



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS I  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE DIREITO

**EZEQUIEL CAVALCANTI DE OLIVEIRA**

**FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA ELEITORAL E CORRUPÇÃO.**

**CAMPINA GRANDE-PB**

**DEZEMBRO-2017**

**EZEQUIEL CAVALCANTI DE OLIVEIRA**

**FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA ELEITORAL E CORRUPÇÃO**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso, como requisito para a conclusão do Bacharelado em Direito na Universidade Estadual da Paraíba, sob a orientação do professor Dr. Harrison Alexandre Targino.

Área de concentração: Direito Eleitoral

**CAMPINA GRANDE – PB**

**DEZEMBRO-2017**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

O48f Oliveira, Ezequiel Cavalcanti de.  
Financiamento público de campanha eleitoral e corrupção  
[manuscrito] : / Ezequiel Cavalcanti de Oliveira. - 2017.  
30 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências  
Jurídicas, 2017.

"Orientação : Prof. Dr. Harrison Alexandre Targino,  
Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Princípios Constitucionais. 2. Financiamento Eleitoral. 3.  
Direito Eleitoral.

21. ed. CDD 342.07

EZEQUIEL CAVALCANTI DE OLIVEIRA

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL E CORRUPÇÃO

Artigo apresentado ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

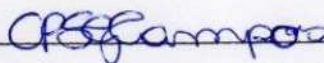
Área de concentração: Direito Eleitoral.

Aprovado em: 12/12/2017.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Harrison Alexandre Targino  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Me. Cristina Paiva Serafim Gadelha Campos.  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Amilton de França  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço a Deus por ter zelado todos os dias os meus caminhos e ter me concedido sabedoria para nortear as minhas decisões e escolhas; por ter me proporcionado saúde e a possibilidade para a conclusão do tão sonhado curso superior.

Aos meus amados pais, por me terem ensinado boas lições durante a vida, pois sem o apoio destes não teria conseguido concluir tal curso. Também a todos os meus familiares que de uma forma ou de outra contribuíram para realização deste sonho.

A todos os meus professores do Curso de Direito e também os do Ensino Fundamental e Médio, cujos ensinamentos contribuíram imensamente para minha formação acadêmica e pessoal.

A todos os meus colegas de sala que durante os anos em que convivemos, construímos uma relação de amizade que nos levou a sermos uma família. Essas pessoas foram especiais para mim, porém não posso deixar de citar o nome do nosso grande amigo José Igor Macedo, o qual generosamente mostrou-se sempre disponível para ajudar a todos indistintamente. E também aos meus colegas que durante esse período foram meus parceiros de viagem da minha cidade Tenório-PB até a de Campina Grande.

Ao meu orientador, Professor Harrison Alexandre Targino, por ter aceitado orientar tal trabalho; e aos professores Amilton de França e a Professora Cristina Paiva Serafim Gadelha Campos, por terem aceitado participar desta banca examinadora.

A todos, muito obrigado!

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>2 FUNDO PARTIDÁRIO.....</b>	<b>8</b>
<b>3 FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA ELEITORAL.....</b>	<b>13</b>
<b>4 USO DE CAIXA DOIS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS.....</b>	<b>22</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>25</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>28</b>

## FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA ELEITORAL E CORRUPÇÃO

Ezequiel Cavalcanti de Oliveira<sup>1</sup>

Harrison Alexandre Targino<sup>2</sup>

### RESUMO

No Brasil, como em muitos outros países, tanto a doações dos recursos públicos quanto as doações privadas, em especial aquelas feitas por pessoas jurídicas (empresas) são amplamente discutida, tendo em vista que muito dos recursos doados eram transferidos de forma fraudulenta ou tinha sua origem por captação ilícita bem como eram responsáveis por destinar grandes quantias aos partidos políticos e seus comitês eleitorais. Até o reconhecimento de inconstitucionalidade proposto através da ADI 4560/15 isso foi amplamente debatido e ainda gera opiniões divergentes acerca de tal tema. Independente da forma de financiamento, este tem que cumprir os princípios Constitucionais. Com o reconhecimento de inconstitucionalidade pelo STF da ADI 4560/15, a classe política viu-se obrigada a regulamentar uma nova fonte de recursos para pagar as despesas das campanhas eleitorais. Foi nesse intuito que foi aprovada a Lei N 13487/17, que regulamenta FEFC, onde prevê destinação de recursos da União (públicos) para financiar as campanhas eleitorais. No Brasil já existia financiamento público de campanhas, através do Fundo Partidário, e “propaganda gratuita”, em que o governo pagava o custeio através de abatimento de impostos, das emissoras de rádio e televisão. Medidas devem ser adotadas com o intuito de ‘acabar’ com a corrupção envolvendo financiamento eleitoral, como por exemplo a prática de “CAIXA DOIS”, atividade fraudulenta, porém rotineira nas campanhas eleitorais, sendo capaz de influir no resultado eleitoral. Neste sentido, necessitamos de medidas como: aprovação de legislação mais rígida, reestruturação da Justiça Eleitoral, um trabalho voltado para a sociedade, em especial aos eleitores tendo como objetivo conscientizá-los sobre seu importante papel na escolha dos representantes. Por fim ficou claro a necessidade de recursos financeiros para o devido processo eleitoral, sendo atribuições da Justiça eleitoral, da sociedade brasileira e da imprensa, fiscalizar e denunciar as práticas abusivas, com intuito de burlar o sistema eleitoral brasileiro.

**Palavras-chave:** Corrupção. Financiamento de campanha eleitoral. Caixa dois. 1-

### 1-INTRODUÇÃO

O financiamento de campanhas eleitorais é um tema que há tempo se discute em nosso País. Sendo assim, essas discussões se tornaram de grande relevância na atualidade, graças às denúncias e comprovações dos montantes de recursos financeiros doados para

---

<sup>1</sup> Discente do curso Direito na Universidade Estadual da Paraíba-UEPB. E-mail: ezequiel10oliveira@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor orientador. Docente na Universidade Estadual da Paraíba-UEPB.

campanhas eleitorais por pessoas e empresas, sendo muitos destes recursos oriundos de forma ilícita. Em muitos dos casos, se constatou que esses recursos doados eram fruto do desvio de dinheiro público para bancar as campanhas eleitorais. Desvios esses realizados na sua grande maioria por acordos entre políticos, agentes públicos e empresários.

O financiamento eleitoral pode ser dividido em duas importantes categorias: **financiamento destinado a pagar as despesas dos partidos políticos e financiamento para pagar as despesas das campanhas eleitorais.** É relevante fazermos essa menção para melhor entendermos como são feitos os repasses desses recursos e quais suas finalidades.

Embora o financiamento privado das campanhas eleitorais não seja por si só uma atividade ilícita, percebe-se o verdadeiro esquema para o desvio do dinheiro público, e com isso, o financiamento de campanhas de determinados grupos políticos para manter-se no ‘Poder’ e continuarem com o mesmo ciclo vicioso de danos ao erário, sendo a população brasileira a mais lesada com todos esses desvios financeiros.

Todavia, a inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, das doações para partidos políticos e para campanhas eleitorais de recursos financeiros por empresas, tendo como objetivos ‘por fim’ a corrupção e o dano ao erário público, forçou a classe política a encontrar novas alternativas financeiras para dispor de recursos para pagar as contas das campanhas eleitorais em nosso país. Recentemente, foi aprovado o projeto de Lei 13.487/17 pela Câmara Federal, que institui o Fundo Especial de financiamento de campanha (FEFC), com o objetivo de ‘baratear’ e ‘acabar’ com os meios fraudulentos de financiamento nas campanhas eleitorais.

Um dos objetivos desse trabalho é discutir a transparência dada aos recursos gastos em uma eleição discutindo que cabe também à imprensa, a população e a Justiça Eleitoral o controle sobre os gastos das campanhas eleitorais, verificando se a prestação de contas das campanhas é compatível com os gastos realizados. Atualmente os gastos em campanhas eleitorais são disponibilizados no site do TSE.

