

**ELEIÇÕES 2002:
O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS E
SEU CONTROLE. ENQUADRAMENTO JURÍDICO**

Monica Herman Salem Caggiano*

1 Introdução

Reflexo do presente momento pré-eleitoral, a expectativa, bem como o preparo de nova consulta, de caráter nacional, reascende o debate acerca da operação eleitoral e dos resultados aguardados que, teoricamente, devem alinhar-se aos padrões democráticos, espelhando com fidelidade a opinião pública e as perspectivas dos destinatários do poder político, os eleitores.

De fato, é até lugar-comum anotar que a democracia demanda, para sua plena operabilidade, o respeito e o atendimento do cânone conhecido sob o rótulo de *free and fair elections*. Em verdade, constitui esse elemento um dos caracteres de maior peso na definição do modelo democrático, que repousa sobre bases preordenadas ao atendimento da exigência de *eleições livres e amplamente competitivas* para a seleção dos representantes e dos dirigentes dos postos executivos. É que, já que no mundo atual é irrealizável e utópica a idéia do *demos governante* – um povo, reunido em praça pública, adotando as decisões políticas de *per si* –, impõe-se, ao menos, que esse mesmo *demos* possa, *livremente e contando com elevado grau de assepsia*, escolher os homens que, em seu nome estarão legitimados a debater e deliberar sobre as questões de interesse público.

Ingressa-se nesse momento num dos mais espinhosos e tortuosos escaninhos da questão eleitoral, porquanto se, de uma parte, é evidente que, até em homenagem à cláusula do *free and fair elections*, se deve assegurar ao *demos* o maior leque possível de opções eleitorais, em termos de candidatos e partidos, garantindo a estes amplas possibilidades de difusão das idéias e programas para conquistar o

* Professora doutora, livre-docente pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professora associada de Direito Constitucional do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Coordenadora do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenadora do Curso de Especialização em Direito Empresarial (Pós-Graduação *Lato Sensu*) da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Procuradora do município de São Paulo (1972-1996).

maior número de simpatizantes, de outra, há de se velar para a *manutenção do equilíbrio no campo da disputa*, evitando os excessos e a prática de atos que venham a investir contra a lisura da consulta eletiva, contra a impositiva exigência de colher a vontade eleitoral da forma mais pura possível, sem ingerências a lhe retirar a autenticidade, enfim livre dos elementos perniciosos à que se convencionou denominar *poluição eleitoral*.

2 Aspectos relevantes do financiamento das campanhas eleitorais

Nesse ambiente é que emerge a *questão do financiamento das atividades político-partidário-eleitorais* como um dos campos de maior permeabilidade às virulências que vêm a atingir o processo de escolha dos representantes, uma área largamente fértil aos fenômenos da patologia, que desafia e corrói o momento de exteriorização dos posicionamentos eleitorais, maculando os respectivos resultados.

Em verdade, clássica é a observação de que o dinheiro é *o leite materno da política* – (*the mother's milk of politics*), como registra Herbert E. Alexander, no seu *Financing politics-money, elections and political reform* (1992). De fato, os números denotam uma linha ascendente no tocante aos recursos financeiros envolvidos em campanhas eleitorais, o que não pode ser ignorado. O alto nível tecnológico do *marketing* político, a equipe necessária para a sua realização, constituída por especialistas, consultores, advogados, *fund raising*, enfim, são elementos necessários à sua organização e conduzem a cifras, tais como os US\$ 2,7 bilhões gastos na campanha presidencial norte-americana de 1988.

No mesmo panorama norte-americano, em que empresas privadas e sindicatos não podem contribuir diretamente para as campanhas, sendo autorizados tão-só a colaborar com os partidos, *a arrecadação de recursos visando ao pleito de 2000 começou um ano antes. Esta era a visão dos aportes já obtidos e gastos:*

Arrecadação / Republicanos:

Em US\$ milhões / Total: US\$ 65,8 milhões

George W. Bush	37,2
Steve Forbes	9,5
John McCain	6,3
Elizabeth Dole	3,5
Dan Quayle	3,5
Gary Bauer	3,4
Lamar Alexander	2,5

Arrecadação / Democratas:

Em US\$ milhões / Total: US\$ 31,2 milhões

Al Gore	19,5
Bill Bradley	11,7

E mais: nesse período, conhecido como das prévias ou da designação partidária de candidatura, os principais candidatos, sem televisão – a parte mais onerosa da campanha –, registravam os seguintes dispêndios:

George Bush	US\$ 1,2 milhão em comitês eleitorais e salários dos <i>fund raising</i>	US\$ 712 mil em locação de aviões	US\$ 446 mil em salários de consultores
Al Gore	US\$ 2,9 milhões em comitês eleitorais e salários dos <i>fund raising</i>	US\$ 228 mil em pesquisas eleitorais	US\$ 82 mil em salários de consultores

Fonte: *Folha de São Paulo* (Mundo), p.1-12, 27 jul. 1999.

Forçoso é convir que a atividade política, os meios e técnicas de difusão das idéias, os instrumentos de conquista de novos simpatizantes e adeptos demandam importâncias cada vez mais volumosas, principalmente nos dias de hoje, diante das sofisticadas metodologias de *marketing* político de avançada tecnologia e precisão. A título ilustrativo, basta verificar, entre nós, *o valor, não desprezível, do voto*:

O preço do voto*

Qual o valor de uma campanha política em reais

Deputado federal	400.000
Senador	1,5 milhão
Governador	15 milhões
Presidente	35 milhões

* Fonte: *Revista Veja*, 25 fev. 1998.

E mais, o pleito municipal de 2000, a maior eleição da história, por ter envolvido 321 mil candidatos (306 mil para vereador e 15 mil para prefeito), 5 milhões de cabos eleitorais e militantes, 355 mil urnas eletrônicas e 1,9 milhão de mesários e

escrutinadores, foi realizado a um custo de cerca de R\$ 2 bilhões ou US\$ 700 milhões.¹

Mais até: de conformidade com pesquisa procedida nos TRE, o custo médio por voto conquistado foi identificado como de R\$ 2,05. No entanto, houve municípios em que a campanha foi mais dispendiosa, elevando essa média, e outros em que o valor restou aquém desse montante. Assim é que poderíamos oferecer a seguinte visualização do valor investido, por voto:²

Prefeito/Partido/ Município	Valor do voto em reais	Quanto gastou comparado com a média de R\$ 2,00
Cássio Taniguchi PFL, Curitiba	3,37	65% a mais
Edmilson Rodrigues PT, Belém	2,87	40% a mais
Alfredo Nascimento PL, Manaus	2,84	39% a mais
Juraci Magalhães PMDB, Fortaleza	2,72	33% a mais
Pedro Wilson PT, Goiânia	2,59	26% a mais
Antonio Imbassahy PFL, Salvador	2,21	8% a mais
Tarso Genro PT, Porto Alegre	1,76	14% a menos
Célio de Castro PSB, Belo Horizonte	1,66	20% a menos
Marta Suplicy PT, São Paulo	1,23	40% a menos
César Maia PTB, Rio de Janeiro	0,77	63% a menos
João Paulo PT, Recife	0,52	75% a menos

¹ O levantamento foi efetuado com base em dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, que cuidou de uma consulta eletiva a abarcar 109 milhões de eleitores a exercer o direito de sufrágio em 5.549 municípios.

