



# **FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS**

***ANA LUIZA BACKES***

Consultor Legislativo da Área XIX  
Ciência Política, Sociologia Política,  
História, Relações Internacionais

**MARÇO/2014**

## SUMÁRIO

1. HISTÓRICO DO DEBATE RECENTE NO BRASIL.....	3
2. PROPOSTAS EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA.....	6

© 2014 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados  
Praça dos Três Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS – O QUE PODE MUDAR EM 2014

As regras do financiamento das campanhas estão sob permanente discussão, em todos os países que preenchem seus cargos diretivos por meio de eleições. Duas ordens de problemas são centrais: o elevado custo das campanhas, que nas últimas décadas dispararam no mundo inteiro, e a origem dos recursos, com implicações sobre o tipo de relações que se estabelece entre financiadores e financiados.

Esses dois temas orientam a formulação das propostas que têm chances de serem votadas na Câmara em 2014. Apresentamos a seguir as principais propostas em tramitação na Casa, precedidas de breve histórico para situar o debate.

### 1. HISTÓRICO DO DEBATE RECENTE NO BRASIL

---

O tema estreou nos jornais, no período pós 1988, por ocasião do *impeachment* do presidente Collor, quando veio à tona grande número de doações ilegais para a campanha do candidato. Contribuições de empresas eram na época proibidas, pela antiga LOPP (Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei 5682/71, que vigorou entre 1971 e 1995). A reação legislativa foi liberar as doações de pessoas jurídicas a partidos e candidatos (Leis 9096/95 e 9504/97), definindo os parâmetros dentro dos quais essas doações poderiam ser feitas.<sup>1</sup>

O pressuposto da liberação era que a maior transparência aumentaria o controle da sociedade sobre as origens dos recursos e sobre os laços que se estabelecem entre financiadores e representantes.

Para reforçar esse controle, foram criadas novas regras reforçando o papel da Justiça Eleitoral na fiscalização do processo.<sup>2</sup> O Fundo Partidário passou a receber

---

<sup>1</sup> A lei definiu os valores máximos das doações de pessoas jurídicas em função do faturamento, no caso de pessoas jurídicas, e da renda bruta, no caso de pessoas físicas (ver arts. 23 e 81 da Lei 9.504/97). Esses artigos têm sido criticados por cristalizar a desigualdade, pois quem tem mais pode doar mais – doação de cinco mil reais para alguns é ilegal, e doação de cem milhões para outros está perfeitamente dentro da lei. Além disso, a fiscalização é difícil, pois os dados sobre faturamento das empresas não são de fácil acesso. Há projetos em tramitação sugerindo alterações, como, por exemplo, adotar valores nominais (PL 6148/13, 6316/13), iguais para todos, ou definir um escalonamento dos percentuais (PL 448/11).

<sup>2</sup> Ver a **Lei 9.096, de 19 de setembro** de 1995, a nova Lei dos Partidos Políticos, especialmente o Título III (Das Finanças e contabilidade dos partidos) e também a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, no título “Da Prestação de Contas”. As leis acabaram com o antigo Comitê Intrapartidário, que fazia parte da fiscalização no sistema anterior, consolidando a Justiça Eleitoral como o órgão central de controle. Foram definidos objetivos para a fiscalização e previstos mecanismos para dar condições de executar a tarefa.

dotações orçamentárias, em valor considerável, ainda que em valores muito distantes dos necessários para sustentar os partidos e suas campanhas.<sup>3</sup>

As novas regras não resolveram o problema, basicamente legalizaram parte do financiamento que vinha sendo praticado. A transparência não se tornou a regra geral, com o fim da proibição: é um fato conhecido que as declarações não abarcam a integralidade das finanças eleitorais. Há outras razões para que nem toda doação seja declarada, mesmo quando permitida: por exemplo, se a doação não contabilizada for recurso não contabilizado da própria empresa. Ou, ainda, muitas vezes acontece que nem candidato nem doador desejam tornar transparentes suas relações.