Em nossa pesquisa faremos uso do método hipotético dedutivo, com intuito de mostrarmos resultados que possam ser usados no combate à corrupção e diminuir os elevados gastos com campanhas eleitorais, visto que os governantes e as instituições públicas de forma geral são habitualmente criticados pela opinião pública em decorrência da divulgação, promovida pelos veículos de comunicação, dos altos valores e suas formas obscuras que são utilizadas para angariar recursos financeiros e bancar os gastos das campanhas eleitorais, como também dos partidos políticos.



Temos como parâmetro toda Legislação Eleitoral, e em especial a Lei 13.487/17, que regularizou a doação de recursos públicos com a finalidade de financiar as campanhas eleitorais (FEFC). Muito se discute se as campanhas eleitorais deveriam ser financiadas com dinheiro público, tendo várias vezes que se posicionaram contra, argumentando que está havendo um desvio da finalidade do dinheiro do povo.

No Brasil se tem grandes fortunas oriundas de recursos públicos destinadas aos partidos políticos e seus comitês, e por ser dinheiros públicos, é amplamente discutido sua eficiência, visto que esses valores serão retirados de setores que necessitam de mais investimentos, como as áreas de saúde, educação, etc., para Bancar campanhas eleitorais.

Até antes do julgamento da ADI 4650, pelo Supremo Tribunal Federal, que considerou inconstitucional o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas Jurídicas, eram permitidas doações por empresas privadas para o financiamento das referidas campanhas. Essa forma de financiamento eleitoral é vista por uma grande parcela da sociedade civil como uma dos grandes responsáveis pelas fraudes aos cofres públicos, por muitos desses recursos ser repassado para as campanhas eleitorais de forma ilegal, através de ‘caixa dois’, recursos não declarados junto ao Superior Tribunal Eleitoral.

Em um país democrático como o nosso, o sistema político-eleitoral não corresponde com o de uma democracia ‘digna’, pois não permite que todos concorram em caráter de igualdade, desta forma, não cumprindo preceitos constitucionais presente na legislação eleitoral. Muitos candidatos exercem cargos eletivos e se beneficiam desses para usufruir de vantagens financeiras para bancar suas campanhas eleitorais, muitas das vezes, usando recurso proveniente de práticas ilegais. Enquanto que outros disputam as eleições se utilizando de poucos recursos e recursos na sua grande parte provenientes de atos lícitos e por isso tem menos quantidade de dinheiro disponível, e desta forma, poucos tem êxito em suas campanhas em detrimento dos seus concorrentes quem tem a seu dispor um montante de recurso muito superior, sendo assim, transformando em concorrência ilegal e antidemocrática, como bem expressou a Ministra do Supremo Tribunal Federal Cármen Lúcia no momento da votação da ADI 4650/15,

A Lei 13.487/17, que autoriza o repasse de recurso público da União para financiamento de campanhas eleitorais, tem em princípio o intuito de diminuir ou ‘acabar’, com o financiamento de campanha em troca de favores, conseqüentemente diminuir a corrupção no ‘meio’ político do País. Porém, como já foi dito anteriormente, esse novo sistema está sendo criticado por muitas pessoas da sociedade civil e parcela da classe política, porque o financiamento não vai beneficiar por igual a todos os partidos políticos e,

consequentemente, vai ter uma disparidade de recursos para campanhas, a depender da boa ‘relação do candidato com o partido, e não garantindo o fim da prática denominada ‘CAIXA DOIS’.

O ‘CAIXA DOIS’ é o grande vilão que está por trás das campanhas eleitorais, precisando ser sanado, pois este é um dos grandes responsáveis pelos altos índices de corrupção no meio político brasileiro. Só será possível a sua diminuição com uma maior atuação da justiça eleitoral e, principalmente do eleitorado, que na grande maioria das vezes, é conivente com a referida prática, recebendo ou solicitando algo em troca dos candidatos para depositar seu voto em determinadas pessoas, o que tem gerado a classe política que temos hoje em nosso país.

## **2 - FUNDO PARTIDÁRIO**

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, denominado Fundo partidário, foi instituído pela primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP, Lei nº 4.470/1965, editada no governo do Presidente Humberto Castello Branco. Na mesma data, o Código Eleitoral vigente, a Lei nº 4.737, aborda uma forma de financiamento público, não exclusivo (misto), dos partidos políticos, que não delimita as campanhas eleitorais.

Nesta perspectiva, observa-se que o intuito inicial dos fundos partidários eram arrecadar recursos para manutenção das atividades partidárias em nosso país, para que estes pudessem se fortalecer, pois quando foi criado o fundo partidário, os partidos políticos estavam passando por um momento de reestruturação, e teria uma importância para as decisões governamentais. Haja vista que passávamos por período Ditatorial no Brasil e as organizações não governamentais sofriam fortes represálias por parte do referido governo ditatorial, mesmo assim os partidos políticos ganhavam condições financeiras para se reestruturarem.

O Fundo Partidário foi introduzido na legislação brasileira com a promulgação da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP), logo substituída pela Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (LOPP). O que se deve destacar, inicialmente, é que a mera criação do Fundo já indicava como, sob o regime de 1964, tinha continuidade a crescente valorização dos partidos políticos como instrumentos relevantes no processo de preenchimento de cargos nos centros decisórios do estado, fenômeno que se tornara dominante na legislação eleitoral brasileira desde a década de 1930. (RABAT, 2013, 6).

A partir da promulgação da Constituição Federal/88, o fundo partidário apresenta previsão constitucional, conforme previsto no art. 13º parágrafo 3º que: Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário. Com a previsão constitucional dos recursos dos fundos partidários para os partidos políticos, o legislador constitucional reafirmou a necessidade de dispor recursos para que os partidos pudessem manter suas atividades políticas tão importantes para manutenção do Estado Democrático-Direito presente no Brasil.

O Art.5º da resolução de N°21957/04 do TSE, dispõe sobre as origens dos recursos que compõem o Fundo Partidário;

Art. 5º O Fundo Partidário, a que se refere o caput do art. 1º desta Resolução, é Constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - doações de pessoas física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; 13/10/2017 Resolução nº 21.975/2004

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, em cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicado por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995 (Lei nº 9.096/95, art. 38, IV);

V - recursos oriundos de fontes não identificadas (art. 6º, caput, da Res.-TSE nº 21.841, de 22 de junho de 2004).

Das fontes que compõem o fundo partidário previsto no artigo 5º da referida resolução, não são mais permitidas as doações de qualquer quantia por pessoas Jurídica, (como era previsto em seu Inciso III), para o fundo partidário bem como para campanhas eleitorais, sendo esta vedada pela lei de N° 13.488/17, que também confirmou os limites financeiros que poderão ser doados por pessoas físicas ao fundo partidário, como também para determinadas candidaturas, (candidatos).

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) de 1971 em seu art.97 dispõe sobre a distribuição do montante desses recursos que compõe o fundo partidário pelo TSE, aos diretórios nacionais dos partidos, de acordo com os seguintes critérios: **vinte por cento**, em partes iguais, a todos os partidos; - **oitenta por cento**, proporcionalmente ao número de mandatários que tivessem na Câmara dos Deputados, segundo a filiação partidária contínua da diplomação dos eleitos.

Pode-se observar através da porcentagem fixada pela Lei do N° 5.682/71, que essa distribuição na porcentagem estipulada causaria uma disparidade na distribuição dos recursos do Fundo partidário aos partidos políticos, e conseqüentemente a promoção de alguns partidos em detrimento de outros, que por exemplo tivessem poucos representantes na Câmara dos Deputados. Ficando dessa forma, muitos dos partidos sem recursos suficientes para pagar suas despesas e conseguir uma maior projeção no cenário nacional.

Neste sentido, levando em conta a porcentagem fixa na Lei N°5682/71, a distribuição do fundo partidário para os partidos políticos poderia ser considerada 'injusta'. Com as alterações na lei 9.504/97, pela Lei 13.448/17, a qual estipula novas porcentagens a serem distribuídas aos partidos através do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), fica abismal a diferença de recurso financeiro que alguns partidos irão receber em detrimento de outros, como poderemos perceber através do Art. 16-D da Lei 9504/97, com a nova redação.

Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; (Incluído pela Lei 13.488, de 2017)

II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

No início a (LOPP) regulamentou a utilização dos recursos do Fundo de forma a conduzir a atuação dos partidos políticos no rumo que lhe parecia apropriado. Porém, essa foi alterada por outras legislações, de N°12034/09 e por pela Lei 13165/15 que alterou a Lei 9096/95 e designou que fosse aplicado “na criação e manutenção do instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política” não menos que vinte por cento do total dos recursos recebidos por cada partido. Logo, no ano de 2009, a Lei 12034/09 começou a reservar, até, o mínimo de cinco por cento daquele total para a “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres” (art. 44, IV e V).

Os recursos financeiros repassados aos partidos através do fundo partidário deverão ser empregados nas situações em que a lei dispõe, por exemplo, na manutenção das sedes, no pagamento de pessoal, nesta situação respeitando os limites de gastos a metade do valor repassado, na propaganda política e nas campanhas eleitorais. O destino dos valores repassado previsto em lei deve ser fiscalizado, e esta é uma atribuição da Justiça Eleitoral e responsabilidade do TSE em organizar todo este processo, como também do cidadão que deve ser o mais interessado na lisura e transparências da utilização desses recursos.

No ano de 2014, o Fundo Partidário, equivaleu a R\$ 371, 9 milhões. O previsto pelo projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) era de R\$ 289,6 milhões, não obstante, entrou na composição da cifra também o montante de multas aplicadas a partidos políticos e restos a pagar. Já no ano de 2015 a LOA (13.115/2015), aprovou pela presidência da República em 20 de abril, passou a provisionar R\$ 867,6 milhões para os partidos políticos. O projeto de Lei teve disposição no Congresso Nacional (BOLOGNESI, 2016).

Além dos valores serem crescentes a cada ano, fica evidente como já discutido no presente trabalho, a concentração na distribuição desses recursos para poucos partidos políticos, em detrimentos dos outros, como se pode constatar pela tabela disponível no site do TSE, descrita logo abaixo.

**TABELA 1 – Distribuição do fundo partidário 2017.**

Distribuição do Fundo Partidário 2017 - Duodécimos

Data de última atualização: 31/10/2017

Dotação Orçamentária 2017

636.310.390,03

Partido	Jul		Ago			Set			Out			Nov	Dez	Valor Total Disponibilizado	GRV - Valor Total Escobido ao Tesouro Nacional	%
	Disponibilizado	Balanco PMS	Disponibilizado	Balanco PMS	GRV	Disponibilizado	Balanco PMS	GRV	Disponibilizado	Balanco PMS	GRV					
PT	6.313.630,01	158.815,34	6.302.807,31	162.431,87		6.302.807,49	162.431,87		7.005.813,79	198.812,34				49.238.834,00		10,74
PMDB	6.179.300,45	21.270,88	4.676.264,70	19.212,18		4.676.264,70	19.212,18		6.477.182,23	26.801,16				54.909.494,44		6,62
PSDB	6.134.405,31		4.815.446,31			4.815.446,31			6.671.287,50					56.322.551,91		6,83
DEM	2.012.025,16		1.817.385,64			1.817.385,64			2.516.220,81					21.243.630,71		3,34
PP	3.126.610,10		2.824.147,74			2.824.147,74			3.003.107,91					23.011.863,02		5,19
PSB	2.049.620,56		2.784.614,13			2.784.614,13			3.013.636,80					22.109.016,01		3,50
PTC	1.462.726,10	80.202,71	1.482.327,72	80.740,54		1.482.327,72	80.740,54		2.022.141,10	111.799,00				18.448.892,97		2,90
PTN	1.489.316,51	31.367,68	1.461.264,10	49.639,10		1.461.264,10	49.639,10		2.301.108,14	154.263,08				20.303.799,50		3,20
PS	2.746.976,38		2.482.067,38			2.482.067,38			3.432.848,31					29.026.893,58		4,56
PSD	926.916,36		845.329,36			845.329,36			988.012,92		304.432,41			9.881.798,38	304.432,41	1,64
PV	914.221,94	108.383,61	826.790,67	97.898,78		826.790,67	97.898,78		1.163.320,40	138.843,48				10.797.120,17		1,70
PC do B	888.960,81		802.824,11			802.824,11			1.111.620,47					9.324.929,20		1,47
PPC	1.220.909,08	28.015,08	1.119.063,62	26.334,01		1.119.063,62	26.334,01		1.193.818,13	38.018,28				13.987.194,00		2,20
PS3	889.479,44		812.464,00			812.464,00			1.124.679,01					9.326.264,48	1.120.240,20	1,49
PMN	262.995,33	20.547,71	231.540,15	26.528,88		231.540,15	26.528,88		338.303,13	36.701,97				3.088.620,24		0,49
PTC	208.764,90	21.876,12	92.886,44	9.744,44	18.989,00	91.841,01	9.744,44	94.745,00	261.104,43	28.282,00				2.220.010,00	181.754,00	0,36
PMR	912.986,34		467.827,80			467.827,80			647.389,38					5.469.011,41		0,86
PMOC	222.171,81	38.826,78	245.842,26	38.011,88		245.842,26	38.011,88		360.226,17	49.822,23				3.226.746,87		0,51
PT do C	436.073,20	27.626,16	393.888,20	24.944,62		393.888,20	24.944,62		545.346,26	34.536,49				4.825.798,27		0,77
PM	1.179.260,00		1.963.114,02			1.963.114,02			2.517.963,75					22.947.117,00		3,61
PMG	303.982,31	81.236,72	300.720,24	73.129,03		300.720,24	73.129,03		416.424,43	101.993,84				4.772.471,17		0,69
PSL	482.880,10	51.221,47	363.908,31	46.266,40		363.908,31	46.266,40		601.838,00	64.087,07				4.794.666,93		0,76
PMR	368.542,20		372.033,00			372.033,00			387.102,64					3.024.920,00		0,47
PMOC	413.437,00		372.442,40			372.442,40			512.041,26					4.365.228,48		0,69
PMTU	189.211,76		143.811,74			143.811,74			189.111,18					1.481.836,77		0,23
PMR	180.480,20		91.636,10			91.636,10			126.672,63					1.021.147,33		0,17
PMO	25.771,40		69.441,49			69.441,49			94.793,07					600.022,28		0,10
PMO	2.907.032,08		2.626.811,26			2.626.811,26			3.438.626,77					30.403.429,00		4,62
PM	126.261,70		121.933,52			121.933,52			171.029,46					1.444.020,84		0,23
PM	387.193,26		349.727,46			349.727,46			484.220,04					4.081.131,86		0,64
PMOC	843.862,47	117.980,92	780.294,24	126.567,67		780.294,24	126.567,67		1.080.333,92	147.546,78				10.386.652,14		1,63
PM	1.321.432,45	16.927,62	1.202.433,00	15.531,81		1.202.433,00	15.531,81		1.485.077,61	32.722,20				14.236.964,24		2,24
PMO	61.626,40		62.821,18			62.821,18			97.042,00					724.919,11		0,11
PMOC	202.521,06		264.226,74			264.226,74			365.022,50					3.088.527,11		0,49
PM	61.626,40		62.821,18			62.821,18			97.042,00					724.919,11		0,11
<b>Total</b>	<b>47.840.728,29</b>	<b>883.082,30</b>	<b>43.116.717,81</b>	<b>727.639,64</b>	<b>18.989,00</b>	<b>43.116.966,89</b>	<b>727.639,64</b>	<b>94.745,00</b>	<b>59.224.712,04</b>	<b>1.104.272,24</b>	<b>306.622,40</b>			<b>514.443.295,64</b>	<b>86.880,00</b>	<b>10,08</b>
															<b>121.867.041,20</b>	<b>18,12</b>

Conforme podemos ver a tabela 2 sinaliza a distribuição do Fundo Partidário de alguns países, somente para efeito ilustrativo.

