos elencados no art. 40 da referida resolução, quando não reapresentadas as peças que as compõem, nos termos previstos no §2º do art. 45 e no art. 47 e ainda quando apresentadas desacompanhadas de documentos que possibilitem a análise dos recursos arrecadados e dos gastos realizados na campanha.

O §2º desta resolução dispõe que as contas julgadas não prestadas, mas posteriormente apresentadas, não implicará em novo julgamento, ou seja, a Justiça Eleitoral julgará pela não prestação, tanto as contas daqueles que forem omissos, quanto daqueles que as fizerem apresentar sem a necessária observância do prazo legal. A apresentação das contas, mesmo após decisão que julgá-las não prestadas, é considerada para fins de divulgação e de regularização no Cadastro Eleitoral, ao término da legislatura.

O intuito do referido parágrafo é garantir a publicidade das contas eleitorais, mesmo sendo elas não prestadas no tempo correto. Denise Goulart Schlickmann afirma que

*“aqui prepondera o interesse público em de fato conhecer os financiadores e destinatários dos recursos captados nos pleitos eleitorais, pois dessas informações podem ser extraídos indícios de infrações, objeto de procedimentos específicos, como é o caso da investigação judicial eleitoral para apuração de abuso do poder econômico”.*³⁷

A norma estabelece diferentes sanções, conforme a adequação das contas prestadas de candidato ou comitê financeiro. Ao candidato que tiver suas contas julgadas não prestadas, é negada a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo os efeitos da restrição após esse período até a efetiva apresentação das contas. Ao partido político a sanção imposta recai sobre o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário.

³⁷ SCHLICKMANN, Denise Goulart. *op cit.* p.433.

À medida que impõe a negativa de obtenção de certidão de quitação eleitoral é de extrema importância para a eficácia do instrumento prestação de contas. Sua força se configura pelo impedimento ao candidato, que não obtiver este documento, de registrar sua candidatura perante a Justiça Eleitoral. Esta sanção acarreta o cumprimento, pelo candidato, de todas as obrigações que lhe são devidas, uma vez que, é melhor para ele prestar as contas da forma como prevê a lei a não poder participar de futuras eleições. Assim, tal disposição implica em verdadeira garantia de que eventuais irregularidades sejam reprimidas.

Em relação à decisão que desaprovar as contas eleitorais por descumprimento às normas referentes à arrecadação e gastos de recursos, o art. 51 da Resolução TSE nº 23.376/2012, determina que o partido político perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte ao trânsito em julgado da decisão, sem prejuízo dos candidatos responderem por abuso de poder econômico ou por outras sanções cabíveis.

Esta sanção deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de um mês a doze meses, ou por meio de desconto, do valor a ser repassado, na importância apontada como irregular.

A suspensão de repasse de quotas do Fundo Partidário é, na maioria das vezes, de pouca relevância aos partidos. Os grandes partidos, com considerável representação na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas dos Estados, são os que recebem um maior montante do Fundo Partidário, sendo que sua suspensão não acarreta severas perdas e, ao invés de reprimir irregularidades, poderá levar os partidos a procurar financiamento privado para suprir eventual prejuízo em suas contas.

Em relação aos diretórios municipais dos pequenos partidos, que na maioria das vezes nada recebem do referido Fundo, esta punição também não tem real significado, ou seja, o fato de não receberem quotas do Fundo Partidário em nada afeta o seu funcionamento, tornando esta punição vazia e sem eficácia.

Para tornar esta sanção mais enérgica as condições de repasse do Fundo Partidário poderiam ser modificadas. Atualmente apenas 1% é distribuído igualmente, o que prejudica os partidos menores, com menos representação nas casas legislativas. Caso esse percentual fosse aumentado, além de garantir uma maior igualdade entre os candidatos para disputa do pleito, também daria um peso maior à sanção que suspende o repasse de verbas do Fundo.

O §2º do art. 52 da Resolução em comento, disciplinou em seu texto que a decisão que desaprovar as contas de candidatos implicará o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral. Conquanto esta sanção seja de grande relevância para garantir que os candidatos observem as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos, e a Resolução TSE nº 23.376/2012 a tenha previsto em seu texto, o Tribunal Superior Eleitoral, em sessão realizada no dia 28/06/2012, culminou por excluir do art. 52 desta resolução o §2º, firmando entendimento de que a desaprovação das contas não implica impedimento para a obtenção de certidão de quitação eleitoral.

Denise Goulart Schlickmann³⁸ menciona o art. 30-A da Lei das Eleições no que tange as punições aplicadas em caso de desaprovação das contas eleitorais. A autora afirma que a prestação de contas de campanha eleitoral demonstra exatamente a “captação e a realização de gastos”, assim, quando o texto normativo refere-se à captação ou gasto ilícito de recursos esta também a tratar da prestação de contas (art. 30-A, § 2º). Dessa forma, aplica-se a punição desta regra ao candidato que tiver suas contas desaprovadas, ou seja, a negativa do diploma ou a sua cassação, se já outorgado.

Aqui, a sanção estabelecida é severa o bastante para reprimir irregularidades, porém, a aplicação deste dispositivo é difícil, exigindo a instauração de ação de investigação judicial com vistas à apuração de abuso de poder econômico e/ou infração às normas de arrecadação e gastos.

Dentre as penas mais rígidas impostas pela legislação eleitoral estão à cassação do registro ou à perda do mandato. A Lei nº 11.300/06 prevê em seu art. 22, § 3º, que a comprovação de abuso de poder econômico levará ao cancelamento do registro da candidatura ou cassação do diploma. Denise Goulart Schlickmann afirma que:

*“Ao efetuar uma análise objetiva da operacionalidade destas sanções, verifica-se que a concretização das penas é de difícil aplicação, posto que é necessário que os fatos auferidos caracterizem crime eleitoral, o que resulta de difícil comprovação, das as inúmeras lacunas da Lei que tange à formalização da prestação de contas”.*³⁹

As penalidades impostas pela lei não refletem adequadamente a gravidade das infrações. Teriam elas maior eficácia se afetassem a diplomação dos candidatos

³⁸ SCHLICKMANN, Denise Goulart. *op cit.* p.436.

