

# O financiamento das campanhas eleitorais e as doações de pessoas jurídicas

*Paulo Sérgio Brant de Carvalho Galizia*<sup>1</sup>

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

**Sumário:** I – Considerações iniciais. II – Financiamento público. III – Financiamento privado. IV – Regime adotado no Brasil. V – As doações eleitorais. VI – Considerações finais. VII – Bibliografia.

## I – Considerações iniciais

O financiamento das campanhas eleitorais compreende a administração dos recursos arrecadados e dos gastos para as atividades que visam à captação dos votos dos eleitores. Corresponde à entrada e saída dos recursos dos partidos e dos candidatos em campanhas eleitorais.

A abordagem do tema exige uma avaliação dos atuais regimes de financiamento (público, privado ou misto) com uma rápida análise de suas respectivas vantagens e desvantagens, tendo como parâmetro a liberdade, a igualdade, a publicidade e, principalmente, a observância do princípio constitucional da proteção da normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e do abuso do poder político (art. 14, § 9º da Constituição Federal).

O financiamento das campanhas eleitorais é certamente um dos temas mais contemporâneos e polêmicos. A atualidade decorre da discussão travada no Congresso e na sociedade acerca da tão esperada e necessária reforma política. E a polêmica é fruto dos calorosos embates sobre o regime ideal de financiamento, pois cada tipo apresenta vantagens e desvantagens, aspectos negativos e positivos que serão, oportunamente, abordados.

Dentro desse tema, cumpre destacar a questão das doações eleitorais, sobretudo aquela de pessoas jurídicas, cuja constitucionalidade é questionada no Supremo Tribunal Federal por meio de ação direta de constitucionalidade proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (ADI 4650-DF).

O presente trabalho pretende apresentar um panorama dos regimes de arrecadação de recursos eleitorais, pontuado nas respectivas vantagens e desvantagens. Buscar-se-á traçar um perfil do sistema atual, enfatizando-se a questão das doações eleitorais, sobretudo das pessoas jurídicas, especialmente quanto à influência do poder econômico no resultado dos pleitos.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Civil pela PUC-São Paulo. Professor na EPM, EJEP e Unitau. Juiz do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (2010/2013).

Conquanto não haja dúvida de que o poder econômico possa interferir de forma prejudicial no sistema democrático, favorecendo a corrupção eleitoral, é forçoso reconhecer que a disponibilidade de recursos financeiros é essencial para a sobrevivência de partidos políticos fortes e atuantes.

Sergei Medeiros Araújo (2012, p. 351) adverte que:

*O financiamento das campanhas eleitorais constitui um elemento nuclear do processo de acesso aos postos de poder pela via democrática das eleições. Não por outro motivo, ao parafrasear dito atribuído a Montecuccoli, a respeito dos elementos necessários para enfrentar uma guerra, Karl Loewenstein (1983, p. 343) identificou os três requisitos básicos para o desenvolvimento de uma campanha eleitoral: dinheiro, dinheiro e outra vez dinheiro. A frase lembra a todos que, tal como a guerra, a campanha eleitoral é indissociável de suas bases reais de existência.*

Esse fato foi constatado pelo Min. Teori Zavascki, ao proferir seu voto na ADI 4650, reconhecendo que estamos diante de um grande paradoxo: “o dinheiro pode fazer muito mal à democracia, mas ele, na devida medida, é indispensável ao exercício e à manutenção de um regime democrático”.

Assim, partindo do pressuposto inarredável de que o financiamento dos partidos e das eleições é elemento essencial do nosso sistema democrático, cumpre examinar as espécies de financiamento para verificar qual é a melhor forma de preservar o princípio da igualdade entre os candidatos.

## II – Financiamento público

O sistema de financiamento exclusivamente público “deve ser entendido como a sustentação política dos partidos no tocante à subvenção dos recursos partidários em relação às atividades ordinárias, como as de campanha eleitoral” (KANAAN, 2012, p. 273). Consiste no fornecimento de fundos públicos e na permissão da utilização gratuita de bens e serviços para a realização das campanhas eleitorais. Pode ser direto ou indireto.