**Tabela 2** – Regras de distribuição do Fundo Partidário dos Países.

País	Cláusula de performance para ter direito ao fundo partidário público	Forma de distribuição	Total a receber em 2016 em milhões de reais	PIB em US\$
Brasil	não	5% divididos igualmente entre todos os partidos e 95% repartidos de acordo com a proporção de votos recebidos para a Câmara dos Deputados nas últimas eleições.	867,6	2,39 tri
Reino Unido	sim	Apenas partidos da oposição recebem. Para ter direito ao auxílio, o partido precisa ter conquistado dois assentos na House of Commons ou um assento e 150.000 votos nas últimas eleições. A distribuição é realizada a partir da proporção de cadeiras no parlamento.	36,8	2,94 tri
Portugal	sim	O partido recebe um reembolso por voto conquistado. É feito o cálculo médio do custo do voto e posteriormente o Estado reembolsa com até 50% do valor de acordo com a quantidade de votos que o partido obteve nas últimas eleições.	não informado	230 bi
Argentina	não	20% do valor do Fundo é dividido entre todos os partidos e 80% do valor, de acordo com a quantidade de votos recebidos para a Câmara Nacional nas últimas eleições.	não informado	927 mi
Canadá	sim	O partido recebe um reembolso por voto conquistado. É feito o cálculo médio do custo do voto e, posteriormente, o Estado reembolsa com até 50% do valor de acordo com a quantidade de votos que o partido obteve nas últimas eleições. Apenas partidos que receberam 5% dos votos nacionais, ou 2% dos votos nos distritos onde apresentou candidato, têm direito ao auxílio.	não informado	1,1 tri

**Fonte:** Bolognesi, 2016.

A tabela 2 demonstra a forma de distribuição de recursos financeiros para os partidos políticos por alguns países, onde existe algumas cláusulas de *performance* para ter direito como é o caso dos países do Reino Unido, Portugal e Canadá. O Brasil e o Reino Unido disponibilizaram a quantia a receber em 2016. Observa-se que o valor referente ao fundo partidário doado aos partidos brasileiros é bem superior aos partidos do Reino Unido.

### 3 - FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA ELEITORAL

Os financiamentos de campanhas eleitorais podem ser classificados das seguintes formas: financiamento exclusivamente com recursos públicos, exclusivamente com recursos privados e financiamento misto ou plural. Este último é regulamentado pela legislação brasileira e também é adotado por outros países. Para melhor entendemos iremos trazer a definição sucinta de cada uma das modalidades de financiamento supramencionadas.

Financiamento de campanhas eleitorais que utilizam recursos exclusivamente públicos: quando falamos em financiamento exclusivamente públicos, estamos nos remetendo a campanhas políticas financiadas exclusivamente com dinheiro dos cofres públicos, não sendo admitida nenhuma outra fonte de financiamento. A principal crítica a esse tipo de financiamento, é que os Estado (Governo), não tinha condições de arcar com tão elevadas despesas, e que também os partidos perderiam o seu vínculo social, passando em muitos dos casos a defender interesses estatais com o intuito de receber um maior número de recursos.

Financiamento de campanhas eleitorais que utilizam recursos exclusivamente privados: estamos falando em financiamento de campanhas com dinheiro exclusivamente de particulares, podendo ser de pessoas físicas ou jurídicas, não havendo nenhuma intervenção financeira por parte do Estado. Uma das principais críticas a esse sistema é que: sendo os candidatos financiados exclusivamente por particulares, os mesmos eventualmente poderiam passar a defender os interesses de uma elite financiadora em detrimento dos anseios sociais, que tanto carecem de atenção.

Financiamento de campanhas eleitorais que utilizam recursos misto ou plural: Esse tipo de financiamento é o mais adotado pelos países da América Latina e também por países Europeus. Trata-se de financiamento de campanhas eleitorais onde se é permitido o uso de recursos tanto repassados pelo Estado, quanto por empresas particulares. Desta forma pode ter a participação (controle) do Estado, e participação da sociedade civil, tão importante para um pleito eleitoral juntos e isentos de fraudes.

As formas de arrecadação e de aplicação dos recursos financeiros em campanhas políticas, independente de qual seja o modelo adotado, devem estar voltadas ao cumprimento dos preceitos e das garantias fundamentais constitucionais, direcionadas à liberdade do voto e igualdade entre os concorrentes, respeitando a livre manifestação do pensamento e das ideias dos partidos, preservando a liberdade de atuação dos candidatos e partidos políticos no tocante à expansão de seus programas, seus pontos de vista ideológicos e suas plataformas políticas.

Nesta perspectiva muitos afirmam que o sistema de financiamento de campanha eleitoral por empresas, pode levar à distorção dos princípios constitucionais, que regulamenta o pleito eleitoral, tendo como exemplos para tal afirmativas as análises das doações feitas à determinados candidatos em pleito eleitoral. Os que tem a seu dispor um maior número de recurso financeiro são sempre os com maiores chances de serem eleitos, e os dados mostram que na sua imensa maioria as chances se concretizam. Foi o que aconteceu nas campanhas presidenciais de 1994 e 1998, que teve como principais candidatos o Ex-Presidente Fernando



Henrique Cardoso, o qual conseguiu angariar mais recursos do que seu concorrente Luiz Inácio Lula, e conseqüentemente saiu vitorioso sobre este. Tendo esse feito se repetido na imensa maioria das campanhas eleitorais, chega-se a conclusão de que no Brasil quem arrecada mais recursos tem maiores chances de ser eleito.

É amplamente sabido que Fernando Henrique Cardoso gastou mais que seus concorrentes em 1994 e 1998, e também se sabe que Lula teve grande dificuldade em levantar fundos para as duas eleições. Igualmente, em 2002, sabe-se que Serra, em comparação com Fernando Henrique, teve dificuldades em levantar fundos de campanha, em especial do setor financeiro, que abrira a carteira para Fernando Henrique nas eleições de 1994 e 1998, não repetindo o ato com o mesmo desprendimento para Serra. Em contraste, em 2002, Lula teve mais sucesso em levantar fundos (SAMUELS, 2006, p. 03).

Outro levantamento importante é o número de doadores e os vínculos desses com os candidatos. Se compararmos a outros países como, por exemplo, os Estados Unidos da América, percebemos que: enquanto no Brasil muitas das doações de pessoas físicas são realizadas por pessoas com alguma afinidade com o candidato (ao indivíduo), no Estado Unidos os doadores têm afinidade com as propostas do candidato ou do Partido. “Segundo Samuel, enquanto 10 % (Por cento) dos eleitores fizeram doações para seus candidatos nos Estados Unidos, no Brasil esse número para eleição do ano de 2002 não passou de 0,1 % (por cento) dos eleitores”. O que observamos é que o número de doadores de recursos financeiros para campanha eleitoral é ‘pequeno’ independente se são pessoas físicas ou jurídicas, porém quando falamos em quantidade financeira os valores doados em especial pelas empresas são elevadíssimos.

No Brasil desde o início da década de 90 que se permitiu doações financeiras realizada por empresas para campanhas eleitorais. O principal objetivo era desonerar os cofres públicos e acabar com as doações de recursos obscuros para campanha eleitoral, passando aos partidos e aos candidatos atribuições de convencer a sociedade civil e empresarial a contribuir para os financiamentos das campanhas eleitorais. Teria sido essa a melhor forma encontrada para financiamento de campanha eleitoral com o intuito de diminuir a corrupção no setor público? De acordo com relatos e matérias televisivas divulgadas diariamente, como também processos judiciais julgados e em trâmite, os métodos utilizados para convencimento dos doadores foram os mais obscuros possíveis, para um Estado Democrático de Direito.

Por muitas e muitas eleições se observou nas prestações de contas das campanhas eleitorais vultuosas volumes de recursos que eram destinados por pessoa Jurídica para

candidatura de vários políticos de todos os partidos. Porém, com mais ou menos recursos esse não era um privilégio para um único partido, pelo contrário, não existia exceção, uma vez que todos os partidos recebiam os recursos de empresas, principalmente os que estavam no governo.

A sociedade civil há muito tempo já desconfiava que esses recursos doados nestas quantidades por essas empresas, em especial as que prestavam serviços ao setor público, tinha um ‘segundo objetivo’, que era exatamente lesar o erário como se veio a comprovar com a investigação e posteriormente processo denominado de “LAVA JATO”, a partir do qual se tornou público o real objetivo que se tinha ‘por trás’ das doações das campanhas eleitorais.

Com as investigações, prisões, delações e condenações de empresários e políticos, na sua grande maioria por fraude aos cofres públicos, tendo como meio para tal o superfaturamento de obras ou serviços públicos constatou-se que os recursos advindos dessas fraudes eram divididos entre os agentes políticos e os empresários como combinado. Após a comprovação desses esquemas fraudulentos e vergonhoso que era praticado para extorquir os cofres públicos, se espalhou uma grande discussão junto aos cidadãos de que algo necessitava mudar em relação o financiamento de campanhas eleitorais. Conforme a citação a seguir, fica clara a influência dos doadores sobre os candidatos.