² Os dados apresentados na tabela foram extraídos da *Revista Veja*, p.36, 20 dez. 2000.

Diante desse quadro que revela o dispendioso custo da atividade política, mormente nos períodos que antecedem a realização de pleitos eletivos, quando a competitividade se eleva a seus mais altos índices e a disputa se afigura mais acirrada – e apesar da observação lançada por V. O. Key Jr., no sentido de que contribuir para atividades político-eleitorais e partidos deva ser considerado quase *as honorable in motive as alms giving* –, a verdade é que o processo de arrecadação, as dívidas e os gastos têm sido encarados com bastante reserva, não só em virtude do lastro de dependência que possam originar, como também em face do iminente perigo de desfiguração da vontade popular expressa pelo sufrágio. Reflexo dessa justa preocupação, estão os infundáveis escândalos eleitorais, que vêm aflorando em todas as partes³ e que integram um negro repertório de casos a envolver captação, dispêndio e irregular uso de dinheiro nos quadros de campanhas políticas, muitas vezes esse numerário transitando numa via marginal, secreta e inacessível a qualquer controle.

3 Objeto do controle

Dois são os pontos nevrálgicos do tema que se propõe a debate. Num primeiro momento, a indagação a se formular consiste em definir *o campo que deve ser submetido a controle* – o que se deve fiscalizar e em que momentos. Já sob um outro enfoque, é mister *impedir que o controle incidente sobre as operações financeiras dos partidos* – em períodos pré-eleitorais ou não – *venha a nulificar o direito de livre manifestação e exteriorização do pensamento*, a liberdade de atuação política, de pregação, de batalhar pela conquista dos votos, enfim, de agir politicamente, buscando expandir a respectiva densidade eleitoral, ampliar sua representatividade, perseguir o atingimento da meta máxima que é a de alcançar o poder.⁴

Pois bem, sob o prisma da área sujeita à vigilância, ao contrário do que usualmente ocorre, ou seja, uma preocupação específica voltada aos gastos eleitorais, parece-nos irretorquível o fato de que a sua *incidência tanto deve recair sobre a*

³ Clássicos já se apresentam os casos Baker, Dodd e Watergate, integrantes do longo elenco de exemplos extraídos do panorama norte-americano. Veja a respeito em *Finanças partidárias* (Caggiano, 1983) e, mais recentemente, os episódios que conduziram ao *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, entre nós, os fatos referentes ao governo socialista espanhol de Felipe Gonzáles, as investigações que ainda estão em curso, relativas ao presidente francês, François Mitterrand, e por que não arrolar as denúncias contra o primeiro-ministro germânico Helmut Kohl.

⁴ A liberdade de manifestação – a liberdade da palavra – em períodos eleitorais, o que impede limitações excessivas sobre os gastos que os candidatos venham a realizar para poder alcançar os seus eleitores, foi um dos pontos consagrados por força da decisão *Bukley x Valeo*, proferida em 30 de janeiro de 1976, pela Suprema Corte dos Estados Unidos. A discussão girava em torno das limitações de campanha introduzidas pela Emenda de 1974 e acabou impondo ao Congresso norte-americano a revisão do quadro normativo em trinta dias. (Ver a respeito em Alexander, 1992; Caggiano, 1983, p.68-69.) E, mais recentemente, na Grã-Bretanha, atrai a atenção dos analistas o caso *Bowman*, que provocou decisão emanada da Corte européia, similar ao precedente norte-americano, acima referido, no sentido de que os limites estabelecidos para fins de despesas eleitorais não podem representar restrição injustificável à liberdade de expressão. Cuidava-se, nesse caso, de ação levada a efeito por Phyllis Bowman, diretora-executiva da Sociedade para a Proteção dos Nascituros (SPUC – Society for the Protection of the Unborn Child). No período anterior às eleições inglesas de 1992, Phyllis distribuiu milhares de folhetos e volantes de propaganda de três candidatos, principalmente no colégio eleitoral de Halifax. Acusada de ter violado o art. 75 do Representation of the People Act, por gastos excedentes na promoção de campanha eleitoral de candidato e sem a autorização deste – simplesmente na qualidade de terceiros simpatizantes –, Bowman levou o caso à Corte Européia, onde obteve referida decisão favorável, o que, de certa forma, interferiu nos estudos que estão sendo realizados na Inglaterra em busca de uma remodelação da legislação eleitoral, incluindo a questão do financiamento. (Neste sentido, as Comissões: Neill Committee e Lord Jenkins Committee, in Fisher, 2000).

arrecadação e as fontes desses aportes como, ainda, sobre as despesas, escaninho que implica a verificação de sua legitimidade, do montante de recursos utilizados e a moralidade dos meios e técnicas a envolver sua aplicação.

Com efeito, a obtenção de recursos financeiros, além de árdua, oferece-se de extrema periculosidade, porquanto é nessa etapa que se descortina um promissor campo à ação corruptora de elementos ou organizações que, por intermédio do financiamento das campanhas, visam a conquistar margens de influência nos canais decisórios do Estado.⁵ Assim é que, no panorama definido pelos americanos sob rótulo de *raising the money* (*fund raising* – uma especialidade, hoje em dia, bastante valorizada), o analista detecta *um ponto de alta vulnerabilidade abrir a porta para a atuação desintegradora dos lobbies, o uso indireto e indevido da máquina estatal e, ainda, a interferência da fortuna pessoal, que acaba por desequilibrar o ambiente da disputa*.

Entre nós, o legislador, ao editar a Lei n.9.504, de 30 de setembro de 1997, aprimorando os textos que comandaram os pleitos de 1994 e 1996,⁶ estabeleceu normas mais consentâneas com as práticas de arrecadação de fundos, reconhecendo e regulamentando a *captação de recursos no âmbito da esfera privada*, de pessoas físicas e jurídicas, de modo que assegurassem um determinado equilíbrio à campanha, e a *transparência* necessária para identificar as fontes de financiamento que operam por trás dos partidos e dos candidatos, enfim, medidas que busquem garantir a lisura e a autenticidade das consultas. Aprimorou o mecanismo pertinente à inserção de *tetos máximos de contribuição* e acerca do controle das interferências advindas da utilização dos bens públicos.