O financiamento público direto pode ser definido como “subsídio concedido pelo Estado às candidaturas apresentadas a um determinado ato eleitoral com vistas ao financiamento das respectivas atividades de campanha eleitoral” (TABOSA, 1996, p. 460).

O financiamento público indireto diz respeito aos serviços ou benefícios fiscais concedidos pelo Estado em favor dos partidos políticos ou candidatos, por exemplo, a cessão de espaço público ou de meios de comunicação (acesso gratuito ao rádio e à televisão).

O principal objetivo do financiamento público é possibilitar que a campanha eleitoral seja disputada de forma equilibrada e não em função da maior ou menor capacidade de arrecadação de recursos financeiros pelos partidos políticos.

Alguns argumentos favoráveis à sua adoção ressaltam, como consequência, maior controle e transparência dos custos das campanhas, bem como a padronização e simplificação dos programas de propaganda eleitoral.

O que se busca é a redução da desigualdade existente entre candidatos e partidos mediante o repasse de recursos financeiros estatais que permitam uma competição mais equitativa.

Todavia, segundo alguns estudiosos do direito eleitoral:

*A tutela dos partidos políticos e de campanhas eleitorais tão somente pelo aparelho estatal afronta a natureza jurídica dos próprios partidos, hoje pessoas jurídicas de direito privado (CF, art. 17, § 2º), cuja natureza é caracterizada por seu entrelaçamento no meio social, com plena liberdade de participação direta do cidadão na vida e estrutura partidárias. (KANAAN, 2012, p. 286).*

Outra consequência indesejável do financiamento unicamente público seria a dependência dos partidos do aparelhamento estatal, o que representaria um distanciamento dos cidadãos e forças sociais.

Porém, o argumento mais forte contra o financiamento público é o de onerar ainda mais o orçamento estatal, sobretudo numa sociedade tão carente de serviços públicos essenciais.

### III – Financiamento privado

O financiamento exclusivamente privado implica em arrecadar fundos provenientes de doações de particulares, pessoas físicas ou jurídicas.

Entre os benefícios decorrentes desse regime de arrecadação pode-se destacar que a necessidade imposta aos partidos de buscar recursos no seio da sociedade permite maior participação política dos cidadãos e, por conseguinte, maior representatividade social, além da independência financeira em relação ao Estado.

Por outro lado, a adoção do financiamento exclusivamente privado acarretará, como desvantagem, a elevação dos custos das campanhas. Além disso, poderá gerar uma forte influência dos grandes grupos econômicos sobre os partidos e candidatos destinatários das doações, que ficarão vulneráveis às pressões exercidas por aqueles que custearam as respectivas campanhas.

Conforme adverte Alice Kanaan (2012, p. 300):

*As empresas, muitas vezes, oferecem as doações visando à obtenção de vantagens nas políticas públicas ou, ainda, contribuem como forma de retribuição pela obtenção de benefícios na esfera pública, tais como certames licitatórios, contratos públicos, investimentos, etc.*

De qualquer forma, no que diz respeito ao financiamento privado, é imprescindível que prevaleça a transparência. É necessário que os eleitores tenham pleno conhecimento da origem dos recursos usados nas campanhas políticas. A necessidade de angariar fundos para enfrentar o alto custo de uma eleição pode gerar o recebimento de valores de origem ilícita e até mesmo ensejar conexões com redes do crime organizado.

Vê-se, portanto, que, diante do alto risco de irregularidades relacionadas ao sistema de financiamento exclusivamente privado, a tendência, em vários países, é a de restringir esta fonte de arrecadação.

#### **IV – Regime adotado no Brasil**

O atual sistema brasileiro de financiamento dos partidos políticos e de campanhas eleitorais é misto. Esse sistema se caracteriza por permitir que os partidos políticos busquem na sociedade os recursos financeiros, sem prejuízo da subvenção estatal. Com sua adoção, busca-se garantir, a um só tempo, o incentivo à participação popular, por meio de doações, e a igualdade e o equilíbrio entre os concorrentes.