³⁹ SCHLICKMANN, Denise Goulart. *op cit.* p.455.

eleitos. Esta seria a pena adequada para os casos de desaprovação das contas eleitorais, posto que as irregularidades cometidas na arrecadação e aplicação de recursos tornam ilegítimo o exercício do cargo político, uma vez que a vontade do eleitor é distorcida em face da influência do poder econômico.

Espera-se que o Ministério Público Eleitoral atue nas situações em que a lei apenas menciona possíveis sanções por ilicitudes, como no caso do Art. 30-A, §2º da Lei das Eleições. Cabe a este órgão verificar as contas eleitorais desaprovadas e propor ação de impugnação de mandato eletivo ou a interposição de recurso contra a expedição de diploma.

Os mecanismos de controle e as punições apresentam-se como formas de tornar a prática de corrupção mais custosa aos agentes, sendo que a análise dos sistemas de sanções revelou a necessidade de regras mais claras, assim como, mais transparência para facilitar o acesso aos dados dos financiadores, para a aplicação de medidas de natureza política, especialmente, à negação ou cassação do diploma eleitoral.⁴⁰

As normas referentes ao instituto da prestação de contas estabelecem o procedimento a ser observado por candidatos, comitês financeiros e partidos. O método, se devidamente cumprido, traz ao processo eleitoral limpidez e segurança jurídica aos eleitores. Porém, em face da presente análise, fica evidente a falta de sanções efetivas, que tenham correspondência com as irregularidades cometidas e sua reflexão negativa ao processo democrático de escolha de representantes.

Além disso, a maior parte da doutrina converge no sentido de que os dados constantes nas declarações das receitas e despesas dos candidatos e partidos, não englobam todos os valores empregados nas campanhas. Esse fato fica evidente através da constante utilização do “caixa dois” nas campanhas eleitorais brasileiras.

O financiamento político com recursos unicamente do Estado surge como uma alternativa aos problemas decorrentes da relação entre financiados e financiadores. Neste modelo, a origem dos recursos é uma só: o Estado. Em decorrência disso, fica mais fácil apreciar as contas de campanha. A quantidade de

⁴⁰FERREIRA, Lara M. *Cifras e votos: uma relação democrática? Análise das propostas de reforma do sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil à luz da teoria da democracia deliberativa-participativa*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2012. p. 113-114.

dados a serem avaliados diminuí, fazendo com que os processos de prestação de contas sejam mais rapidamente avaliados.

Outro fator relevante diz respeito às sanções aplicadas. Se os recursos provêm apenas do Estado, uma possível punição, com a suspensão do repasse desse fundo, seria dotada de real eficácia, pois os partidos teriam mais preocupação em aplicar devidamente o dinheiro público sob pena de não mais receberem recursos, ou parte deles, para uma posterior competição eleitoral.

No capítulo seguinte serão analisados os aspectos preponderantes do financiamento eleitoral, destacando-se a forma de financiamento público indireto presente em nosso sistema, a dimensão dos custos decorrentes do modelo até aqui descrito e, por fim, será apresentando o financiamento exclusivamente público como alternativa aos problemas até aqui esboçados.

3. FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

O financiamento político pode ser entendido como a busca, que candidatos e partidos realizam, por recursos para custear sua busca pelo poder. O termo se refere ao dinheiro que se dispõe aos partidos políticos para suas atividades ordinárias, assim como para o custeio de campanhas eleitorais. Para Bruno César Lorencini o termo financiamento político pode ser entendido como um gênero, do qual são espécies o (i) financiamento dos partidos políticos para as atividades permanentes e o (ii) financiamento das campanhas eleitorais.⁴¹

Neste trabalho será dado maior enfoque ao financiamento efetuado durante o período eleitoral, uma vez que é neste momento que o partido assume um lugar de destaque dentro do processo político, buscando recursos de particulares e do próprio partido para obter sucesso na disputa pelo cargo político, havendo, cada vez mais, interferência do poder econômico na gestão dos recursos públicos do país.

As campanhas eleitorais estão diretamente relacionadas à legitimidade democrática do processo eleitoral. Elas são direcionadas ao eleitorado, contribuindo para formar sua opinião de forma a induzir os cidadãos a escolher os agentes que irão conduzir as decisões políticas coletivamente vinculantes. Porém, os altos custos das campanhas apresentam-se como obstáculos ao processo eleitoral democrático na medida em que dificultam a participação dos partidos e candidatos que não contam com o apoio de grandes financiadores.

As receitas de partidos políticos e candidatos podem vir de recursos públicos ou de recursos privados. A partir disso, podem se constituir três modalidades de financiamento político: público, privado ou financiamento misto, no qual ambas as fontes o compõem.

3.1. O atual modelo brasileiro

No Brasil o sistema de financiamento pode ser considerado misto, ou seja, tanto recursos públicos quanto recursos privados são destinados aos partidos políticos e às campanhas eleitorais. O custeio público advém de verbas recebidas do

⁴¹LORENCINI, Bruno César. "Aspectos jurídicos do financiamento eleitoral no Brasil", in CAGGIANO, Monica Herman S. (coord.), *Direito Eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. *Op cit.* p. 123-140.

Fundo Partidário e da disponibilidade de horário nas emissoras de TV e rádio para veiculação de campanhas eleitorais e divulgação partidária além da imunidade tributária sobre impostos sobre patrimônio, renda ou serviços a que estão sujeitos os partidos (art. 150, inciso VI, alínea “c” da Constituição). A outra parte do custeio ocorre por recursos privados, oriundos do próprio candidato, de doações de pessoas físicas ou jurídicas e de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído através da arrecadação de valores, de natureza pública e privada, possuindo o objetivo de prestar assistência financeira aos partidos, como previsto em lei. Este fundo possui natureza constitucional uma vez que se traduz na garantia e manutenção do pluralismo político elencados na Constituição. Os valores são distribuídos de forma proporcional, nos devidos percentuais legais de suas cotas, e devem ser empregados na manutenção da sede do partido, investir em propaganda doutrinária e política, nas campanhas eleitorais e para criar institutos ou fundações educacionais de doutrinação política. O fundo é composto por verbas oriundas de multas eleitorais, recursos financeiros decorrentes de lei, doações de pessoas físicas ou jurídicas e dotações orçamentárias da União.