Numa entrevista a determinada emissora de rádio, um empresário informa ao apresentador do programa que nas eleições ele havia “investido” o valor X no deputado Y e que esse deputado não poderia contrariar os interesses da empresa, em votação a respeito do tema polêmico em relação aos interesses do empresário. Este caso elucida de forma significativa que o sistema eleitoral precisa mudar. (RAMOS; KANAAN, 2012, p. 263-264).

Foi nesse intuito que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) impetrou junto ao Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de N° 4650/2015, com objetivo que fosse declarado a inconstitucionalidade do art. 23, § 1º, incisos I e II; do art. 24 e do art. 81, caput e § 1º, todos da Lei 9.504/97; e dos artigos 31, 38, inciso III, e 39, caput e § 5º, da Lei 9.096/95; por tratar de doação de campanha por pessoa Jurídica. Na esteira deste raciocínio, o Supremo Tribunal Federal por maioria dos seus Ministros considerou inconstitucional a doação de recursos financeiros aos partidos políticos e as campanhas eleitorais por empresas, proibindo dessa forma essa fonte de recurso tão usada pelos políticos como forma de arrecadar dinheiro para bancar os gastos de campanhas eleitorais. Veja o que diz a Ministra do STF Rosa Weber em sua explanação antes da votação da ADI n°4650/2015.

O financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos é uma questão delicada, de difícil equacionamento. A face real do problema é sombria, e não há um sistema perfeito ou ideal que possa afastar possibilidade de fraude, argumentou, há no texto constitucional comando expresso para que legislação de regência assegure a normalidade e legitimidade das eleições contra influência do poder econômico. Essa interferência pode culminar por transformar processos eleitorais em um jogo político de cartas marcadas (ROSA, voto ADI 4560/15).

Com o reconhecimento de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei N°9096/95 (Lei dos partidos políticos) e da Lei N° 9504/97, que regulamentava a permissão de financiamento de campanha eleitoral por pessoas Jurídicas, a classe política Brasileira se viu obrigado a encontrar e regulamentar uma nova fonte de recurso que suprisse as doações das empresas. E foi neste contexto que foi votado e aprovado a Lei n° 13487/2017, a qual vedou a doação de recurso de qualquer natureza à partidos políticos, como também para campanhas eleitorais por pessoa jurídica, e regulamentou o FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) sendo esse proveniente do duodécimo do orçamento da União referente ao ano anterior, ficando o TSE responsável por repassar os valores para os partidos políticos respeitando os trâmites legais. Mesmo com a reformulação da lei continuamos com o sistema de financiamento eleitoral MISTO, parte de doações vem pelo governo e também vem de doações realizadas por pessoas físicas, seguindo os trâmites legais e preestabelecidos.

Muitos discutimos no momento sobre financiamento público para campanhas eleitorais. Apesar dos recursos ser em sua grande maioria públicos, favorecidos pela legislação atual, a Legislação Eleitoral Brasileira permite a doação por pessoas físicas, apesar de essa não se apresentar como hábito ou “cultura enraizada” no seio de nossa sociedade. Há muito tempo que temos a destinação de recursos públicos para financiar partido políticos, como os que são destinados ao fundo partidário e principalmente os pagos pelo governo federal através de abatimentos de impostos, as emissoras de rádio e de televisão, para que possam transmitir a propaganda eleitoral ‘gratuita’ para todos os partidos e candidatos. Valores esses milionários por causa do alto custo cobrado pelas emissoras para transmissão de programas ou propaganda nos rádios e televisões brasileiras.

O intuito principal na regulamentação e financiamento público para a transmissão dos programas políticos no rádio e televisão, foi exatamente promover uma paridade entre todos os partidos e candidatos envolvidos no pleito eleitoral, cada um com seu devido tempo

previamente estabelecido na legislação, levando em conta o número de representante que cada partido político tem no congresso nacional. Sabe-se que se não houvesse essa regulamentação, vedando a contratação de ‘tempo de televisão e rádio’ por particular, a disparidade entre os concorrentes em um determinado pleito eleitoral era imensa, já que alguns poderiam pagar o valor para vinculação de suas propagandas, e outra grande maioria não teria condições para tal por ser os valores muito elevados. Isto causaria uma concorrência desleal para os partidos e principalmente para os candidatos, tendo como os maiores prejudicados o eleitorado brasileiro, por sabermos da importância desses meios de comunicações na divulgação das propostas de campanhas dos candidatos.

Como foi citado anteriormente já existia financiamento público (direto e indireto) para os partidos e principalmente para as campanhas eleitorais, através de pagamento de propagandas eleitorais em rádio e televisão, deduzido em impostos dessas emissoras. Esse é um valor altíssimo que o governo já financia com o intuito de garantir o direito de expressão a todos os partidos e principalmente aos candidatos que disputam o pleito eleitoral.

No Brasil, os políticos já contam com as centenas de milhões de reais do fundo partidário e com a propaganda eleitoral nas TVs e rádios – que custaram pelo menos 576 milhões de reais em abatimento de impostos em 2016 pelas emissoras (STRUCK, 2017, p. 1).

O financiamento público de campanhas eleitorais (não exclusivo) é realizado em vários outros países, em especial nos países Europeus, como também em países da América. Um modelo que poderíamos ter pesquisado mais, e talvez até adotado pela nossa legislação eleitoral com as especificações devidas, já que, o objetivo é o barateamento e diminuição da corrupção nas campanhas eleitorais, é o do financiamento de campanhas desempenhado na Alemanha. Neste país, há financiamento público para campanhas eleitorais, porém esses recursos são disponibilizados para os partidos e candidatos com base em porcentagem financeira arrecadada pelos partidos juntos a seus filiados ou simpatizantes, como podemos observar pela citação a seguir.

O Estado subvenciona os partidos no nível federal, anualmente, da seguinte forma:

- a) 0,70 euros para cada voto que o partido tenha recebido em sua lista para as eleições nacionais ou europeias;
- b) 0,70 euros para cada voto que o partido receba em distrito de um estado em que o partido não tenha apresentado lista;

c) 0,38 euros para cada euro que o partido tenha recebido por doação de filiados, de portadores de mandato ou doações regulares, até o limite de 3.300 euros por pessoa física.

Recebem as doações referidas nos itens a) e c) aqueles partidos que tenham recebido para suas listas 0,5% dos votos nacionais ou 1% dos votos no estado; as doações do item b) são distribuídas aos partidos que façam 10% ou mais dos votos do distrito, (BACKES, ANO 13, p. 07).

Nesse sentido, os partidos e candidatos a pleitos eleitorais teriam que convencer as pessoas a fazerem doações, pois se essas não acontecem os valores repassados pelo governo seria muito baixo do que necessitam os partidos e os candidatos. Dessa forma, para conseguir a doação de particular, os partidos e candidatos tem que serem os mais transparentes possíveis na destinação desses recursos, diminuindo as fraudes com recursos recebidos para bancar os gastos das campanhas eleitorais, e os doadores também fiscalizam mais os destinos de suas doações financeiras, se realmente estão sendo destinados ao objetivo proposto. Essas medidas só seriam possíveis se os partidos voltassem a desempenhar um trabalho junto a sociedade, pois atualmente o que se percebe é que os partidos estão distanciados do seio social, servindo para representar mais os interesses de grupos políticos.

O Instituto Internacional pela Democracia e Assistência Eleitoral (Idea), afirma que mais de 180 países tem algum tipo de financiamento público de campanhas eleitorais. Alguns com menos dependência financeira do Estado como é o caso da Alemanha, e outros com maior dependência, como é o caso do México, onde 95 % dos valores gastos nas campanhas eleitorais de 2012 foi pago com dinheiro disponibilizado pelo Estado.