No Brasil, os partidos políticos recebem recursos públicos e privados, cuja forma de arrecadação se submete a um complexo regramento legal, havendo controle quanto à origem, montante que cada pessoa pode doar, gestão e destino que lhe será dado, bem como sobre a prestação de contas (GOMES, 2012, p. 292).

Como forma de financiamento público direto são carreados aos partidos políticos recursos do Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos), previsto na Constituição (art. 17, § 3º) e regulamentado pela Lei 9.096/95. Tal fundo é constituído por recursos públicos, multas e doações de pessoas físicas e jurídicas, prevalecendo, contudo, recursos públicos provenientes das dotações orçamentárias da União.

Esses recursos podem ser utilizados pelos partidos nas campanhas eleitorais de acordo com o disposto no artigo 39, § 5º da Lei 9.096/95. É pacífico que os partidos políticos, em todos os níveis de direção, poderão aplicar nas campanhas eleitorais os recursos do Fundo Partidário, por meio de doação a candidatos e comitês partidários (art. 21 da Res. TSE no 23.576/12).

O financiamento público indireto se dá por meio da permissão de utilização de bens públicos (Lei 9.504/97, art. 8º, § 2º) e no acesso ao horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão (Lei 9.504/97, art. 44 a 57).

Os recursos privados destinados às campanhas eleitorais podem ser provenientes de: a) recursos próprios dos candidatos; b) doações de pessoas físicas e c) doações de pessoas jurídicas.

Os candidatos poderão investir na sua campanha desde que observem o valor máximo estabelecido pelo partido, documentem a operação e emitam o respectivo recibo eleitoral.

O artigo 23 da Lei 9.504/97 limita as doações de pessoas físicas a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. A doação de quantia acima desse limite sujeita o doador ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

No que se refere às pessoas jurídicas, as doações, nos termos do § 1º do artigo 81 da Lei 9.504/97, ficam limitadas a 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição. O excesso de doação acarreta multa, tal como ocorre com as pessoas físicas, e ainda poderá sujeitar a pessoa jurídica à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa (art. 81, § 3º da Lei 9.504/97).

É importante observar que “qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados” (Lei 9.504/97, art. 27). Existe ainda a vedação de doações por parte de algumas pessoas jurídicas, órgãos e entidades (Lei 9.504/97, art. 24).

Quanto ao limite máximo de gastos de cada eleição, a fixação fica a cargo da lei, conforme previsto no art. 17-A da Lei 9.504/97. Todavia, como nas últimas eleições o Poder Legislativo não fixou o limite, coube a cada partido fixá-lo, fato que contribuiu sobremaneira para o aumento dos custos das campanhas eleitorais.

Se, por um lado, a limitação das contribuições privadas existe para evitar grandes desequilíbrios entre os recursos dos partidos políticos, por outro, a ausência de lei que fixe os limites dos gastos a cada campanha gera uma situação que contribui para o crescente aumento dos custos das campanhas eleitorais.

## V – As doações eleitorais

Os dados colecionados na audiência pública convocada pelo Ministro Luiz Fux antes do julgamento da ADI 4650 demonstraram que as atuais regras do financiamento das campanhas eleitorais são insuficientes para coibir a crescente influência do poder econômico sobre o processo político, em decorrência do aumento dos gastos de candidatos e de partidos políticos nas eleições. O Min. Fux registrou que “em 2002, os candidatos gastaram 798 milhões de reais, ao passo que, em 2012, os valores superaram 4,5 bilhões de reais, com aumento de 471% de gastos”. Explicitou que, no Brasil, o gasto seria da ordem de R\$ 10,93 per capita, na França, R\$ 0,45, no Reino Unido, R\$ 0,77 e na Alemanha, R\$ 2,21. Comparado proporcionalmente ao PIB, o Brasil estaria no topo do ranking dos países que mais gastariam em campanhas eleitorais (ADI 4650-DF, Rel. Min. Luiz Fux, 11 e 12/12/2013).