O art. 41-A⁴² da Lei nº 9.096/95, acrescido pela Lei nº 11.459/2007, estabelece critérios para distribuição do Fundo Partidário, sendo cinco por cento do total do Fundo Partidário destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e noventa e cinco por cento do total do Fundo Partidário distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Os valores repassados aos partidos políticos, referentes aos duodécimos e multas (discriminados por partido e relativos ao mês de distribuição), são publicados mensalmente no Diário da Justiça Eletrônico. A consulta pode ser realizada por meio do acesso ao sítio eletrônico do TSE na Internet.

Os recursos que compõem referido fundo são disponibilizados diretamente na conta bancária do partido político, devendo este decidir os destinos desses recursos, respeitando os parâmetros mencionados no parágrafo anterior. Tais recursos devem estar previstos na lei orçamentária anual, sendo o total separado

⁴²Este artigo foi incluído na LPP pela Lei nº 11.459/07, em rápida resposta às decisões expedidas pelo STF sobre a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho eleitoral contida no art. 13 da LPP.

em doze parcelas mensais, depositados pelo Tesouro Nacional mensalmente em conta específica no Banco do Brasil.

O montante do Fundo Partidário possui destinação pré-determinada pela LPP em seu art.44. Os partidos políticos poderão utilizar destes valores para manutenção de suas atividades ordinárias; e na criação e manutenção de programas para promover a participação política de mulheres.

A Lei nº 12.034/09 alterou a redação do inciso I do mencionado artigo estabelecendo que o gasto com pessoal poderá atingir 50% dos recursos do Fundo Partidário. Esta norma também incluiu a destinação de parte dos valores para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política feminina. Já os recursos destinados às fundações/institutos deverão ser de, no mínimo, 20% do montante recebido.

O art. 44 ainda prevê que os valores do Fundo Partidário sejam utilizados nas campanhas eleitorais, o que acaba por não ocorrer, uma vez que somados os percentuais mínimos destinados às fundações, aos programas de difusão da participação feminina na política e os gastos com infraestrutura, o valor restante não chega a ser suficiente para aplicação nas campanhas. Assim, o que se percebe ao averiguar a prestação de contas dos candidatos é que as campanhas eleitorais são realizadas quase que totalmente com patrimônio privado, sendo as pessoas jurídicas os principais doadores.

A Constituição ainda prevê, em seu art. 17, §3º, outra forma de financiamento político com recursos públicos: o horário partidário e o horário eleitoral. A legislação pátria (Lei nº9.096/95, Lei nº9.504/97 e o Decreto nº 5.331/05) trata da compensação fiscal⁴³ para as emissoras de TV e rádio pelas perdas que teriam ao deixarem de veicular a publicidade de anunciantes. Referida legislação autoriza a dedução do imposto de renda no valor de 80% daquilo que as emissoras receberiam na hipótese se comercialização do horário reservado à política. Aqui,

⁴³O mecanismo de compensação fiscal em favor das emissoras de rádio e televisão consiste na possibilidade de abatimento, da base de cálculo do tributo, dos valores monetários que, pela cessão de seus horários de programação, deixam de receber. Roque Antonio Carrazza encara este mecanismo como correto, uma vez que as emissoras têm prejuízos financeiros ao exibir a propaganda partidário eleitoral. Para este autor "na medida em que nossa Constituição reconhece e garante o direito de propriedade é indiscutível que as emissoras de rádio e televisão têm que ser financeiramente compensadas pela perda de receita que a cedência de seus horários lhe acarreta". CARRAZZA, Roque Antonio. *Imposto sobre a renda: perfil constitucional e temas específicos*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 360

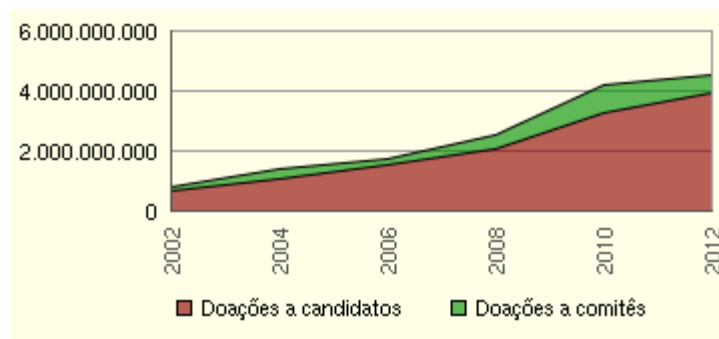
trata-se de financiamento público da atividade política de forma indireta, uma vez que a movimentação financeira referente a estes custos não é declarada pelos partidos ou pelos candidatos. O tempo de propaganda eleitoral é dividido em um terço por igual a todos os partidos que apresentarem candidatos e os dois terços restantes proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados (art. 47, §§ 2º e 3º da Lei nº9.504/97).

O horário eleitoral é veiculado durante o período de campanha eleitoral em 45 dias antes da eleição. Já o horário partidário gratuito ocorrerá em momentos não eleitorais, tendo como fundamento difundir os programas e ideologias partidárias. A LPP proíbe aos partidos e candidatos à compra de espaço para propaganda partidária ou eleitoral nos meios de comunicação nacionais (art. 45, §6º).

3.2. A dimensão dos custos das campanhas e o seu impacto sobre o processo eleitoral.

O total de recursos que envolvem a disputa eleitoral no Brasil têm se mostrado cada vez mais astronômica. A prestação de contas dos partidos e candidatos a Justiça Eleitoral mostra que o valor das campanhas aumentou consideravelmente, ou seja, os custos relativos às campanhas eleitorais estão cada vez mais elevados, sendo o procedimento eleitoral brasileiro um dos mais caros do mundo. O gráfico a seguir comprova e constata numericamente esse aumento.

Evolução do financiamento



- Fonte retirada do site www.asclaras.org.br.