De outro lado, movimentos como o que originou a Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010) procuraram aumentar as penalidades relacionadas à falta de probidade administrativa. Julgamentos recentes também revelam um posicionamento do Judiciário voltado ao combate dos desvios da administração pública relacionados ao financiamento de campanhas.

Inovações surgiram, ainda, por meio de Resoluções do TSE - Tribunal Superior Eleitoral, definindo procedimentos da fiscalização e da prestação de contas. A atuação mais propositiva do órgão vem sofrendo questionamentos, sobre até que ponto a Justiça Eleitoral não estará “legislando”, criando exigências e sanções não previstas em lei, ou ainda interferindo na autonomia dos partidos.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Uma excelente análise sobre a evolução do Fundo Partidário, valores das dotações orçamentárias e critérios de distribuição pode ser encontrada no Estudo de Márcio Rabat sobre fundo partidário:

[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2013\\_3026.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2013_3026.pdf)

Dados sobre financiamento partidário em outros países você encontra em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496556/000940645.pdf?sequence=1>

<sup>4</sup> Em alguns momentos parece até haver uma espécie de “duelo” entre as leis e as Resoluções, para definir o alcance da fiscalização. Um exemplo é o embate para definir a abrangência da quitação eleitoral. Resoluções exigiram a aprovação das contas para a obtenção do certificado de quitação eleitoral, sem o qual não é possível registrar as candidaturas; veio a lei e determinou que bastava a apresentação das contas (Lei 12.034/09, redação dada ao art. 11 § 7 da Lei 9504/97), mas Resolução do Tribunal de 2012 continuou exigindo a aprovação das contas. A controvérsia envolve um dos pilares da representação que é o direito de elegibilidade – a recusa do Tribunal de emitir a quitação eleitoral, neste caso, equivale na prática a retirar do cidadão o direito de concorrer, sem ser necessário que haja vinculação demonstrada com abuso de poder econômico ou administrativo. Pode uma Resolução criar uma inelegibilidade não prevista em lei (tendo em vista que a matéria não consta da Lei das Inelegibilidades, Lei 64/90, nem nos acréscimos introduzidos pela Lei da Ficha Limpa, LC 135/10)?.

Para esse debate, ver por exemplo <http://jus.com.br/artigos/21674/abuso-do-poder-regulamentar-e-tse-contas-eleitorais-rejeitadas-e-quitacao-eleitoral>;

ou <http://tarcisiocoesc.jusbrasil.com.br/artigos/111576528/apresentacao-x-aprovacao-de-contas-de-campanha-o-tse-e-uma-analise-principiologica-da-forma-de-obtencao-da-certidao-de-quitacao-eleitoral>, ou ainda [http://biblioteca.universia.net/html\\_bura/ficha/params/title/contas-campanha-candidato-aprova%C3%A7%C3%A3o-das-contas-campanha-nas-elei%C3%A7%C3%B5es-anteriores/id/55492066.ht](http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/title/contas-campanha-candidato-aprova%C3%A7%C3%A3o-das-contas-campanha-nas-elei%C3%A7%C3%B5es-anteriores/id/55492066.ht)

De qualquer forma, seja por leis ou por resoluções, não há dúvida que o controle da Justiça Eleitoral sobre os gastos e prestações de contas vem se intensificando, elevando o custo da ilegalidade<sup>5</sup>.

O resultado desse conjunto de movimentações parece ser o aperfeiçoamento do sistema de controles e penalidades sem, contudo, ter como resultado uma diminuição considerável da corrupção nem do abuso do poder econômico.