Tal constatação foi confirmada em recente matéria publicada na Folha de São Paulo (7/8/2014), com o seguinte título: “Três empresas bancam 65% da arrecadação de presidenciais”. Com base em informação divulgada pelo TSE, apurou-se que os comitês financeiros dos onze candidatos a presidente, no total, arrecadaram, até 6/8/2014, R\$ 31,2 milhões. As empresas são responsáveis por 91% desse total. Outros 6% proveem de financiamento público, por meio do Fundo Partidário. Pessoas físicas contribuíram com os demais 3%.

Como se vê, existe uma enorme desproporção entre os valores oriundos de doações de pessoas jurídicas (91%) em relação ao financiamento público (6%).

Uma das razões dessa desproporção se explica pelo parâmetro utilizado pela Lei 9.504/97 para estabelecer o limite de doações de pessoas jurídicas, qual seja 2% do seu faturamento bruto no ano anterior ao da eleição. Vale dizer, quanto maior o poderio econômico de uma empresa, maior será a sua capacidade de doação. Essa distorção permite a ocorrência do fenômeno registrado pela imprensa: “Três empresas – JBS, dona da marca Friboi, a fabricante de bebidas Ambev e a Construtora OAS – são responsáveis por 65% do financiamento das campanhas eleitorais pela Presidência da República até aqui”.

É de se ressaltar que as doações de pessoas físicas atingiram apenas 3% do total.

Tal quadro, que repete aquele das eleições de 2010, foi determinante para a propositura da ADI 4650, movida pela OAB, que questionou a constitucionalidade das doações eleitorais por pessoas jurídicas sob o argumento de que tais doações comprometem a higidez do processo democrático, promovem a desigualdade política e alimentam a corrupção. Alguns estudos, que serviram de suporte para a OAB, concluíram que a participação das empresas em campanhas prejudica os candidatos que não possuem patrimônio expressivo para suportar a própria campanha e que tenham menos acesso aos financiadores privados.

De fato, dos R\$ 4,9 bilhões arrecadados nas eleições de 2010, 97% vieram de contribuições feitas por pessoas jurídicas. Pesquisas demonstram, ademais, que, quanto mais dinheiro recebe um candidato, maior sua chance de se eleger. O custo médio de uma campanha vitoriosa de um deputado federal está em torno de um milhão de reais.

Embora o julgamento da ADI 4650 ainda não tenha terminado, em razão do pedido de vista dos autos feito pelo Min. Gilmar Mendes, até agora seis ministros se pronunciaram pela inconstitucionalidade da permissão de doação de recursos financeiros de empresas para partidos políticos e candidatos, acompanhando o voto do relator.

Os fundamentos do voto do Min. Luiz Fux, resumidamente, foram os seguintes: a) o atual modelo permissivo das doações não se mostra adequado ao regime democrático em geral e à cidadania em particular; b) o exercício da cidadania, em sentido estrito, pressuporia três modalidades de atuação física: o jus suffragii, que seria o direito de votar; o jus honorum, que seria o direito de ser votado e o direito de influir na formação da vontade política por meio de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. Todas essas modalidades seriam inerentes às pessoas naturais e, por isso, o desarrazoado de sua extensão às pessoas jurídicas; c) a excessiva participação do poder econômico no processo político desequilibraria a competição eleitoral e a igualdade política entre candidatos, de modo a repercutir na formação do quadro representativo.