Em se tratando de dados concretos podemos mencionar algumas informações constantes no site do TSE, como os valores declarados pelo governo PT nas campanhas para presidente da república de 2002, 2006 e de 2010. O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva declarou ter gasto em 2002 o soma de R\$ 21.072.457,98 reais. Já para sua candidatura á reeleição, no pleito de 2006, o valor apresentado foi de R\$ 81.188.298,01 reais, um aumento estimado de 400% em relação ao ano de 2002. Em 2010 a sucessora do Ex-presidente Lula, atual Presidenta da República Dilma Rousseff, dispôs de um montante de R\$ 135.530.844,32 reais para obter êxito nas eleições. Valor este, aproximadamente 700% maior que no ano de 2002.

Neste mesmo sentido, um estudo divulgado no Caderno Aslegis (Associação de Consultores legislativos e de orçamento e fiscalização financeira da câmara dos deputados) comprovou que o crescimento dos gastos de campanha tem sido exponencial, ultrapassando a evolução inflacionária. Comparando os gastos entre 2002 e 2010, estes triplicaram, enquanto a inflação variou em torno de 76%.⁴⁴

Já os autores Leany Lemos, Daniel Marcelino e João Pederiva⁴⁵, confrontaram contribuições eleitorais aos Cargos de Deputado Federal e Senador, nos anos de 2002 e 2006 e, após analisarem os dados divulgados pelo TSE, concluíram que: os candidatos à Deputado Federal e Senador eleitos, gastaram, em média, cinco vezes mais que os não eleitos. Também constaram que houve um encarecimento significativo da campanha de 2006, em relação à de 2002. Ainda verificou-se que se gasta mais para competir ao Senado do que à Câmara Federal, mesmo a literatura apontando como encarecedora das eleições o sistema proporcional de acesso ao Senado.

A questão a ser suscitada aqui é o que leva as eleições brasileiras a serem tão “caras” e qual é o percentual de participação do Estado e dos particulares neste processo. Os elementos empregados nas campanhas eleitorais tem o objetivo de aumentar as chances dos candidatos a serem eleitos. Existe hoje uma profissionalização da campanha, incluindo técnicas de pesquisa e marketing. A

⁴⁴BACKES, Ana Luiza; SANTOS, Luiz C. P. *Gastos em campanhas eleitorais no Brasil*. Caderno Aslegis, n.46, maio/ago. 2012. p. 47-59.

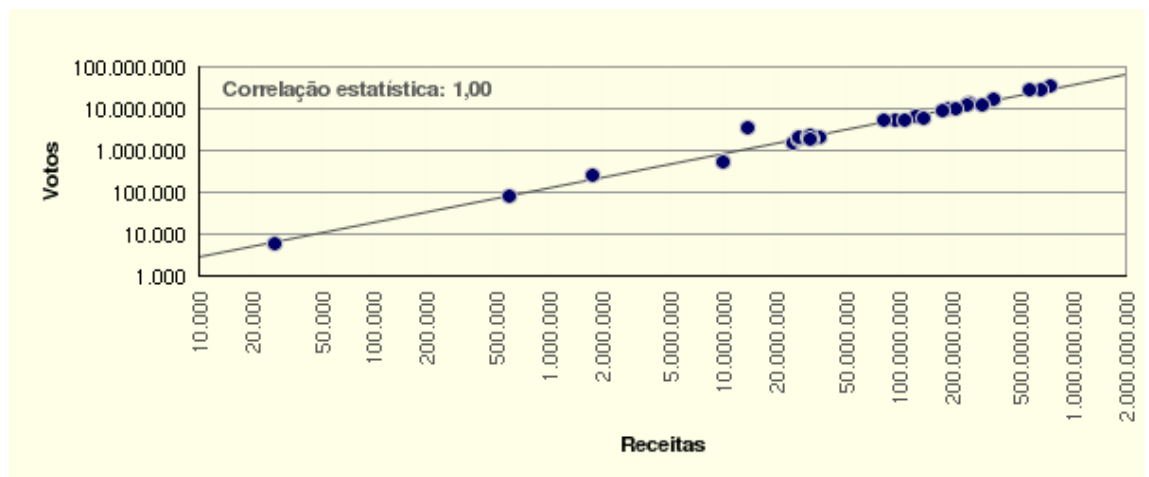
⁴⁵LEMONS, L. B; MARCELINO, D. e PEDERIVA, J. H. *Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006*. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 16, nº2, Novembro, 2010, p. 366-393.

construção da imagem, o marketing eleitoral, dentre outras ferramentas lícitas e ilícitas para a sedução do eleitorado têm custos elevados, sendo a propaganda a mais utilizada e cara. Ela tem o escopo de convencer a opinião do eleitorado, sendo fundamental em um país com a extensão territorial do Brasil.

Neste diapasão, Eduardo SaffirioSuárez destaca o impacto dos meios de comunicação na atuação dos partidos, apontando o fenômeno televisivo como responsável pela mudança na forma de se fazer campanha. Para ele “*as campanhas seriam feitas pelos meios de comunicação, tornando-se profissionais. Isso provocaria um encarecimento da atividade política e o financiamento decorreria, sobretudo, de grupos de interesses e não da cotização individual*”.⁴⁶

Outro fator que encareceu a campanhas foi o acesso da massa dos cidadãos na política. Os custos aumentam porque agora um número grande de eleitores precisa ser convencido ou votos habitualmente comprados. Toda essa estrutura é determinante para o sucesso do candidato ao pleito, sendo muitas vezes, a quantidade de recursos utilizados na campanha o principal aspecto de desempate na hora computar os votos.⁴⁷

Gráfico de dispersão relacionando receitas e votações de partidos



- Fonte retirada do site www.asclaras.org.br

⁴⁶SUÁREZ, Eduardo Saffirio. *Impactos da vídeo política nos partidos políticos*. São Paulo: representação da Fundação Konrad-Adenauer. n. 17, 1998, p.32.

⁴⁷Também diminuiu substancialmente a quantidade de doações feitas por cidadãos para campanhas eleitorais. Enquanto em 2004, 27% das doações eram feitas por eleitores, no ano passado apenas 4,9% do total de doações veio de pessoas físicas. Ou seja, as empresas, hoje, financiam 95% do custo das campanhas eleitorais. Notícia publicada no site www.original123.com.br, em 17 de junho de 2013, pelo editor da revista Consultor Jurídico, Rodrigo Haidar. Em www.original123.com.br/assessoria/2013/06/17/gastos-em-campanhas/crescem/471-em-dez-anos/. Acesso em 20/06/2013.