O tema, aliás, vem tratado em capítulo específico, sob a rubrica Da Arrecadação e da Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais (Lei n.9.504, de 30 de setembro de 1997, artigos 17 a 27), preceito que, no entanto, não detém exclusividade na regulamentação, porquanto outras normas, inseridas no bojo de textos legislativos diferentes, a exemplo da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n.9.096, de 19 de setembro de 1995), a seu turno cuidam da matéria.

De forma geral, os *aportes autorizados*, nos termos do artigo 20 do referido diploma (Lei n.9.504, de 30 de setembro de 1997), devem advir *do próprio partido, do comitê financeiro, do Fundo Partidário* (sempre canalizados por intermédio dos partidos), *de pessoas físicas ou jurídicas* (exceto aquelas sobre as quais incidem vedações – artigo 24), e de recursos próprios do candidato.

⁵ Theodor Roosevelt, aliás, já em 1905, reclamava da necessidade de vedação de contribuições a partidos e a candidatos, recomendando que a lei viesse a proibir “todas as contribuições oferecidas por associações a qualquer partido político ou para qualquer fim político” (Caggiano, 1983, p.18-19).

⁶ Entre nós, até o advento do diploma de 1997, era da tradição eleitoral a edição de um texto legal específico para cada pleito. É, sem dúvida, louvável a ação do legislador, produzindo um documento com o ar de generalidade e permanência, buscando, assim, evitar o casuismo típico da esfera eleitoral. Aguarda-se, porém, com curiosidade, verificar em que medida a Lei n.9.504/97 resistirá ao tempo e às demandas políticas ao indicar a necessidade de ajustes para cada consulta eleitoral. Por ora, com poucas alterações (a Lei n.9.840, de 28 de setembro de 1999, alterou o seu artigo 73, § 5º, revogou o § 6º do art. 96 e introduziu um artigo 41-A), o documento serviu de regência às eleições nacionais de 1998, ao pleito municipal de 2000, e aguardam-se as alterações a albergar a realização da consulta, de caráter geral/nacional de 2002.

É interessante a perspectiva do legislador brasileiro, que admite doações de pessoas físicas para campanhas eleitorais somente “a partir do registro dos comitês financeiros” (artigo 23, da Lei n.9.504/1997), enquanto na França, por exemplo, se reconhece o fato de que, durante todo o ano que precede as eleições, essa atividade deve ser permitida e regulada (artigo L. 52-4, do Código Eleitoral, por força de alteração introduzida em 1995).

Restam *vedadas*, no entanto, as contribuições oriundas de entidades ou governos estrangeiros, órgãos da Administração Pública Direta ou Indireta, concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, entidades de utilidade pública, sindicatos, pessoas jurídicas que recebam auxílios financeiros estrangeiros ou beneficiados com contribuições compulsórias fixadas por lei; e ainda cataloga, o legislador, na rubrica de ingressos financeiros indevidos, quaisquer colaborações à campanha, por meio de material, serviços, locação de bens e uma série de condutas que implicam recursos oferecidos de forma camuflada (artigo 26, da Lei n.9.504/97).

Singular é a *norma do artigo 27*, da já assinalada lei eleitoral, que consagra, entre nós, embora ainda de forma tímida, uma prática já consolidada em território norte-americano. Trata-se da debatida atuação dos Political Action Committees, organizações de simpatizantes das campanhas político-eleitorais que são constituídas por ocasião dos momentos pré-eleitorais e que atuam no domínio do *fund raising*, arrecadando contribuições de reduzido valor, sem necessidade de registro quanto à origem. Importa, sem dúvida, numa fórmula de estimular a participação política e o exercício da cidadania. Implica, no entanto, um mecanismo de arrecadação e de realização de despesas de campanha fora do alcance do controle efetivo que é proposto nesse domínio.

De fato, introduz aquele preceito (artigo 27, da Lei n.9.504/97) *uma nova modalidade de colaboração com campanhas político-eleitorais*: a possibilidade de qualquer eleitor “realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados”. Ora, a técnica é excelente e oferece a brecha para, por via de múltiplas e pequenas contribuições, passar o dinheiro de campanhas a circular por uma via marginal, sem nenhuma transparência e a salvo de qualquer controle.⁷

O impacto da Emenda Constitucional n.16, de 4 de junho de 1997, que inovou no tocante ao tratamento do instituto da *irrelegibilidade*,⁸ suavizando a vedação para

⁷ Referida possibilidade de arrecadar pequenas quantias (de muitos) lembra a polêmica e discutida técnica dos PAC que dominam o quadro eleitoral norte-americano. São os Political Action Committees que podem ser inaugurados e mantidos por amigos e simpatizantes dos candidatos. Toda a contabilidade corre por conta desses comitês que, a rigor, atuam em prol da candidatura que suportam. Podem receber doações até um determinado limite e, por vezes, até de fontes que não poderiam financiar partidos e candidatos diretamente, a exemplo de sindicatos; podem doar importâncias (até um determinado limite, dependendo da legislação do respectivo Estado) a partidos políticos e candidatos; enfim, gozam de uma acentuada liberdade de manipulação de orçamento de campanha, muito mais ampla que a admitida em relação a partidos e candidatos. É verdade que nos domínios norte-americanos, no qual cada Estado conta com sua própria legislação eleitoral, inclusive em matéria de *fund raising*, há registros de tratamentos diferenciados, buscando-se limitar a intervenção dos PAC no financiamento de candidaturas, em especial, introduzindo limites aos montantes com que tais organizações podem doar à campanha (Alexander, 1992).

⁸ A regra da irrelegibilidade, homenagem ao *standard* da alternância e modelada de modo que afaste os riscos do contínuo e a deterioração do pólo do poder por força da ação corrosiva de sua concentração, por um longo período, nas mãos de um grupo ou de um só homem, estréia entre nós com o texto da Constituição republicana de 1891 (art. 43), afigurando-se ausente tão-só na Carta de 1937.

permitir que os titulares dos cargos de presidente da República, governador de Estado e prefeitos venham a postular por mais uma vez, em linha subsequente,⁹ o mesmo posto, deflagrou novas limitações às campanhas e, destarte, à liberdade de divulgar posturas e plataformas políticas, disputando a simpatia, a confiança e o voto dos eleitores.