O voto divergente do Min. Teori Zavascki, em resumo, reconhece a inadiável necessidade de alteração do atual estado das coisas, em que campeiam práticas ilegítimas de arrecadação, mas disso não decorre a conclusão de que as contribuições financeiras, só por serem de pessoas jurídicas, encontram óbice direto e frontal na Constituição. Afirma que as pessoas jurídicas, embora não votem, ainda assim fazem parte da nossa realidade social, na qual desempenham papel importante e indispensável. E, por fim, sustenta que o antídoto para os gastos excessivos com campanhas eleitorais não é declarar a inconstitucionalidade das fontes de financiamento, cuja eliminação formal provavelmente seria imediatamente substituída por suplementação informal e ilegítima. Conclui que a solução mais plausível será a imposição de limites de gastos, acompanhada de instrumentos institucionais de controle e de aplicação de sanções em casos de excessos.

Ainda que se reconheça a relevância dos argumentos contidos no voto-vista do ministro Teori Zavascki, a tendência é que prevaleça o entendimento, até aqui majoritário, que considera inconstitucional a contribuição financeira das pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. E, assim, haverá uma drástica redução na arrecadação das campanhas, pois as demais fontes de financiamento não atingem sequer 10% dos valores declarados na prestação de contas dos partidos e candidatos.

## VI – Considerações finais

A consequência dessa decisão causará, certamente, um aumento do financiamento público das campanhas, que será predominante.

Haverá uma necessidade de simplificação e mudança do perfil das campanhas eleitorais, cujos custos serão radicalmente reduzidos. Teme-se, por outro lado, que os candidatos se sintam tentados a recorrer a recursos de origem ilegal.

Vale lembrar, a título de esclarecimento, que o regime atual de financiamento de campanhas políticas vigora desde 1997 sem que tivesse sido objeto de questionamento de cunho constitucional e que no primeiro grande escândalo que envolveu recursos de campanha – que levou ao impeachment do então Presidente Collor –, vigorava a proibição de doações eleitorais de pessoas jurídicas.

Vê-se, pois, que a proibição de doação de pessoas jurídicas, por si só, não é garantia de equilíbrio nos pleitos eleitorais. Vale dizer, a mudança nas regras a respeito do financiamento das campanhas pode ser um fator importante para contribuir para a melhoria do processo eleitoral, entretanto, não é o remédio para resolver todos os problemas que afetam a normalidade e a legitimidade das eleições.

Como afirmou Alice Kanaan (2012, p. 308), com inteira razão:

*Se a corrupção é um mal de raiz, é rede que atinge o interior do sistema de financiamento dos partidos, é possível afirmar que a alteração do modelo de financiamento, por si só, estaria longe de inibir ingressos ilegais e ilícitos ou os acordos espúrios que comprometem a atividade pública. E a afirmação decorre de uma conclusão muito simples: o problema não está no modelo do financiamento, quer público, quer privado, quer misto, mas, sim, na forma de controle eleitoral e na garantia de eficácia e efetividade das punições aos infratores.*

Essa constatação, de fundo realista:

*Alerta para o fato de que, ao lado dos valores e princípios jurídicos que apontam para a busca de uma concepção ideal de campanha eleitoral, os dados reais da disputa política não podem ser ignorados enquanto fatores que limitam e condicionam os efeitos positivos dos sistemas de financiamento das eleições (ARAÚJO, 2012, p. 351).*

Enfim, as novas regras de financiamento de campanhas eleitorais preconizadas pela decisão do Supremo Tribunal Federal reafirmam os valores consagrados na Constituição, de modo a garantir o livre exercício da soberania popular, o pluralismo político e o equilíbrio na disputa por mandatos eletivos.

Todavia, a consagração dos mencionados valores constitucionais dependerá também de outras mudanças acerca de questões eleitorais que fogem do tema deste trabalho, mas que, certamente, estarão em pauta nas discussões em torno da, como já dito, tão esperada e necessária reforma política.

## Bibliografia

ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: RAMOS, André de Carvalho (Org.). *Temas do direito eleitoral no século XXI*. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público, 2012. p. 315-354.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (Org.). *Temas do direito eleitoral no século XXI*. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público, 2012. p. 271-313.

TABOSA, R. C. *O financiamento das actividades das campanhas eleitorais – estudos vários de direito eleitoral*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Lisboa, 1996.