O gráfico acima comprova que os candidatos que receberam/arrecadaram mais recursos conseguiram obter um resultado favorável nas eleições de 2012. Nesse sentido, o autor Bruno Wilhelm SPECK, ao tratar do tema do financiamento político no Brasil, afirma que a *“volatilidade do eleitorado, a penetração dos meios de comunicação de massa e a competitividade da eleição são fatores que reforçam a importância relativa de recursos em campanhas. No caso brasileiro, a correlação entre os recursos disponíveis a candidatos e o desempenho eleitoral é comprovada empiricamente”*.⁴⁸

Outro problema a ser debatido em relação ao modelo atual de financiamento, além do seu elevado custo, são suas fontes financiadoras. No Brasil as fontes que mais financiam os candidatos provêm das empresas. Estas variam de ramo conforme o cargo político a ser financiado, ou seja, as empresas que mais contribuem são aquelas pertencentes a setores diretamente influenciados por atos de regulamentação governamental ou dependentes de contratos públicos, como as do setor bancário, financeiro, industrial e de construção civil.

Emerson UrizziCervi⁴⁹ ao tratar do financiamento de campanhas, deu enfoque aos financiadores nas eleições de 2008. A partir da análise das prestações de contas dos candidatos a prefeito o autor aponta que as campanhas que contaram com maior volume de recursos tenderam a obter mais votos e tiveram maiores chances de vitória, independentemente de ideologia partidária, localização regional da disputa ou IDH do Município. Ele ainda concluiu afirmando que a maior distorção no sistema eleitoral brasileiro não se dá, necessariamente, pela existência de diferentes fontes de recursos, mas pela relação direta entre desempenho eleitoral e um tipo específico de doação: feita por empresas e entidades.

Analisando os dados oficiais publicados no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, David SAMUELS aponta que o setor financeiro contribui mais para os candidatos à presidência, justamente porque o chefe do poder executivo influi mais diretamente na política macroeconômica. Já o setor de construção contribui mais para os candidatos a governador, com vistas às futuras licitações.

⁴⁸SPECK, Bruno Wilhelm. *Reagir a escândalos ou perseguir ideias? A regulação do financiamento político no Brasil*, In: Cadernos Adenauer, Ano 6, nº2, 2005, p.138.

⁴⁹CERVI, Emerson U. *Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº4. Brasília, julho-dezembro de 2010, p. 135-167.

Conclui o referido autor, através destes apontamentos, que o mercado de financiamento está dominado por relativamente poucos atores, quer pessoas físicas ou jurídicas: “*em média, poucos contribuem, mas, quando o fazem tendem a dar muito dinheiro*”.⁵⁰

Diante dos elevados custos das campanhas e da correlação entre as fontes financiadoras e as atividades a serem desenvolvidas pelo candidato já eleito⁵¹, evidencia-se a influência que o poder econômico possui em nosso atual sistema, gerando uma incerteza jurídica e social que tem desestabilizado as instituições democráticas e seus princípios.

O princípio da liberdade para o exercício do mandato sofre grande descaracterização por influência do poder econômico, uma vez que os candidatos ficam subordinados aos seus financiadores, tendo que exercer seu mandato de acordo com os interesses daqueles que contribuíram financeiramente com sua candidatura. Como consequência disso a opção constitucional por uma democracia deliberativa republicana é desestruturada.

BONAVIDES destaca que a liberdade é um traço característico do mandato representativo sendo este exercido com “*inteira autonomia de vontade, não podendo ser coagido nem ficar sujeito a qualquer pressão externa, capaz de turvar a ação livre e desimpedida que se lhe reconhecia como titular da vontade nacional soberana*”.⁵²

Apesar de este princípio constitucional implicar vedação expressa ao mandato imperativo, o modelo atual de financiamento de campanhas, o qual estabelece um tipo de “contrato tácito” entre financiadores e financiados, torna incompatível o livre exercício do mandato daqueles que, em decorrência dos altos custos da eleição dependem das grandes empresas para custeá-la.

⁵⁰SAMUELS, David. *Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma*. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio (org.). *Reforma Política Lições da História Recente*. São Paulo: FGV, 2006. p.22.

⁵¹Como exemplo, temos o caso do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que, em 1994, recebeu apoio substancial de firmas de telecomunicações, as quais tinham interesse direto na continuação da privatização do setor de telecomunicações. Em 1998 veio à tona que as companhias que acabaram comprando as concessões em telecomunicações eram aquelas que contribuíram para a vitória do presidente. SAMUELS, David. *Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma*. *op. cit.* p. 147-148.

⁵²BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. *op. cit.* p. 279-280.

3.3. O Financiamento exclusivamente público

O financiamento público é a transferência direta ou indireta de recursos do Estado para partidos políticos ou candidatos. Este modelo tem como embasamento o princípio inserido no art. 14, §9º, da Constituição, o qual prediz a prevalência da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico.

O alto custo das campanhas tem como consequência induzir a corrupção, uma vez que a arrecadação de recursos torna-se o ponto cerne da campanha. Porém, como bem assevera Monica Herman Caggiano “*a corrupção não pode ser entendida como um estigma peculiar e particular ao campo do financiamento político-partidário. E, portanto, aí não pode vir a ser isolada como fenômeno exclusivo*”.⁵³ Além disso, o poder econômico desequilibra a disputa, tornando os competidores desiguais.

Neste escaninho, Óscar Sánchez MUÑOZ assinala que candidatos com menos dinheiro tem suas chances diminuídas:

*“Cualquier conocedor de la realidad de las campañas electorales en las democracias avanzadas sabe que el dinero es un factor importante a la hora de sopesar las posibilidades electorales de los distintos competidores, lo cual entra en flagrante contradicción con los postulados de la igualdad de oportunidades.”*⁵⁴

Uma das formas de atenuar a influência do poder econômico sobre o poder político é adotar um financiamento exclusivamente público, tornando assim o principal elemento de corrupção política menos dominante dentro do processo eleitoral. O valor das disputas eleitorais, com demonstrado, se tornou um filtro de entrada para candidatos com pouca possibilidade de levantar recursos. O financiamento com meios exclusivamente públicos tornaria a disputa eleitoral mais democrática, uma vez que permitiria uma maior igualdade de condições entre candidatos e partidos, tornando a competição eleitoral mais justa e diminuindo

⁵³ CAGGIANO, Monica Herman S. “Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais”, in Fernando Aurélio Zilveti e Silvia Lopes (orgs.), *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004. p. 119.