Assim é que a Lei n.9.504, de 30 de setembro de 1997, dedica todo um capítulo às “condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais” (artigos 73 a 78 – Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais), visando a impedir o uso da máquina estatal, principalmente por candidatos à reeleição. E mais, as restrições introduzidas foram objeto de reforço por parte da Justiça Eleitoral, ao baixar as respectivas Instruções, culminando por impedir, de certa forma, até uma adequada segurança das autoridades, quando em campanha política. Dentre tais *proibições* destacam-se:

- a impossibilidade de participação das campanhas políticas **de assessores ou funcionários subordinados ao pretendente à reeleição**, impondo-lhes, para tanto, prévio afastamento do cargo, o que na prática impunha a realização de atos de campanha eleitoral com vistas à recondução de uma equipe governamental e para a continuidade do programa desenvolvido por essa mesma equipe, porém sem a equipe – essa tarefa restou atribuída com exclusividade ao respectivo chefe;
- a impossibilidade de uso de *veículo oficial* para comparecer a atos de campanha – avião ou automóvel. Paradoxalmente, o corpo de segurança poderia se deslocar com veículos oficiais e, na hipótese de aeronave, o usuário restaria obrigado a ressarcir o erário público pelo valor da viagem. A regra logo fez a primeira vítima, o ministro da Saúde, que se utilizou de aeronave da Companhia Energética de São Paulo para se deslocar de São Paulo a Piracicaba, para reunião de “cunho político-partidária”, como alcunhado o referido encontro, ensejando a instalação de processo judicial e condenação da autoridade;
- *neutralidade por parte da equipe de segurança* que eventualmente acompanhar a autoridade a eventos de campanha, no sentido de lhe restar vedada a possibilidade de distribuição de material ou ato que pudesse ser considerado como de propaganda do candidato;
- *aparelhos de telefone e fax* do candidato à reeleição não podem ser utilizados para contatos de campanha;
- residência oficial não pode ser utilizada para jantares ou eventos que possam vir a ser qualificados como reuniões de campanha político-eleitoral.

⁹ A possibilidade de recondução do chefe máximo do Executivo, para mais um mandato consecutivo, encontra guarida na evolução do sistema presidencialista norte-americano, quando, no ensejo de recusar *replay* à pretensão do presidente Roosevelt de concorrer a um terceiro e quarto mandatos, foi consagrada, em esfera constitucional, com o advento e a ratificação da Emenda n.XXII, a possibilidade de pleitear uma e uma só vez a reeleição. No panorama sul-americano, contudo, a prática afigura-se rara e de recente introdução. É o que denota a mais breve incursão no quadro dos sistemas eleitorais ali em vigor, em que se destacam, tão-só, os exemplos da Argentina e do Peru, que passaram a agasalhar referida postura na década 1990, viabilizando a manutenção no poder dos respectivos presidentes.

Digna de nota, aliás, a última das hipóteses arroladas, a partir do elenco restritivo a incidir sobre os postulantes a mais um mandato. Isso porque não *há como impedir alguém de receber, no local da sua moradia, quem quer que seja*. Não dando abrigo a criminosos, a inviolabilidade do domicílio é princípio constitucional, território que assegura, também, o direito à privacidade.

É portanto ilusório que tal norma viria a impedir a realização de jantares e almoços com personalidades importantes na trajetória da reeleição. Nem há que se falar, ademais, que a técnica “jantar com o presidente” configura uma das mais antigas e tradicionais no catálogo do *fund raising*, vindo a se celebrar, na análise procedida pelo professor Alexander,¹⁰ como financiamento *on the cash and calorie plan*.¹¹ Absurda a regra, ainda, porque é impraticável uma eficaz fiscalização, passando a se afigurar muito difícil a comprovação de eventual incidência. Reflete um dispositivo fadado a servir de simples fachada e a uma triste permanência no papel.

Restaram vedados, ainda: a *publicidade institucional*, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim entendida pela Justiça Eleitoral, e quaisquer *pronunciamentos em cadeia* de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito, excetuando-se as hipóteses de urgência, a critério da Justiça Eleitoral (artigos 73, VI, *b e c*), postura legislativa que reintroduziu, entre nós, a censura, abolida pela Constituição de 5 de outubro de 1988.

Aliás, é de registrar o *diferenciado tratamento oferecido pelo legislador no tocante à reeleição para os cargos do Legislativo*. Nesse terreno, restou consagrada apenas a vedação quanto à utilização da Gráfica para a produção de material publicitário.¹² Nada mais, sob a argumentação de que o parlamentar deve se comunicar com o seu eleitorado. Mas aí resta a questão: o Chefe do Executivo, que hoje é eleito e cuja legitimidade encontra por superfície exatamente o seu respaldo eleitoral, não seria merecedor de tratamento idêntico, mormente ante o *standard* igualitário que preordena os direitos consagrados no Estatuto Fundamental?

De outra parte, convém reconhecer que, uma vez admitida a hipótese da reeleição, não há como ignorar o *núcleo central em torno do qual gira o Instituto, ou seja a possibilidade que se abre ao eleitor de realizar uma opção por um programa de governo já em pleno desenvolvimento*.

Nesse mesmo sentido, a linha jurisprudencial foi construída a partir dessas novas hipóteses restritivas do texto legal. Assim, na Representação eleitoral n.68, Distrito Federal, o relator, ministro Garcia Vieira, do E. Tribunal Superior Eleitoral, em seu voto vencedor, pronunciou-se:

¹⁰ Money in Politics, PAP, 1972, Washington, D.C. e Financing Politics, Congressional Inc. abril, 1978.

¹¹ Interessante, a esse respeito, verificar os métodos *on the cash and calorie plan*, utilizados na reeleição do Presidente Clinton, nas eleições de 1996. São apontadas nesse período as seguintes alternativas: uma contribuição de cerca de US\$ 25 mil confere o direito a evento com o vice-presidente Al Gore; o dobro dessa contribuição implica a possibilidade de uma reunião de dez pessoas, na Casa Branca, para ver o Presidente, e US\$ 100 mil viabilizaram um jantar com o Presidente no Hay Adams Hotel, em frente da Casa Branca (apud Times, p.15, 11 nov. 1996).

¹² Nesse sentido, é de acentuada flexibilidade o tratamento assegurado, consagrado, mesmo em resposta do E. TSE à consulta promovida pelo presidente da Câmara dos Deputados, *litteris*: “Deputados. Trabalhos Gráficos. Possibilidade de que sejam fornecidos pela Câmara, no ano eleitoral, desde que relativos à atividade parlamentar e com obediência às normas estabelecidas em ato da Mesa, vedada sempre qualquer mensagem que tenha conotação de propaganda eleitoral” (Consulta n.444, Classe 5ª Distrito Federal, DJ 26.6.1998).