Independente de qual seja a forma de financiamento, seja a utilização de recursos públicos ou privados, ou tendo a participação das duas fontes financeiras como é caso do Brasil, (financiamento MISTO), o que tem de ficar claro é que não há campanha eleitoral sem despesas, por mais que a legislação tente barateá-la, como aconteceu nos últimos anos com a proibição de: showmício, outdoors, distribuição de brindes, proibição de trio elétrico nas campanhas, diminuição no tamanho da propaganda em prédios, como também em veículos, os financiamentos de campanha são práticas comuns e até legalizadas conforme dissertamos.

Todavia observamos que essas medidas e os valores gastos nas campanhas vêm aumentando de campanha para campanha, pois, como os meios de comunicação expandidos para ‘todos os lares’ brasileiros, as estratégias de marketing eleitoral são outras, e consequentemente o valor cobrado por esses profissionais são altos, sendo um dos grandes responsáveis pelos valores financeiros elevadíssimos das campanhas eleitorais.

Quando tratamos de campanha presidencial, em uma extensão territorial como é a do Brasil, onde os presidenciáveis necessitam se deslocar por todo o país, e para que isso aconteça necessita de toda uma estrutura de material e logística, sabemos que custa caro pagar essas despesas essenciais para um devido processo eleitoral transparente e igualitário para todos os concorrentes. Esse é o ponto essencial da discussão, os recursos financeiros são imprescindíveis para campanhas eleitorais, cabendo aos legisladores aprovarem normas que minimizem a captação desses recursos de formas obscuras. Vale salientar que no momento estamos falando das despesas legais, os possíveis valores gastos em ‘caixa dois’ discutiremos posteriormente.

Os partidos políticos, assim como os comitês eleitorais financeiros, terão de adequar suas despesas às novas fontes de financiamentos, já que, para muitas pessoas os valores destinados para financiamento de campanha são muitos baixos (estamos nos referindo ao do FEFC) se compararmos ao que vinha sendo declarando junto ao TSE nas campanhas anteriores. Em 2014 foi gasto mais de 7 bilhões de reais para pagar gasto das campanhas eleitorais. Em 2017 se teve a regulamentação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), com uma previsão de 1,8 Bilhão e oitocentos milhões de reais de recursos públicos para financiar as campanhas eleitorais.

Se 1,8 bilhão e oitocentos milhões de reais é uma verdadeira fortuna, que sairá dos cofres públicos para financiar campanhas eleitorais, essa fortuna pode não ser suficiente para despesas do próximo pleito eleitoral, mesmo havendo previsão legal de doações por pessoas físicas e podendo também ser utilizados recursos do fundo partidário para bancar gastos de campanhas. Os partidos, assim com os candidatos, terão que se voltarem as suas bases sociais, de onde nunca deveriam ter se ausentados, no intuito de criar vínculo com estas, e poder angariar recursos como doação de pessoas físicas, o que não é tradição na política brasileira, como podemos ver pelos valores doados aos 2 principais candidatos à Presidência da República em 2014.

Dilma Rousseff declarou à Justiça Eleitoral doações de pessoa jurídica no valor de R\$ 294.336.272,40 (duzentos e noventa e quatro milhões, trezentos e trinta e seis mil, duzentos e setenta e dois reais e quarenta centavos), que representa 84% do valor recebido pela candidata, e doações de pessoas físicas no valor de R\$ 869.017,00 (oitocentos e sessenta e nove mil e dezessete reais), que representa 0,24% do total.

Aécio Neves declarou à Justiça Eleitoral doações de pessoas jurídicas no valor de R\$ 22.102.529,46 (vinte e dois milhões, cento e dois mil, quinhentos e vinte e nove reais e quarenta e seis centavos), que representa 9,7% do valor recebido pelo candidato, e doações de pessoa física no valor de R\$ 26.400,00

(vinte e seis mil e quatrocentos reais), que representa 0,01% do total, (MENDES, 2015, p 43. VOTO ADI4650/15).

Na aprovação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), assim como para o Fundo Partidário, não houver nenhuma regulamentação de como esses recursos podem ser distribuídos entre os candidatos do partido ficando a critério do diretório nacional, após os recebimentos desses, de distribuí-los como bem entender, podem com isso beneficiar candidatos mais bem afeiçãoados ao partido, e prejudicar outros que os partidos não têm tanto interesse com a distribuição dos recursos oriundos do fundo Partidário, como os do FEFC. Como afirma AVRITZER, ANASTASIA (2006, p. 157), “A distribuição de 99% dos recursos do Fundo Partidário se dá pelo critério do sucesso eleitoral na última eleição, perpetuando outra vez a relação de força entre os partidos através dos subsídios públicos”.

Muitas são as vozes que afirmam que essas novas porcentagens de distribuição do FEFC, assim como a do fundo partidário, só irá aumentar essa diferença de recurso que alguns partidos políticos terão em relação a outros, e conseqüentemente muitos dos pequenos partidos políticos poderão ter dificuldade em pagar suas contas administrativas e principalmente dificuldade em bancar as campanhas eleitorais dos seus candidatos a cargos eletivos, perpetuando dessa forma a permanência de grandes partidos políticos, assim como seus representantes no comando da política Brasileira, como já prévia alguns cientistas políticos desde os anos noventa.

Nos anos 90, os cientistas políticos Richard Katz e Peter Mair advertiram que o financiamento público de campanhas poderia acabar sendo uma das ferramentas para encastelar os partidos que já estão no poder e que contam com bancadas já estabelecidas. Reservando a maioria do dinheiro para si, essas siglas garantiriam novas vitórias e barrariam a entrada de novos competidores. Segundo os cientistas políticos, isso ajudava a criar uma "cartelização" do sistema partidário. (STRUCK, 2017, p. 2).

Ficou claro que o Fundo especial de financiamento de campanha serão distribuídos entre os representantes das legenda partidária como bem entender o comitê nacional do partido, podendo promover determinados candidatos em detrimentos de outros, permanecendo as velhas práticas adotada por parte da classe política do País.

#### 4 - USO DE CAIXA DOIS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS

Quando discutimos financiamentos de partido político e de campanhas eleitorais não podemos nos esquivar da discussão sobre doações a partidos políticos e para campanhas eleitorais de forma não declaradas junto a Justiça eleitoral, denominadas popularmente como “CAIXA DOIS”. Essa forma de doação apesar de ser um ato ilegal é rotineira. Se comprovada a ilegalidade as punições são rigorosas, tendo como principais medidas a perda do mandato eletivo, a suspensão dos direitos políticos, entre outras medidas aplicadas.

Dinheiro do caixa dois em geral não é dinheiro limpo, só para começar. Como observou Cláudio Weber Abramo, secretário-geral da Transparência Internacional, em um artigo no jornal O Estado de S. Paulo, o dinheiro que entra no caixa dois de uma campanha eleitoral não vem do “caixa um” da empresa, mas do caixa dois da própria empresa. Muitas empresas mantêm dinheiro na mão precisamente para tais objetivos (ou outros objetivos semilegais ou mesmo ilegais, associados a tráfico de influência), (SAMUELS, 2006, p-14).

Todo recurso doado para campanhas eleitorais de forma não declarada junto ao TSE é ilegal? Sim, a omissão e conseqüentemente a sonegação, são vedadas expressamente como podemos ver através do Art.350 do Código eleitoral, “Omitir, em documento público ou particular, declaração que dêle devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais”, PENA-“reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multas, o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multas se o documento é particular”. (CE/65, ART. 350).

A origem do recurso pode não ser de ato ilícito, mas a forma de doação neste caso é ilícita, pois, em sua grande maioria os recursos são obtidos através de formas ilícitas, o que torna o ato mais gravoso jurídico e socialmente; como podemos observar nas palavras do Ministro Gilmar Mendes:

Nós conseguimos misturar uma série de situações. Temos a doação legal sem nenhum reparo; temos a chamada doação legal entre aspas, propina; temos o caixa 2 que é defeituoso do ponto de vista jurídico, mas não tem nada de corrupção e temos o caixa 2 propina”, disse o ministro, depois de participar de um debate sobre reforma tributária e guerra fiscal, (MENDES. Estadão, ano-10/03/2017).