As campanhas no Brasil são muito caras e tem praticamente dobrado seus custos a cada eleição, num processo que se torna cada vez mais vulnerável ao poder econômico. A produção legal tem sido incapaz de deter essa escalada. Alterações de pequena monta foram efetuadas em aspectos pontuais, como a tentativa de reduzir gastos pela proibição de determinados itens (foram proibidos, por exemplo, showmícios, *outdoors*, confecção e distribuição de camisetas e brindes, entre outros), sem resultados relevantes.<sup>6</sup>

Obviamente a caça por recursos envolve riscos, e muita vez acaba em relações perigosas ou na ilegalidade. Além disso, eleições tão onerosas ameaçam a representatividade dos eleitos, diminuindo a representação dos setores mais pobres.<sup>7</sup>

O Legislativo e o Judiciário parecem ter dificuldade de acertar o foco para combater os abusos, e em vários casos as exigências tornam-se meramente burocráticas, dificultando a vida de partidos e candidatos sem que haja nenhum benefício moralizador (exemplos são representantes condenados à perda de mandato e ou inelegibilidade por infrações como comparecer a uma inauguração de obra). Há um evidente risco para a democracia se as exigências para fazer campanha se tornam tão complexas e os riscos tão altos que não é possível aos candidatos dar um passo sem consultar um advogado ou um contador. Assim, continua aberto o debate sobre as definições: como punir abusos sem restringir nem criminalizar a política? O que constitui abuso do poder econômico e como puni-lo?

Vem se fortalecendo a ideia de que não basta lançar luz sobre as relações reais praticadas, nem aumentar penalidades, e nem ainda combater a impunidade nas ilegalidades constatadas, se a lógica das campanhas eleitorais continuar a exigir que os candidatos gastem cada vez mais recursos e a propiciar relações de favorecimento de interesses privados; não basta punir indivíduos sem enfrentar o sistema que gera as práticas abusivas.

---

<sup>5</sup> Um indicador interessante é o crescimento do valor das multas aplicadas por infrações eleitorais – passou de 7 milhões em 2001 para 63 milhões em 2011. Esses valores referem-se às “multas e penalidades aplicadas nos termos do Código eleitoral e leis conexas”, nos termos do art. 38 da Lei 0.096/95. Ver estudo de Márcio Rabat sobre o Fundo Partidário, op. cit.

<sup>6</sup> Ver por exemplo redação dada aos artigos 39 da Lei 9504/97 pelas leis 11300/06 e 12034/09.

<sup>7</sup> A análise dos dados demonstra que o volume de gastos é decisivo para a eleição – no caso da Câmara por exemplo, dentre os 513 eleitos, 370 foram os candidatos que fizeram as campanhas mais caras em seu respectivo estado. Ver o artigo “Gastos em campanhas eleitorais” nos Cadernos Aslegis:

[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/14166/gastos\\_campanha\\_backes\\_santos.pdf?sequence=2](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/14166/gastos_campanha_backes_santos.pdf?sequence=2)

Um ponto fulcral para o qual se volta a análise são os vínculos de financiamento privado criados durante as campanhas eleitorais, os quais constituem possíveis núcleos de corrupção da administração pública.

O exame dos maiores escândalos envolvendo a gestão pública nos últimos anos não deixa dúvidas: um grande número dos casos envolve financiamento de campanhas.<sup>8</sup>

Não necessariamente a corrupção nasce de doações ilegais. A condição de doador, mesmo em situação legal, propicia canais de favorecimento dos interesses privados, tão mais fortes quanto mais forte for a dependência que tenham os representantes de recursos vindos dessa fonte. No caso do Brasil, a dependência atinge níveis alarmantes.

Dados retirados das declarações de gastos feitas à Justiça Eleitoral demonstram que as campanhas no Brasil são basicamente financiadas por pessoas jurídicas.

*“O financiamento das campanhas é feito majoritariamente por empresas. Nas eleições de 2010, empresas doaram R\$ 2,3 bilhões e foram responsáveis por 70% dos recursos para as campanhas dos deputados federais, 88% dos recursos dos senadores, 90% para os candidatos a governadores e 91% para os candidatos a presidente. Só 1% das empresas doadoras (479) fizeram 41% das doações e 10% das empresas foram responsáveis por 77% das doações.”<sup>9</sup>*

Os dados indicam também que os maiores doadores no Brasil são os setores que mais dependem de decisões da administração (contratos, licitações, políticas regulatórias) – entre os quais destacam-se as empreiteiras e os bancos.<sup>10</sup>

O quadro traçado remete a uma reflexão sobre suas prováveis consequências. Qual o retorno que os financiadores esperam dos eleitos? Que interesses são beneficiados? Até que ponto uma administração pode ser fiel ao interesse público num quadro deste tipo? Pode-se manter um financiamento em tal grau dependente dos interesses das grandes corporações sem comprometer irremediavelmente a democracia?