A ação governamental do Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, além de legítima, no âmbito de suas responsabilidades constitucionais e funcionais, não configurando propaganda eleitoral, mas, no máximo, publicidade institucional *autorizada por lei* [...], em nada permite concluir sobre “conduta tendente a afetar a igualdade de oportunidade entre candidatos” da parte do Presidente da República. A lei não poderia (para ser constitucional) e não pretendeu paralisar a ação governamental, de forma compatível com a correta exegese da Emenda Constitucional n.16/97, que, segundo orientação jurisprudencial deste Egrégio TSE e do Colendo STF, ao introduzir a possibilidade de reeleição para o Executivo, observa o *princípio da continuidade administrativa* (vide, e.g., Consulta n. 327, 328, 332, Relator o Eminentíssimo Ministro Neri da Silveira, e ADIn n.1.805, idem) (DJ de 20.8.98, seção 1, p.73).

E, no âmbito da Representação eleitoral n.57, Distrito Federal, o relator, ministro Fernando Neves, ressaltou:

O que me parece importante examinar é se a publicidade institucional vedada temporariamente pelo art. 73 da Lei n.9.504, de 1997, abrange as placas de obras ou serviços em andamento, cuja presença decorre de exigência legal ou contratual e não contenha promoção indevida de autoridades, de servidores ou de administrações [...] – e registra o eminente jurista: [...] Não me parece que essa placa possa estar incluída na vedação referida, até porque ela atende ao que determina o artigo 16 da Lei n.5.194, de 1966: *Enquanto durar a execução de obras, instalações e serviços de qualquer natureza, é obrigatória a colocação e manutenção de placas visíveis e legíveis ao público, contendo o nome do autor [...], assim como os dos responsáveis pela execução dos trabalhos* (TSE – DJ de 17.8.98, seção 1, p.53-54, grifo nosso).

Sob essa ótica, é toda uma equipe governamental e o seu plano que se coloca à apreciação popular. A opinião pública colhida a partir da consulta eleitoral não será certamente influenciada pela equipe de segurança que acompanha a autoridade a postular a recondução, e, também, muito mais visível, digno e dotado de maior lisura, o deslocamento com os meios de transporte próprios do cargo que ocupa do que, artificialmente, por intermédio de equipamentos oferecidos, por vezes, por terceiros, a partir da penumbra.

*Isso conduz, fatalmente, a entender como ilusórios os efeitos concretos de grande parte das restrições introduzidas, em frontal confronto com a técnica mais moderna que recomenda a aplicação da razoabilidade na inserção de limitações a recursos e despesas no âmbito das campanhas eleitorais, alinhando-se isso a um regular e eficiente sistema de acompanhamento da atividade financeira e garantia de ampla publicidade.*¹³

É evidente que grande parte do resultado da captação de recursos destina-se à realização de despesas de publicidade em campanhas eleitorais; daí a tendência

¹³ De acordo com essa linha de pensamento, destaca-se a obra de Kraehe Rainer (1972). Sobre o tema, ver Cagliano (1983).

de inclusão indireta de aportes, por meio de mecanismos que, dos bastidores, de forma indireta, podem alimentar e incrementar sua evolução, reflexo imediato às incessantes tentativas do legislador em impor maior rigor às limitações e restrições, até mesmo diante das perspectivas de se alcançar situações de favorecimento diante da nova tecnologia.

Assim, na onda de atualização do texto de regência dos pleitos eletivos e na expectativa de obstaculizar benefícios decorrentes de brechas até então inexistentes, há projetos de lei em curso, visando:

- regulamentar a propaganda eleitoral por meio de serviços de valor adicionado e Internet, com o escopo de evitar o abuso do poder econômico (projeto n.2.358/2000, de autoria do Deputado Nelson Proença, PMDB-RS);
- proibir a publicidade de prestadoras de serviços de telefonia que tenham os mesmos números de identificação de partidos políticos, entre 6 de julho e 30 de novembro de 2002 (projeto n.4.867/2001, de autoria do Deputado Bispo Rodrigues, PL-RJ).¹⁴

O campo de incidência do controle abarca, não há dúvida, também *as despesas*. E, nesse nicho, cabe investigar, a par da *questão quantitativa*, também a *ótica da legalidade e da moralidade do dispêndio realizado*. São, pois, dois os enfoques reconhecidos e recomendados pelo legislador.

O primeiro, em verdade, não oferece maiores dificuldades ao analista. Consubstancia-se num exame acerca da *observância dos limites* que o próprio partido ou coligação fixou e oficializou (artigo 18, da Lei n.9.504, de 30 de setembro de 1997).¹⁵ Impõe-se a verificação numérica do limite estabelecido, a verificação contábil das despesas de campanha que não podem ultrapassá-lo e a investigação real do aspecto geral e do volume da propaganda utilizada, se de conformidade com os números declarados.

O segundo aspecto, *qualitativo, o destino e a finalidade dos gastos*, todavia, é o que mais de perto interessa à investigação. É sobre esse específico campo, nos parece, que o analista deve debruçar sua atenção, *porque é nessa esfera que se verificam – ou que se abre a oportunidade para a verificação – irregularidades que venham a comprometer a lisura da consulta eletiva, a sinceridade do voto, em razão da interveniência dos fatores poluentes que maculam a exteriorização da vontade política expressa na cédula, introduzindo, portanto, máculas sobre o próprio resultado*.

Os dispêndios preconizados na lei eleitoral dizem respeito basicamente à publicidade autorizada. *Vem, destarte, cuidados nos capítulos que cuidam dessa temática, a partir do artigo 36 da assinalada Lei n.9.504/97*. Evidencia-se, aí, uma

¹⁴ Há outros projetos, da mesma forma relevantes, mas que não tocam de perto a questão do financiamento. Merecem especial registro o projeto de autoria do deputado José Carlos Coutinho (PFL, RJ), que visa a preservar a moralidade do cargo público, exigindo para o registro da candidatura o exame antidrogas, e o apresentado pelo deputado Aldo Arantes (PC do B, GO), de n.4.404/2001, que obriga os veículos de comunicação a divulgar pesquisas eleitorais conjuntamente, no ensejo de oferecer ao eleitor a possibilidade de análise comparativa e identificar discrepâncias.

¹⁵ No quadro doméstico brasileiro, a fixação do limite de dispêndios por candidatura é obrigação do Partido, figura que deve proceder à declaração e ao registro desse dado na Justiça Eleitoral, sujeita a superação desse limite à sanção pecuniária de multa "no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso" (artigo 18, § 1º e 2º, da Lei n.9.504/97).

forte preocupação em oferecer tratamento distinto aos diferentes métodos de *marketing* conhecidos e permitidos, a exemplo daqueles concretizados por cartazes, equipamentos de alto-falante e amplificadores de som, sistema de *outdoor* (artigo 42), publicidade via imprensa (artigo 43) e através das mídias (radiofônica e televisiva – artigos 44 a 57).