⁵⁴ MUÑOZ, Óscar Sanchez. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales. op. cit. p. 203.*

significativamente os custos das eleições. A busca pela vitória seria baseada no convencimento do eleitorado a partir das propostas dos candidatos e do programa partidário, e não pelo volume de recursos arrecadados pelo candidato.

O financiamento público dos partidos possui como maior argumento favorável a este modelo, assegurar a independência dos candidatos, especialmente dos eleitos, em face do poder econômico daqueles que custeiam as campanhas. Hervé Trnka afirma que

*“(...) a ajuda pública aos partidos políticos constitui, evidentemente, o aspecto novo da regulamentação das relações do dinheiro e da política. Ela possui um certo número de objetivos e deve responder a um certo número de imperativos. Os objetivos são a independência e a liberdade dos partidos que, em face das necessidades financeiras, não devem se submeter a uma dependência para fazer cessar a falta de meios”.*⁵⁵

Nesta esteira, Monica Herman Caggiano posicionou-se no sentido de que é necessário reconhecer

*“que o público financiamento, até o presente momento, reponta como única solução viável a garantir a igualdade de oportunidade entre partidos e candidatos, bem como a independência da organização partidária que, assim, afastada dos interesses de grupos e da ingerência corrosiva dos elementos abastados que procura influir na tomada da decisão política através da ação infiltrada, concorrerá, definitivamente, para o aprimoramento do modelo democrático”.*⁵⁶

Segundo Paulo Adib Casseb o modelo de financiamento exclusivamente público atende ao princípio inserido no art. 14, §9º, da Constituição brasileira; este se configura na prevalência da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico, tendo como objetivo a independência e a liberdade dos partidos políticos que, devido às necessidades financeiras, não devem se submeter a uma dependência para fazer cessar a falta de meios. Logo, é fundamental assegurar a independência dos candidatos, especialmente dos eleitos, os quais em face do poder econômico daqueles que custeiam as campanhas, veem-se numa relação de contraprestação, devendo devolver o dinheiro recebido durante a campanha e forma de favorecimentos diversos.⁵⁷

⁵⁵TRNKA, Hervé. Droit comparé du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de la transparence des patrimoines des hommes politiques. In: *Campagnes électorales principe d'égalité et transparence financière*. Tradução própria. Paris: Economica, 1989, p. 21.

⁵⁶CAGGIANO, Monica Herman S. *Finanças partidárias*. São Paulo: 1980. p. 133.

⁵⁷CASSEB, Paulo Adib. “Vantagens e Desvantagens do Financiamento Público de Campanhas Eleitorais”, in CAGGIANO, Monica Herman S. (coord.), *Direito Eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 167-187.

Já para Denise Goulart Schlickmann a defesa do modelo de financiamento eleitoral com aportes financeiros unicamente público, pauta-se no alto custo das campanhas eleitorais, as quais elitizam o processo eleitoral, comprometendo a legitimidade dos representantes. Além disso, segundo ela “o financiamento público de campanha colocaria em situação de igualdade todos os candidatos, que passariam a ter acesso a um mesmo volume de recursos para fazer suas campanhas, desvinculando-os de seus financiadores”.⁵⁸

Ainda de acordo com Sánchez MUÑOZ é legítimo ao Estado financiar os partidos políticos uma vez que eles são o principal instrumento de participação nas democracias representativas, ocupando um papel de protagonistas no processo eleitoral. Para ele, o financiamento público possibilitaria aos partidos desempenhar suas funções com um nível de qualidade minimamente digno, uma vez que não dependeriam de determinados interesses privados, sendo obrigados a privilegiar seus financiadores em detrimento dos cidadãos.⁵⁹

A utilização de dinheiro público para custear o processo eleitoral é possível quando se considera que são os próprios detentores do poder que possibilitam a existência desses valores, ou seja, é o povo quem paga os impostos que compõem os recursos públicos. Assim, a relação se faz completa quando se analisa que o processo é custeado afinal, pelos próprios representados, sendo o interesse público, a coletividade a principal fonte de financiamento da democracia.

A opinião pública, de forma geral, não concorda com este modelo, destacando como principal aspecto negativo a utilização de recursos da União para financiar os partidos e as campanhas. Argumentam que há setores da sociedade que possuem prioridade no repasse dos recursos públicos em detrimento de campanhas eleitorais. Tal sentimento tem origem no desconhecimento que a maioria tem sobre o modelo, uma vez que no arquétipo em voga já existe um repasse de dinheiro do Estado para o financiamento dos partidos através do Fundo Partidário. Ademais, é garantido aos partidos a gratuidade do horário eleitoral nos meios de comunicação através de renúncia fiscal.

⁵⁸ SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. op cit. p.492.

⁵⁹ SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. op. cit. p. 222.

É difícil calcular quanto a mais os partidos teriam de arrecadar com pessoas físicas e jurídicas, caso não tivéssemos o aporte de recursos públicos às campanhas. O que sabemos é que a principal despesa das campanhas modernas, a compra de tempo de veiculação nos meios de comunicação de massa, é, no Brasil, bancada pela sociedade, na forma do “horário gratuito de propaganda eleitoral”.

Outro aspecto positivo do financiamento exclusivamente público diz respeito a um maior controle dos recursos. Enquanto sempre pairam dúvidas sobre quanto e como os candidatos e partidos arrecadam entre cidadãos e empresas, as coisas são transparentes na parcela que provém do Orçamento, uma vez que seria repassado um valor fixo a cada partido. Os cidadãos teriam acesso a estes valores antes mesmo de serem transferidos, o que aumentaria a transparência do sistema e proporcionaria aos eleitores acompanhar com maior facilidade os gastos eleitorais.