## **2. PROPOSTAS EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA**

A questão central na formulação de propostas relativas ao financiamento vem sendo a de tornar as administrações e os representantes menos dependentes dos recursos privados e assim menos vulneráveis a interesses privados, corporativos.

<sup>8</sup> O diretor de Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal, Oslain Santana, que teria coordenado todas as grandes operações de combate contra fraudes em licitações, superfaturamento de contratos e contratação de ONGs de fachada desde 2011 afirmou em entrevista recente ao jornal *O Globo* que pelo menos metade dos casos de corrupção tem relação com financiamento de campanhas eleitorais. In: <http://oglobo.globo.com/pais/campanhas-eleitorais-concentram-corrupcao-10439104>

<sup>9</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/78583-corrupcao-legalizada.shtml>

<sup>10</sup> Ver <http://www.cartacapital.com.br/politica/construtoras-dominam-lista-de-doacoes-milionarias>. Ver também análise das prestações de 1994 e 1998, efetuada por Samuels, David. (2003) “Financiamento de campanhas e eleições no Brasil – o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma.” In: Reforma Política e cidadania. SP, Ed. Fundação Perseu Abramo.

A Câmara dos Deputados tem contribuído com proposições neste sentido. A proposta de financiamento público exclusivo surgiu nesta Casa, elaborada pela Comissão de Reforma Política que funcionou na Legislatura 2003-2006 (ver PLs 2679/03 e 1210/07, idênticos), e foi reformulada na atual Legislatura por outra Comissão, que funcionou entre 2011 e 2012.<sup>1112</sup>

Algumas das propostas em tramitação têm origem fora da Câmara. Em 2009, várias organizações da sociedade civil, *grosso modo* as mesmas que conduziram a campanha da Ficha Limpa, formularam um projeto, apresentado à Comissão de Legislação Participativa, que, entre outros temas, endossa a proposta de financiamento público e exclusivo.<sup>13</sup>

Em 2013, algumas das mesmas entidades formularam nova proposta, o PL 6316/2013, apensado ao PL 1538/07, apresentado formalmente à Casa por um grupo de deputados, para que pudesse tramitar. Nessa nova proposta, as entidades afastaram-se da ideia de admitir apenas recursos públicos no custeio das campanhas, aceitando a participação de cidadãos, dentro de um limite (doações de empresas, contudo, continuariam proibidas).

O PL 1538/07, com seus mais de 30 projetos apensados, reúne boa parte das proposições que tratam do tema na Câmara, em diferentes enfoques. Dificilmente, porém, alguma dessas proposições, se votadas, entrará em vigor neste ano, pois a Constituição criou uma zona de segurança contra mudanças de última hora. Diz o art. 16 da Carta Magna:

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

Está em tramitação também uma tentativa de mudar as regras de financiamento por via de PEC (Proposta de Emenda Constitucional). A PEC 352/13, que nasceu dos esforços para viabilizar a aprovação de uma reforma política, no ano de 2013, trata, entre outros temas, do financiamento eleitoral e partidário. Propõe-se uma mudança no art. 17 da Constituição, fixando um teto de despesas para as campanhas, a ser definido em lei pelo Congresso Nacional. Doações de pessoas jurídicas só seriam permitidas em favor dos partidos, passando a ser proibidas doações diretas a candidatos. Cada partido poderia, ainda, optar pelo seu modo de financiamento, se privado, misto ou exclusivamente público.