O legislador, em verdade, buscou assegurar um determinado equilíbrio ao desenvolvimento da campanha, evitando – aliás em homenagem ao próprio princípio inscrito no artigo 237 do Código Eleitoral, que busca inibir a interferência do poder econômico – excessos resultantes da disparidade de recursos. Nesse diapasão, e reconhecendo que períodos longos para a publicidade afiguram-se extremamente onerosos aos candidatos, consagrou, em um primeiro momento, a redução do período de campanha: *três meses anteriores ao pleito*¹⁶ para as fórmulas de marketing que não impliquem rádio e televisão, e, para esses últimos veículos, apenas 45 dias.¹⁷

Nessa linha, ainda, há a exigência de *horário gratuito na rádio e televisão* e repartição dos horários, atendendo à densidade eleitoral do partido ou coligação, ou seja, em razão do número de integrantes da(s) respectiva(s) bancada(s) na Câmara dos Deputados (artigo 47, § 2º, da Lei n.9.504/97). E, mais ainda, a partilha dos espaços destinados a *outdoors*, outra questão espinhosa, que põe em relevo o potencial econômico, encontrou solução nas regras de distribuição por bandas partidárias, em razão da respectiva relevância eleitoral, e por via de sorteio (artigo 42, da Lei n.9.504/97).

No tocante à prática atinente a cartazes, panfletos, *banners* etc, o legislador de 1997 (Lei n.9.504/97) seguiu de perto o texto imediatamente anterior¹⁸ e autorizou: a fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas e inscrições em bens particulares (artigo 37, § 2º), a panfletagem na via pública (artigo 38), a realização de comícios (artigo 39), a propaganda mediante uso de equipamentos de ampliação de som, no período compreendido entre 8 e 22 horas, desde que a duzentos metros das sedes dos Poderes Públicos e, quando em funcionamento, dos hospitais, escolas, bibliotecas, igrejas e teatros (artigo 39, § 3º). E mais, cometeu ao Poder Legislativo – ou mais especificamente à sua Mesa Diretora – a deliberação acerca de atos de *marketing* eleitoral nas suas dependências (artigo 37, § 3º).

Ao lado desse quadro publicitário, de grande plasticidade quanto aos meios e instrumentos de divulgação, há, é certo, um considerável elenco de vedações, em sua grande parte destinadas a afastar do ambiente eleitoral os fatores de poluição, em especial, o uso da máquina estatal (artigo 37), o desrespeito ao *dia de reflexão* que é a data da realização das eleições,¹⁹ que deve assegurar um clima que garanta

¹⁶ O artigo 36, da Lei n.9.504/97, prevê: "A Propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição". Considerando que os pleitos se realizam em 3 de outubro (data oficial), isso implica um período de cerca de três meses para a campanha publicitária dos candidatos.

¹⁷ Esse é o prazo fixado pelo artigo 47 da Lei n.9.504/97.

¹⁸ Lei n.9.100/95.

¹⁹ Um tratamento especial no que concerne ao Dia da Eleição já é tradicional em território norte-americano. Entre nós, o legislador também lhe oferece um disciplinamento peculiar com vistas a assegurar a livre expressão das preferências políticas. Ver a respeito, com ênfase para o quadro de São Paulo, Caggiano (1997, p.49-83).

a assepsia do voto (artigo 39, § 5º), o uso indevido de símbolos ou imagens governamentais (art. 40), atos de aliciamento (artigo 41-A).²⁰

4 Técnicas de controle

O problema trazido a debate constitui, de fato, o ponto nevrálgico deste estudo, girando em torno da questão do financiamento da atividade político-partidário-eleitoral. É que essa vigilância deve, a rigor, se mostrar assecuratória da *transparência* das operações contábeis, identificando eventuais vínculos, os lobistas e também o destino do dinheiro. Mais, impõe-se que se apresente de *simples manuseio*, ou seja, capaz de operar de forma célere e segura. Além disso, é necessário que o sistema seja apto a *identificar com segurança os responsáveis*, porquanto a prática de irregularidade sem a devida sanção – em razão da diluição da responsabilidade – implica um estágio de impunidade que desprestigia qualquer sistema ou técnica de controle, por mais sofisticado que se apresente o seu mecanismo. Por derradeiro, não poderá o estudioso ignorar a *exigência constitucional atinente à garantia da livre manifestação do pensamento e das idéias*,²¹ afastando os excessos – tendência natural de qualquer sistema de controle – que limitem e venham a cingir a atividade do candidato direcionada à expansão de suas propostas, da ideologia e do seu programa.

O método adotado na *Alemanha* (financiamento pelos cofres públicos)²² é que, sob esse aspecto, mais se evidencia, evoluindo para o pedestal de matriz de toda uma linha de tentativas de imitação, sem grande êxito no entanto.

A sua mola mestra consiste em impor financiamento público para as campanhas político-eleitorais, o que implica *identificar perfeitamente o volume e a origem dos recursos. Quanto aos gastos, prevê um ajuste entre as lideranças para a fixação de limites*. Em suma, a solução germânica, que se destaca também pelo tratamento menos proibitivo, repousa sobre aportes públicos e, conseqüentemente, sobre um rígido controle do destino dessas verbas. A prestação de contas, pública, deve se realizar sob os “princípios da correta contabilidade” (artigo 28 da Lei dos Partidos Políticos).

Vale assinalar que o esquema engendrado afigurou-se, de certa forma, eficaz para refrear a desregrada e abusiva ação do dinheiro em ambientes político-eleitorais; não os tornou imunes, contudo, a episódios de malversação do dinheiro, a exemplo

²⁰ Apesar da preocupação com o Dia da Eleição, certo é que essa data tem demandado significativos recursos financeiros aos promotores de campanhas políticas. É também do espectro norte-americano que são extraídos os seguintes dados: *Election Day* (eleições presidenciais de 1996) – dispêndios do Partido Democrata: US\$ 250 milhões; Partido Republicano: US\$ 400 milhões. (apud *Times*, p.15, 11 nov. 1996).

²¹ Já no célebre caso *Buckley x Valeo*, registrava a decisão do Supremo norte-americano “o candidato, não menos que as demais pessoas, encontra-se amparado pelo preceito do 1º Aditamento, tendo o direito de participar das discussões acerca dos problemas públicos e advogar, tenaz e incansavelmente, sua eleição” (Caggiano, 1983, p.120).

²² Em terreno brasileiro tem sido intensa a preocupação legislativa no sentido de introduzir um efetivo financiamento público. Ver o projeto de Lei do Senado, n.353, de 1999, de autoria do senador Sérgio Machado, com parecer favorável, que, no entanto, continua em tramitação sem nenhuma definição quanto à sua futura e eventual transformação em lei.

dos fatos, noticiados pela imprensa, a envolver o ex-chanceler Helmut Kohl,²³ até hoje sob investigação, em razão de aportes advindos do plano privado para o reforço das finanças eleitorais.