Neste sentido, Daniel G. F. Pimentel dos Reis ao mencionar os pontos positivos de um modelo de financiamento com aportes unicamente públicos, menciona que a transparência na arrecadação dos recursos é outro objetivo deste sistema. Primeiramente, verifica-se que com a preponderância de recursos com origem numa única fonte (os cofres públicos), haverá uma maior facilidade de controle na arrecadação pela Justiça Eleitoral. Além disso, por se tratarem de recursos públicos dos contribuintes, haveria uma melhor supervisão dos respectivos gastos, havendo também maior pressão popular pelo seu controle e para a real aplicação da transparência.⁶⁰

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) protocolou no STF uma ação de inconstitucionalidade (Adin) contra o financiamento público de campanhas eleitorais. Para o presidente da OAB, Marcus Vinicius Furtado Coêlho, a doação de empresas é inconstitucional. Ele ainda citou pesquisa encomendada pela instituição em que 78% dos entrevistados se manifestaram contrariamente às doações de pessoas jurídicas.

Marcus Vinicius afirma que o princípio republicano prevê um homem, um voto e sustenta que não é possível que continuemos a permitir que o poder econômico participe efetivamente do processo eleitoral brasileiro. Temos que democratizar o financiamento das campanhas e atuarmos para combater não só a

⁶⁰REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. *Financiamento da Política no Brasil*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito na Universidade de São Paulo, 2010. p. 109-120.

consequência do financiamento indevido de campanhas, que é a corrupção administrativa, mas combater a causa dessa verdadeira endemia que é, justamente, o financiamento privado das campanhas eleitorais.

Especificamente, a OAB⁶¹ requer a declaração de inconstitucionalidade do artigo 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como do artigo 81, parágrafo 1º do referido diploma legal; do artigo 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos; bem como a eficácia das expressões "ou pessoa jurídica", constante do artigo 38, inciso III, da mesma lei, e "e jurídicas", inserida no art. 39, parágrafo 5º do citado diploma legal.

Para o presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Tarcísio Holanda, a questão do financiamento público de campanhas é a "mãe de todas as batalhas" na discussão sobre o combate à corrupção no meio político. Para ele, o financiamento dá todo pretexto para situações ilegais no processo eleitoral.

A adoção de um sistema exclusivamente público de financiamento da política no Brasil ganhou inclusive status de programa de defesa dos direitos humanos, uma vez que, o Programa Nacional de Direitos Humanos lançado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) determina o apoio aos projetos legislativos de adoção do sistema público de financiamento de campanhas como uma de suas diretrizes para garantir uma maior "participação igualitária e acessível na vida política".⁶²

Este tema é fonte de discussões legislativas e compõe a pauta de projetos de lei relativos à reforma política, destacando a preocupação do legislativo em relação ao financiamento político. Inicialmente será feita alusão ao Projeto de Lei nº 2.679/2003, de autoria da Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados. Entre outros pontos, este projeto defende a instituição de um sistema de financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais, sendo a justificativa apresentada a esta proposta solucionar o problema dos altos custos das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico.⁶³

⁶¹ ADI 4650.

⁶² Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3, Decreto n. 7037, de 21.12.2009; Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República), disponível em <http://www.mj.gov.br/sedh/pndh3.pdf>. Último acesso em 11.10.2013

⁶³ Nesse sentido, dispõe-se na justificação que: "*As democracias têm apelado, por esta razão, para esquemas de financiamento público que, entre outras virtudes, possibilita a partidos e candidatos sem*

O referido projeto estabelecia como fonte única de recursos para o financiamento de campanhas eleitorais, a instituição de um fundo próprio por meio de repasse do orçamento público, de valor equivalente ao número de eleitores do país, multiplicado por R\$ 7,00 tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da lei orçamentária. Um por cento deste montante seria distribuído igualmente entre os partidos; quatorze por cento divididos igualmente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados; oitenta e cinco por cento divididos entre os partidos e federações, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados. O projeto foi rejeitado em 30. 05. 2007. No mesmo ano, a proposta foi reapresentada na íntegra no Projeto de Lei nº1.210/2007.

Além dos argumentos expostos, a viabilidade de um financiamento público exclusivo se tornou uma demanda da sociedade brasileira, a qual enfrenta uma crise de representatividade fundada nos recorrentes escândalos políticos envolvendo empresas privadas e membros dos poderes públicos. A descrença dos cidadãos com o atual cenário político, juntamente com a visão negativa dos partidos políticos, é um risco ao Estado Democrático de Direito. Medidas devem ser empregadas para que a relação entre cidadãos e poder político se torne o cerne da nossa democracia e não a sua derrocada.

Por fim, é importante deixar claro que não existe um modelo ideal de financiamento político. Destarte, mesmo que o financiamento exclusivamente público seja implantado seria necessário inúmeras outras mudanças, principalmente no sentido de diminuir o custo das eleições, aumentar a transparência das eleições e garantir mecanismos mais eficazes de punição. O que se pretende com a adoção deste modelo não é uma garantir uma situação ideal, ou seja, tem-se noção que os problemas institucionais e políticos não serão plenamente extintos, mas o que se busca é uma melhora do quadro político geral.

acesso a fontes privadas competir em igualdade de condição com os demais. No entanto, o convívio entre financiamento público e privado é problemático, porque não inibe a ação do poder econômico, razão pela qual optamos, neste projeto, pelo financiamento público exclusivo". BRASIL, Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Reforma Política. Justificação, Projeto de Lei nº2.679/2003. p. 20. Disponível em: www.camara.gov.br/internet/sileg/Montarintegra.asp?CodTeor=187326. Acesso em 15 de junho de 2013.

CONCLUSÃO

Após uma análise do sistema normativo referente ao financiamento da política no Brasil, pode-se inferir que para o entendimento dos problemas que afligem o sistema atualmente vigente, não basta o exame apenas da legislação, deve-se também olhar todo o quadro político atualmente reinante, uma vez que há inúmeras outras fragilidades em nosso Estado que causam danos ao atual modelo de financiamento eleitoral.

O financiamento exclusivamente público surge como uma alternativa mais apropriada à realidade brasileira para sanar os defeitos imbuídos no sistema eleitoral, decorrentes na correlação entre política e dinheiro.