A proposta encontra-se na CCJC, e o presidente da Casa tem sinalizado a intenção de colocar a matéria em votação neste ano, em abril possivelmente.<sup>14</sup>

Ainda que seja votada, mesmo tratando-se de matéria constitucional, certamente será arguida sua compatibilidade com o art. 16 da Constituição, para resolver se é possível aplicar as mudanças para o pleito de 2014. A aplicação ao pleito, seja de leis ou

<sup>11</sup> Ver proposta apresentada pelo Relator na Comissão: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/reforma-politica/arquivos/relatorio-final-consolidado-07-03-2012>. O Relator, Deputado Henrique Fontana, apresentou um projeto semelhante a este, que se encontra em tramitação, apensado ao PL 1538/03, o PL 6593/13.

<sup>12</sup> Uma análise mais aprofundada das opções legislativas em debate é encontrável em: [http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2014\\_3.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2014_3.pdf)

<sup>13</sup> Ver SUG 174/09.

<sup>14</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/461030-CAMARA-DOS-DEPUTADOS-PODE-VOTAR-REFORMA-POLITICA-EM-ABRIL.html>

emendas constitucionais que venham a ser votadas, depende de como se entenda o termo “processo eleitoral”.<sup>15</sup>

A ideia de limitar os custos das campanhas eletivas, estabelecendo valores máximos, a exemplo do que fazem países como Espanha, França e Portugal<sup>16</sup>, não é nova. Tramitam na Casa várias propostas neste sentido, a mais recente o PL 6.147/13.

Esse é um dos poucos assuntos que pode prosperar neste semestre que se inicia, pois, se algum projeto neste sentido for votado até 10 de junho, é possível que possa surtir efeito em 2014. Essa data é prevista no art. 17-A da Lei 9504/97, segundo o qual:

*“Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.”*

Há boas razões para acreditar que o artigo acima, aprovado em 2006, dá respaldo à aplicação imediata da lei à qual se refere. O dispositivo já inscreveu a fixação de limite de gastos por lei no ordenamento legal das eleições, não seria uma novidade de última hora – tratar-se-ia agora apenas de definir os valores.

A outra mudança possível no quadro legal vigente, no curto prazo, pode surgir de uma decisão judicial. A OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) apresentou Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo (ADI 4650), questionando as doações de pessoas jurídicas – as empresas não teriam direitos de cidadania, e seriam estranhas à ordem política, composta de cidadãos. A ação começou a ser julgada em dezembro de 2013. Quatro juízes já deram seu voto pela inconstitucionalidade das doações<sup>17</sup>, mas o julgamento foi interrompido por pedido de vistas, sem previsão de data de retomada até o momento.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> A questão da aplicabilidade e uma definição de processo eleitoral certamente serão debatidos neste ano, quando o TSE editar as Resoluções para a próxima eleição, pois será necessário decidir que pontos da Lei 12891/13 serão aplicados. Esta lei foi promulgada em dezembro de 2013, a menos de um ano do pleito, portanto, mas há precedentes para que alguns dispositivos possam valer de imediato: o STF, no julgamento da ADI nº 3.741-2-DF, concluiu pela inaplicabilidade do princípio da anualidade a diversos dispositivos da Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, aprovada a menos de um ano da data da eleição. Para o assunto, ver também as ADI 3.685-DF e ADI 3.345-DF.

<sup>16</sup> Alguns dados a respeito podem ser vistos em [http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012\\_22272.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012_22272.pdf)

<sup>17</sup> É interessante que o nosso Supremo Tribunal parece apontar num caminho diverso da Suprema Corte dos Estados Unidos, que em 2010, em decisão controversa, praticamente equiparou as pessoas jurídicas a cidadãos no processo eleitoral, estendendo a elas o direito à livre manifestação de ideias. A decisão na prática liberou gastos de empresas em propaganda eleitoral, permitidos a partir de então sem nenhum limite legal.

<sup>18</sup> <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/12/12/tres-ministros-do-stf-votam-contradacao-de-empresas-em-campanha-eleitoral.htm>