O quadro norte-americano, que, aliás, nos oferece um vasto repertório de *unsavory tales of political money*,²⁴ hoje se apresenta com um sistema híbrido de controle. Tendo adotado, em termos facultativos, o financiamento público das campanhas²⁵ para os pleitos presidenciais, gira em torno de limitações – até drásticas – relativas à arrecadação e aos dispêndios. Prevê sanções, e o sistema de fiscalização quanto à observância das leis é atribuído à Federal Election Commission, apesar das críticas de que tem sido alvo em razão de sua estrutura considerada frágil. Os PAC foram legalizados, e a legislação dos Estados tem-se orientado, nas suas reformas, pelo modelo federal. Mas remanesce em panorama americano o problema das *despesas independentes*, isto é, de recursos privados que podem advir de particulares ou de PAC sem interferência alguma de candidato ou de comitê financeiro, e que podem ser utilizados tanto a favor como contra uma determinada candidatura. E, mais ainda, a questão do *soft money*, ou seja, o numerário que prescinde de declaração quanto à origem e que pode ser utilizado em eleições locais para uma série de práticas publicitárias – desde o registro de eleitores, organização das primárias à confecção de *bottons*, cartazes, panfletos, jornais e tablóides partidários etc.

Aliás, o panorama norte-americano, rico em estudos e levantamentos acerca da questão *money in politics* nos oferece, ainda, uma visão clara da arrecadação oriunda do *hard money*, ou seja a arrecadação proveniente de fontes regulares e sujeita ao controle da Federal Election Commission, e do denominado *soft money*, e, conseqüentemente, a relevância desses recursos para efeito de campanha:

⇒ <i>hard money (em milhões de dólares) – 1992 /1996</i>	
Republicanos	164 milhões / 278 milhões
Democratas	85 milhões / 146 milhões
⇒ <i>soft money (em milhões de dólares) – 1992 /1996</i>	
Republicanos	46 milhões / 121 milhões
Democratas	31 milhões / 106 milhões

Fonte: *Time*, p.15, 11 nov. 1996.

²³ O ex-chanceler alemão, Helmut Kohl, que governou a Alemanha por dezesseis anos, foi acusado, ao final do ano de 1999, de ter recebido doações políticas, irregulares, destinadas ao seu partido, o CDU (União Democrata-Cristã), criando, para tanto, "contas secretas". (Ver nesse sentido *O Estado de São Paulo*, p.A 14, 30 dez. 1999; *The Economist*, p.57 et seq. jan./fev. 2000; *The Economist*, p.45, 11-17 dez. 1999.) A denúncia foi formulada por um ex-tesoureiro do partido, Walter Leisler Kiep, arrolado num processo atinente à evasão fiscal. Demais disso, está sendo investigada a participação do presidente da França, François Mitterrand, que teria ordenado o pagamento de uma comissão para o partido de Kohl, em cenário de campanha eleitoral para reeleição, em 1994, comissão esta proveniente da refinaria ELF nas negociações envolvendo a compra e reforma da refinaria alemã LEUNA (*The Economist*, p.57 et seq., jan./fev. 2000).

²⁴ Repulsivas histórias acerca do dinheiro na política (– tradução nossa), ver, ainda, Caggiano, 1983.

²⁵ O financiamento público das campanhas foi uma das bandeiras do presidente Jimmy Carter, conforme relata Alexander (1992, p.41). Ademais, foi entendido como uma das melhores terapias para impedir a corrupção nos ambientes das campanhas eleitorais, após o episódio Watergate.

A seu turno, o modelo francês passou a adotar a opção do financiamento público para as campanhas (ver quadro no final deste artigo), vedando, a partir de 1995, as contribuições advindas de pessoas jurídicas e de sindicatos. Mas, curiosamente, o legislador de 1995 não mais permitiu computar, como despesa de campanha, gastos não autorizados, expressamente, pelo candidato; *dai, considerando a inexistência de vedação para que comitês simpatizantes de candidaturas promovam seus candidatos, as pessoas jurídicas e físicas passaram a poder realizar doações e financiar tais atividades fora de qualquer controle* (Médard, 2000). É a transposição para o cenário francês do modelo *soft money* norte-americano, e essa inspiração parece mais evidente ainda se traçado um paralelo com o os PAC, que pode ter inspirado o legislador. De qualquer modo, esse mostrou-se mais restritivo do que a regulamentação tedesca, porquanto proíbe contribuições de origem estrangeira e fixa limites para dispêndios por parte dos candidatos, como também no tocante às doações, impondo ainda a sua declaração, mediante registro.

No cenário italiano, após o episódio conhecido como Tangentopoli, que desenvolveu uma extensa rede de corrupção envolvendo políticos, empreiteiros e intermediários, diversas foram as tentativas de introduzir uma adequada regulamentação do quadro partidário, incluindo a questão do financiamento da atividade política.

A idéia de financiamento público, aliás, foi acolhida em 1974, com o advento da Lei n.195; transcorrido um período de intensa nebulosidade, porém, em 1997 o legislador introduziu um novo modelo: “o financiamento voluntário dos partidos políticos” (Lei n.2, de 1997), sem abandonar a idéia de financiamento público que passou a constar como norma transitória, inserida, por vezes até em textos legais de matiz tributária.²⁶

A perspectiva de edição de novo texto, promovendo o retorno ao financiamento público das atividades dos partidos e movimentos, foi alcançada com a edição da Lei n.157, de 3 de junho de 1999, que dispôs sobre “*Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici*”.

Perdura, na Itália, porém, a preocupação com a ausência de regulamentação a nortear e disciplinar a atuação dos partidos e movimentos, ganhando simpatia a proposta legislativa de Mancina (Atto Câmara n.5.326, de 20 de outubro de 1998), que preconiza “Normas sobre a democracia interna dos partidos, sobre a seleção dos candidatos e sobre o financiamento” (cf. Frosini, 2000, p.411 et seq.).

Quanto aos mecanismos adotados em terreno brasileiro, o padrão permanece fiel ao método das limitações e controles relativos. Os limites quanto às doações são pertinentes à pessoa física. Não há tetos estabelecidos para pessoas jurídicas.²⁷

²⁶ De fato, a Lei n.146, de 8 de maio de 1998, que cuidava da simplificação e racionalização do sistema tributário para o funcionamento da Administração Fazendária, trazia um dispositivo (artigo 30) que previa a dotação de 110 milhões de liras a favor de movimentos e partidos políticos (cf. Frosini, 2000, p.424).