O modelo de financiamento vigente no Brasil apresenta vários defeitos severos. A grande influência do poder econômico na disputa eleitoral e no seu resultado, a corrupção decorrente da correlação entre financiados e financiadores, a falta de transparência sobre a arrecadação e aplicação dos recursos destinados à campanha, o problema do “caixa dois” e a ineficácia das sanções, tornam o sistema atual desacreditado pelos cidadãos.

A forma de financiamento defendido por este trabalho minimizaria estes problemas, uma vez que tornaria as eleições menos caras, com menor influência do poder econômico nas campanhas e no resultados das eleições, melhorando o sistema de controle e de transparência.

REFERÊNCIAS

BACKES, Ana Luiza; SANTOS, Luiz C. P. *Gastos em campanhas eleitorais no Brasil*. Caderno Aslegis, n.46, maio/ago. 2012.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Reforma Política. Justificação, Projeto de Lei nº2.679/2003. p. 20. Disponível em: www.camara.gov.br/internet/sileg/Montarintegra.asp?CodTeor=187326. Acesso em 15 de junho de 2013.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 17 ed. São Paulo: Mallheiros, 2010.

BOURDOUKAN, AdlaYoussef. *O Bolso e a Urna: financiamento político em perspectiva comparada*. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de São Paulo, para obtenção de título de Doutora em Ciência Política. São Paulo, 2009.

CAGGIANO, Monica Herman S. “Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais”, in Fernando Aurélio Zilveti e Silvia Lopes (orgs.), *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004.

_____ *Finanças partidárias*. São Paulo: 1980.

CÂNDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Edipro, 2003.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Imposto sobre a renda: perfil constitucional e temas específicos*. São Paulo: Malheiros, 2011.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*. 13 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CASSEB, Paulo Adib. “Vantagens e Desvantagens do Financiamento Público de Campanhas Eleitorais”, in CAGGIANO, Monica Herman S. (coord.), *Direito Eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CERVI, Emerson U. *Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº4. Brasília, julho-dezembro de 2010.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Eleições*. Florianópolis: Obra Jurídica , 1998.

_____ *Da Arrecadação de Recursos nas Campanhas Eleitorais e da prestação de contas na Lei das Eleições*. In: *Anais do Primeiro Congresso Centro-Sul de Direito Eleitoral*. Campo Grande.

DIAS, Maurício. *A mentira das urnas: crônicas sobre dinheiro e fraudes nas eleições*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

FACHIN, Zulmar. *Curso de Direito Constitucional*. 3 ed. São Paulo: Método, 2008.

FERREIRA, Lara M. *Cifras e votos: uma relação democrática? Análise das propostas de reforma do sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil à luz da teoria da democracia deliberativa-participativa*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

FERREIRA, Delia. “Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados” (tradução de Alexandre Moraes), in *Novos Estudos Cebrap*, n. 73, nov./2005, p. 5-15.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 35 ed. São Paulo: Saraiva: 2009.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2013. 9 ed.

GUEDES, Barbara. NETO, Artur Ribeiro. Fontes institucionais da corrupção no Brasil, in Keith S. Rosenn / Richard Downes (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment Collor*, (trad. Roberto Grey). Rio de Janeiro: FGV, 2000.

LEMONS, L. B; MARCELINO, D. e PEDERIVA, J. H. *Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006*. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 16, nº2, Novembro, 2010

LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2009.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976[1961].

LORENCINO, Bruno César. “Aspectos jurídicos do financiamento eleitoral no Brasil”, in CAGGIANO, Monica Herman S. (coord.), *Direito Eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MACHADO, Marcelo Passami. “O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política”, in Monica Herman Salem Caggiano (org.), *O voto nas Américas*, Barueri: Manole, 2008, p.183-217.

MANUAL ELEITORAL 2012. Procuradoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul. Disponível em www.prers.mpf.gov.br/eleitoral/eleitoral/prers-eleitoral/2012-versão-intranet.pdf. Acesso em 19/07/13.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Direito Eleitoral: Uma teoria do poder e o financiamento de campanhas para alcançá-los*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

MENDES, Antonio Carlos. *Apontamentos sobre abuso do poder econômico em matéria eleitoral*. Informativo Eleitoral: Mato Grosso do Sul. v.4, 1994.

MUÑOZ, Óscar Sanchez. *La Igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

REIS, Fábio Wanderley. Democracia, igualdade e identidade. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário (Org.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. *Financiamento da Política no Brasil*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito na Universidade de São Paulo, 2010.

RIBEIRO, Renato Janine. “Financiamento de campanhas (público versus privado)”, in: Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (orgs.), *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

RIBEIRO, Renato Ventura. *Lei eleitoral comentada*. São Paulo: QuartierLatin, 2006.

ROLLO, Alberto; CARVALHO, João Fernando Lopes de. Fidelidade partidária e perda do mandato. *Semestre Eleitoral*, Salvador, Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, v.9, n.1/2, p.9-32, jan./dez. 2005.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SAMUELS, David. *Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma*. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio (org.). *Reforma Política Lições da História Recente*. São Paulo: FGV, 2006.

_____. “Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o ‘caixa um’ e propostas de reforma”. In: Maria Victoria Benevides; Paulo Vanucchi; Fábio Kerche (orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

SILVA, Fernando Neves da. “Financiamento de campanha política e corrupção eleitoral”, in *Revista Jurídica Consulex*, ano VII, n. 144, p. 36-40.

SILVA, José Antonioda. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2012. 6 ed.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Reagir a escândalos ou perseguir ideias? A regulação do financiamento político no Brasil*, In: Cadernos Adenauer, Ano 6, nº2, 2005.

_____. “Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma”, in *Revista Jurídica Consulex*, ano VIII, n. 179, jun/2004, p. 35-37.

SUÁREZ, Eduardo Saffirio. *Impactos da vídeo política nos partidos políticos*. São Paulo: representação da Fundação Konrad-Adenauer. n. 17, 1998.

TRNKA, Hervé. Droit comparé du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de la transparence des patrimoines des hommes politiques. In: *Campagnes électorales principe d'égalité et transparence financière*. Tradução própria. Paris: Economica, 1989.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva / Walber de Moura Agra. *Elementos de direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2009.

ZOVATTO, Daniel. “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada” (tradução de Pedro Maia Soares), in *Opinião Pública*, v. XI, n.2, out/2005, p. 287-336.