O “CAIXA DOIS” é uma forma obscura de doação de recursos financeiros ou estimável, que está presente na grande maioria dos pleitos eleitorais. Esses recursos não declarados juntos ao TSE, são utilizados das mais variadas formas possíveis, podendo ser usados para sanar as contas advindas da campanha eleitoral (conta legal), porém, esses são em sua imensa maioria utilizados para, CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO (compra de voto), tendo vedação expressa no ART. 41-A DA LEI Nº 9.504 /97. Apesar do descumprimento deste artigo ser punido com a cassação do mandato para os eleitos, os números de decisão Judicial condenatória são pouquíssimos em relação ao número de processos protocolados junto a Justiça eleitoral brasileira com alegações de captação ilícita de sufrágio, ou seja, compra de voto.

Ousamos dizer que essa prática rotineira e expressiva da captação ilícita de sufrágio utilizada em praticamente todas as campanhas eleitorais se dá por certeza que na grande maioria das vezes a prática do ato ilícito sairá sem punição, como podemos observar pelas palavras de Alice Kanaan “É preciso encontrar os parâmetros de punição que desestimulem sobremaneira a corrupção, a fraude e o abuso do poder econômico, porque os corruptos não têm medo das sanções eleitorais nos moldes atuais e conseguem atingir o objetivo, que é o mandato” (KANAN, 2012, P. 311 ).

Um caso interessante aconteceu em uma pequena cidade do interior da Paraíba, no pleito eleitoral para eleição municipal no ano de 2012, quando do transcorrer da campanha foi protocolada uma denúncia contra a um dos candidatos a prefeitos por suspeita de Captação ilícita de sufrágio, o candidato denunciado foi eleito, no transcorrer do processo eleitoral o MP eleitoral pediu a quebra do sigilo bancário das contas pessoais do candidato, dos últimos 18 meses. Observou-se que nos primeiros 15 meses as contas do acusado tinha uma movimentação mensal variável entre 30 a 50 mil reais, porém nos 3 meses de campanha eleitoral passou pelas contas do então candidato aproximadamente 800 Mil reais, ainda nos vinte últimos dias de campanha saiu das referidas contas mais de 400 mil reais. Apesar de todas as provas testemunhais e documentais, o MP eleitoral emitiu parecer favorável ao arquivamento do processo por insuficiência de provas.

As alegações de fraudes nas campanhas eleitorais no Brasil são históricas, como podemos observar pelos relatos de como essas ocorriam no período Imperial, posteriormente se alastrando pela primeira república, onde se utilizavam dos chamados eleitores “*fósforos*”. Essa era a denominação que se dava as pessoas que votavam por eleitores ausentes ou até mesmo já falecidos. Outro método usado era o da “*degola*”, técnica empregada por políticos influentes, que eram derrotados ou tinha algum ‘afilhado político’ derrotado. Desta forma não

reconhecia a legalidade da votação impedindo a diplomação do eleito, e tanto outros métodos obscuros para interferir no resultado das eleições e perpetuar a permanência dos grupos dominantes. Mas, esses atos vergonhosos, ainda continuam reverberando de outras maneiras e cada dia mais presentes e mais requintados nos pleitos eleitorais de nosso país.

Os recursos de “CAIXA DOIS”, quando utilizados para captação ilícita de sufrágio (compra de voto), já que, essa é a principal finalidade, tem a competência de influir nos resultados eleitorais. A utilização desses métodos obscuros e vergonhosos ainda presente nos pleitos eleitorais, causa um desequilíbrio no resultado final das eleições, como também na administração pública, já que os recursos usados de formas ilegais saem dos cofres públicos de formas não convencionais, como mostrou as investigações realizadas na; CPI do PC FARIAS, e no processo conhecido caso MENSALÃO, e o mais recente investigação criminal envolvendo a classe empresarial e política brasileira o “LAVA JATO”.

O que observamos, é que essa prática de financiamento ilegal é realizada por um grupo de pessoas, fazendo da “coisa pública” um negócio, ainda que para isso se utilizem dos princípios antirrepublicanos, ilegais e imorais com o intuito de ganhar dinheiro, sem ‘levar em conta’ que estão causando prejuízo aos cofres públicos, e a sociedade que necessita destes recursos em forma de serviço. Nesse mesmo sentido, verificamos que, com a vedação ou não de doações financeiras por empresas aos partidos políticos ou às campanhas eleitorais, os doadores sempre irão encontrar uma forma de repassarem esses recursos de forma tenebrosa aos partidos, como também as campanhas eleitorais. Podemos no espelhar nos dados colhidos na CPI do caso PC FARIAS, que culminou com a cassação do Presidente da República FERNANDO COLLOR DE MELO e o recente processo denominado de LAVA JATO. Os dados mostram que empresas que eram as grandes doadoras no presente, tinha no início dos anos seus representantes já como principais doadores como pessoas Físicas.

Que isso não é mera especulação infelizmente ficou demonstrado na CPI. Várias doações ilícitas, diretamente a candidatos e, inclusive, a deputados eleitos foram aqui comprovadas, em depósitos nominais, oriundas dos generosos fantasmas... EPC (Empresa de Participações e Construções, fundada por PC Farias, em 1985) ...a **Norberto Odebrecht** pagou à EPC em torno de três milhões e duzentos mil dólares, a **Andrade Gutierrez**, em torno de um milhão e setecentos mil dólares, ... em 2014: **A Construtora Andrade Gutierrez S.A.** realizou doações no valor total R\$14.680.000,00 (quatorze milhões, seiscentos e oitenta mil reais). A Construtora Queiroz Galvão S.A. doou R\$10,8 milhões. A Construtora OAS Ltda. fez doações que somam R\$11.406.000,00 (onze milhões, quatrocentos e seis mil reais). **A Construtora Norberto Odebrecht S.A.** fez doações ao PT que totalizam R\$2,3 milhões, (MENDES, p 31 e 37, voto ADI 4560/15). Negrito nosso.

Infelizmente uma grande parcela do eleitorado brasileiro tem uma coparticipação nos atos praticados por muitos dos que dizem nos representar (políticos), em especial quando se trata de captação ilícita de sufrágio, (compra de voto), quando esses aceitam qualquer ‘coisa’ em troca de depositar o voto para quem está oferecendo a recompensa. Os exemplos cotidianos de uma sociedade que ‘fura’ fila, paga propina ao guarda de trânsito ou a qualquer agente público porque praticou ato ilícito ou está praticando para não ser punido pelo vigor da lei, não temos muito que esperar dos representantes escolhidos por esta mesma sociedade.

Se os ladrões no Brasil fossem enquadrados nas leis vigentes (de acordo com o Estado de Direito, obviamente) ou se diminuíssem suas megalomanias, o país seria outro, sobretudo em termos de crescimento econômico, funcionamento das instituições políticas e financeiras, nível educacional etc. Nosso futuro seria outro sem as bandas podres que sempre governaram o país. O problema é que os próprios eleitores contribuem para a prosperidade do ilícito, reelegendo reconhecidos ladrões para os cargos públicos (Maluf é só um exemplo dessa vulgaridade irresponsável), (GOMES, 2015, p. 1).

É o que acontecem quando a população elege ou reelege-se políticos condenados por corrupção, como foi o caso do Ex-presidente Fernando Collor de Melo, que perdeu o cargo de Presidente da República por praticar corrupção, e anos depois volta ao Senado eleito pelo voto popular, desta forma confirmando a coparticipação da população votante na escolha dos representantes do nosso Brasil.

## **5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após tudo o que foi apresentado no presente trabalho, sairemos cientes de que muito ainda se tem por fazer, quando tratamos de recursos financeiros destinados aos partidos políticos e as campanhas eleitorais no Brasil. Ficou claro da necessidade de ‘dinheiro’ para a manutenção das atividades sociais e institucionais dos partidos políticos, e mais ainda para o bom transcorrer das campanhas eleitorais, essencial para continuidade de um Estado Democrático de Direito, como é o Brasil.

Muitas falhas no sistema de financiamento dos partidos e de campanhas políticas são encontradas, especialmente quando se trata da origem dos recursos doados e suas formas de doações, já que, muitas das vezes se trata de doação de formas tenebrosas. Para corrigir essas

falhas necessitamos de uma Justiça Eleitoral, mais bem aparelhada física e intelectualmente, com intuito de combater os excessos praticados pelos agentes envolvidos no financiamento de campanha eleitoral e aos partidos políticos, bem como de uma legislação eleitoral mais rígida, que possa dá suporte Jurídico aos operadores da Justiça eleitoral.

Para que esse processo possa suprir efeitos positivos é essencial o envolvimento na fiscalização das doações de recursos financeiros aos partidos políticos como nas campanhas eleitorais dos profissionais da imprensa, e também dos agentes mais importantes desse processo que é a população (eleitor) brasileira. Quando essa população tiver real consciência de que os políticos são empregados do povo, e não patrões, e votarem em quem está melhor preparado moral e intelectualmente para exercer as funções que o cargo lhe exige, e não por troca de favor, a política brasileira passará ser um processo natural, e não mais um ‘comércio’, como se assemelha no presente.

No presente trabalho também podemos observar que não é exclusivamente a forma adotada de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, que são responsáveis pelas fraudes ocorridas envolvendo o setor de financiamento político. Muitos alegam que a proibição de financiamento por empresas aos partidos políticos, e para as campanhas eleitorais, colocaria fim as falcatruas tão rotineiras e escancaradas que aconteceram nos últimos anos. Porém, não é isso o que mostra a legislação eleitoral, nem a historiografia que relata o processo eleitoral brasileiro.

As fraudes nas campanhas eleitorais em nosso país não são atos recentes, pelo contrário, seus vestígios, estão presentes desde o Império, transcorrendo até a atualidade, se tornando (infelizmente) um ato comum e rotineiro. Não será meramente uma simples mudança de quem deve financiar os partidos e as campanhas eleitorais que vai pôr fim a esses atos arraigados no sistema político e social do nosso país. A simples proibição de doação de recursos por pessoas Jurídicas, aos partidos e para as campanhas eleitorais, não vai ‘acabar’ com as fraudes no “meio eleitoral”, o financiamento de campanha por empresas foi legalizado no início dos anos 1990, com o intuito de pôr fim as doações realizadas de formas irregulares por particulares. Essa medida não mudou em nada, pelo contrário, pode ter aumentado as fraudes envolvendo o setor de financiamento eleitoral no Brasil.

Também não surtirá os efeitos desejados por parte da sociedade as mudanças apresentadas pela Lei N° 13487/17, se junto com essas não forem apresentadas mudanças na legislação, equipando os órgão da Justiça Eleitoral, e dando suporte Jurídico para atuação dos seus membros de formar a coibir os abusos cometidos no setor de financiamento eleitoral, como também já discutido, mudanças no seio social, o que não é fácil, já que, estamos falando

de “cultura” de um povo, sabemos que essa não se muda de hora para outra, necessita de muitas discussões, e as que acontecem não tem o envolvimento da sociedade. Esperamos que com os novos meios de comunicações, essas discussões possam se expandir a um maior número de pessoas, mudando a consciência de todos os envolvidos.

## **ABSTRACT**

In Brazil, as in many other countries, both donations of public resources and private donations, especially by legal entities (companies), which in Brazil until the recognition of unconstitutionality proposed by ADI 4560/15, were responsible for earmarking large amounts to political parties and their electoral committees, are widely discussed, since much of the donated resources was fraudulently appropriated or had its origin through illicit capture. Regardless of the form of funding, it has to comply with Constitutional principles. With the recognition of unconstitutionality by the STF of ADI 4560/15, the political class was forced to regulate a new source of resources to pay the expenses of the electoral campaigns, it was in this intention that was proven Law N 13487/17, which It regulates FEFC, where to predict the allocation of Union resources (public) to finance electoral campaigns, in Brazil there was already public funding of campaigns, through the Partial Fund, and "free advertising", where the government paid the costs through tax abatement , radio and television stations. Measures should be adopted with the aim of 'ending' corruption involving electoral financing, such as the practice of "CAIXA DOIS", a fraudulent but routine activity in electoral campaigns, being able to influence the electoral outcome. In this we need measures like; the adoption of more rigid legislation, the restructuring of the Electoral Justice, a work aimed at society, especially voters, with the objective of raising awareness about their important role in the choice of representatives. Finally, it was clear the need for financial resources for the due electoral process, being attributions of the Electoral Justice, the Brazilian society and the printed, fiscalize and denounce abusive practices, with the intention of boiling the Brazilian electoral system.

**Keywords:** Corruption. Electoral Campaign Financing. “Caixa dois”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AMORIM, Miriam Campelo de Melo. **Fundo partidário**. Biblioteca Digital. Câmara dos Deputados: 2005.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. 1. reimpr. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

BACELAR, Vinícius Cerqueira. **O financiamento de campanha eleitoral**. Direito UNIFACS–Debate Virtual 128 (2011).

BACKES, Ana Luiza. **Financiamento Partidário e Eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha**. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2013. PDF. Disponível em <20<http://www.rtve.es/noticias/20111124/pp-recibira-325-millones-euros-gracias-20n-psoe-poco-mas-18/477799.shtml>> Acesso 02 de novembro-2017.

BOLOGNESI, Bruno. **Dentro do estado, longe da sociedade: a distribuição do fundo partidário em 2016**. Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do brasil. v. 3, n.11. 2016.

BRASIL. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso Outubro-2017.

\_\_\_\_\_. Código Eleitoral. Lei n. 9.096 de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm)>. Acesso em: Outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Financiamento de campanha eleitoral** / Tribunal Superior Eleitoral. --2. ed. rev. e ampl. -- Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei no 9.504**, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm)>. Acesso em: outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei no 9.096**, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm)>. Acesso em: novembro 2017

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Filho. **O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral**. Dissertação de Mestrado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco. 2009.

FRAZÃO, Felipe. **Fundo Eleitoral Tira R\$ 70 Milhões de Verbas Para Saúde**. O Estadão de S. Paulo. São Paulo. 11 de Novembro 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fundo-eleitoral-tira-r-70-milhoes-de-verbas-para-saude,70002081210>>.

GOMES; Luiz Flávio. **Jurista e criador do Movimento, QUERO UM BRASIL ÉTICO**. Disponível em: <<https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/204315523/caixa-2-eleitoral-e-crime>>. Acesso em: Novembro de 2017.

KANAAN, Alice. **Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo**. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. Disponível em: <[http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/VERSaO\\_DEFINITIVA\\_TEMAS%20DE%20DIREITO%20ELEITORAL%20N%20SECULO%20XXI%20sem%20marcas.pdf](http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/VERSaO_DEFINITIVA_TEMAS%20DE%20DIREITO%20ELEITORAL%20N%20SECULO%20XXI%20sem%20marcas.pdf)>. Acesso em: outubro de 2017

MENDES, Gilmar. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650**, Distrito Federal. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/voto-gilmar-mendes.pdf>>. Acesso em: outubro de 2017.

MONTEIRO, José Marciano. **A política como negócio de família: para uma sociologia política das elites e do poder político-familiar** / José Marciano Monteiro- São Paulo: Liberars, 2016.

RABAT, Marcio Nuno. **Fundo partidário**. Nota técnica. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados: junho de 2013.

RABAT. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo**. Biblioteca Digital. Câmara dos Deputados: 2011.

RICCI, Paolo e ZULINI, Jaqueline Porto. (2012), “‘Beheading’, Rule Manipulation and Fraud: The Approval of Election Results in Brazil, 1894-1930”. *Journal of Latin American Studies*, vol. 44, no 3, pp. 495-521.

ROCHA, Cármem. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650**, Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em outubro de 2017

ROSA, Maria Weber. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650**, Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em: 22 de outubro de 2017.

SAMUELS, David. “**Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**” in Dillon Soares, Gláucio Ary e Rennó, Lúcio R. (Orgs.); Reforma política - Lições da história recente. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2006.

STRUCK, Jean-Philip. **Financiamento público de Campanha pelo mundo**. Carta Capital. São Paulo, 11 de Agosto de 2017. Disponível em:<<https://www.cartacapital.com.br/politica/o-financiamento-publico-de-campanhas-pelo-mundo>>. Acesso em 25 Outubro de 2017.

STRUCK, Jean-Philip. **Financiamento de Campanha à Brasileira**. Carta Capital. São Paulo, 11 de Agosto de 2017. Disponível em:<<https://www.cartacapital.com.br/politica/financiamento-publico-de-campanhas-a-brasileira>>. Acesso em 25 Outubro de 2017.