²⁷ De acordo com registros do jornal *O Estado de S. Paulo*, edição de 26 de novembro de 1998 (apud TSE), os principais financiadores das campanhas do atual presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, foram: Banco Itaú – R\$ 2,6 milhões; La Fonte Investimentos – R\$ 1 milhão; Grupo Bradesco – R\$ 1 milhão; Banco Real e Banco Real de Investimentos – R\$ 1 milhão; Companhia Brasileira de Petróleo Ipiranga – R\$ 1 milhão; Inepar – Indústria e Construções – R\$ 1 milhão; Copesul – Companhia Petroquímica do Rio Grande do Sul – R\$ 1 milhão; Volkswagen Serviços – R\$ 0,8 milhão; Florestas Rio Doce – R\$ 0,75 milhão; Vale do Rio Doce Alumínio (Aluvale) – 0,75 milhão de reais; Estrel Administração e Corretagem de seguros – R\$ 0,6 milhão; Gerdau S.A. – R\$ 0,6 milhão; Banco Safisa S.A. – R\$ 0,6 milhão; BBA Trading – R\$ 0,5; Petroquímica do Nordeste (Copena) – R\$ 0,5 milhão; Banco Real – R\$ 0,5 milhão; Techint Engenharia – R\$ 0,5 milhão; Construtora Andrade Gutierrez – R\$ 0,5 milhão.

Os limites de gastos, para a realização de campanhas eleitorais, os próprios partidos apontam (artigo 18, *caput*, Lei n.9.504/97). É vedada a contribuição financeira oriunda de entidade ou governo estrangeiro ou que tenha lastro estrangeiro. São afastados os recursos que possam vir canalizados do erário público, excetuados os do Fundo Partidário, mecanismo de financiamento que busca implantar aqui o padrão germânico.

Com efeito, a *idéia de financiamento público* das campanhas, seguindo a matriz alemã, tem conquistado um número considerável de adeptos, principalmente em razão da ampla possibilidade de controle (pelo Tribunal de Contas da União) e, portanto, em face da *idéia de garantia de maior transparência* que oferece. Esse Fundo, disciplinado por força da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (artigo 38, da Lei n.9.096, de 19 de setembro de 1995), iniciou sua trajetória de forma extremamente tímida. Criado em 1965 (Lei n. 4.740/65), foi reforçado no tocante à sua constituição pelo diploma editado em 1971 (Lei n.5.682/71) e, remodelado o conteúdo por força da atual LOPP (artigo 38), é objeto, hoje, de proposta de reforma *de lege ferenda*. Nesse sentido, o projeto de Lei do Senado, n.353, de 1999, de autoria do Senador Sérgio Machado, com parecer favorável, que, no entanto, continua em tramitação sem qualquer definição quanto à sua futura e eventual transformação em lei.

De outra parte, embora, tenha apresentado um volume de recursos maior do que nas primeiras décadas de sua existência, o Fundo Partidário ainda não oferece um suporte adequado para poder suportar o elevado custo do voto.²⁸ Assim é que, a consulta eleitoral, a nível municipal, envolveu um custo de cerca de R\$ 2 bilhões, enquanto o Fundo Partidário distribuiu apenas R\$ 70.224.978,61 (cf. dados do TSE).

Certo é que, o nosso sistema busca respaldo na técnica das vedações (especificadas anteriormente) e na idealização de um mecanismo de controle que, a par do registro das doações, exige escrituração contábil e uma prestação de contas ao final de cada pleito. Tudo sob o comando da Justiça Eleitoral, responsável pela fiscalização e pelo atendimento da lei nos períodos eleitorais.

A engrenagem visualizada pelo legislador, porém, ainda não configura o sistema ideal, haja vista o elenco de casos de espúria canalização do dinheiro nesses períodos. Isso, em parte, em razão das vedações excessivas que pressionam em demasia partidos e candidatos, conduzindo as finanças político-partidárias-eleitorais a transitar por uma via marginal, ilegal. E, de outro, porque diante da ausência de um financiamento público – de difícil prática em um país com um erário deficitário e onde o voto tem um elevado preço –, a imposição de transparência é que deveria ser merecedora de maior atenção e privilégio, idealizando-se mecanismos de incentivo

²⁸ O volume de recursos advindos do Fundo Partidário (solução brasileira para o público financiamento das atividades político-partidárias-eleitorais) vem, de fato, se ampliando nos últimos anos, não mais apresentando o tradicional tom anêmico. Assim, segundo o TSE (partidos – fundo partidário), em 2001 (até 24 de setembro) tinham sido distribuídos recursos no montante total de R\$ 85.863.508,49. A parfilha, porém, continua sendo regida por regras que privilegiam as agremiações de maior proeminência. O PSDB, partido do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi contemplado com a maior fatia: R\$ 13.085.723,09 (19,85%); o PFL (partido do vice-presidente, Marco Maciel) foi agraciado com R\$ 12.910.417,36 (19,58%); o PMDB com R\$ 11.322.308,01 (17,17%); o PT com R\$ 9.846.301,64 (14,94%), o PPB, em decadência, com R\$ 8.466.389,87 (12,84%). Mas o restante de partidos, em número de 26, participaram com menos de 1% dessa repartição, com exceção do PSB, que ganhou R\$ 717.387,43 (1,09%).

às doações registradas e destinadas a partidos políticos ou candidatos, de modo que, ao menos, aclare ao eleitor quem ou que potência econômica encontra-se nos bastidores da candidatura objeto de sua opção política.

Por derradeiro e resultado da pesquisa realizada, é apresentado um quadro ilustrativo do tratamento dessa questão financeira a envolver partidos políticos e campanhas eleitorais em alguns dos ordenamentos jurídicos que foram abordados na produção deste trabalho:

País	Financiamento público	Doações de pessoas jurídicas e sindicatos	Doações provenientes do estrangeiro	Limites de doações (obrig. de declarar) (publicidade)	Limites de despesas	Prestação de contas
Bélgica	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Sim</i>	<i>US\$ 125</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Brasil	<i>Pouco</i>	<i>Só pessoas jurídicas</i>	<i>Não</i>	<i>Pessoas físicas: 10% do rendimento bruto</i>	<i>O limite declarado</i>	<i>Sim</i>
Inglaterra	<i>Não</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Recomendo</i>	<i>Não</i>
Rep. Checa	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>US\$ 2.800</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
França	<i>Sim</i> ¹	<i>Não</i> ²	<i>Não</i>	<i>US\$ 150</i> ³	<i>Sim</i> ⁴	<i>Sim</i>
Itália	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>US\$ 2.600</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Espanha	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Alemanha	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>US\$ 10.300</i>	<i>Não</i>	<i>Sim</i>
Japão	<i>Sim</i> ⁵	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>US\$ 475</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Suécia	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Não há</i>	<i>Não</i>	<i>Sim</i>
EUA	<i>Sim</i>	<i>Não; há exceções</i> ⁶	<i>Não</i>	<i>US\$ 250</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>

¹ Um dos mecanismos adotados pela reforma de 1995 consiste no público financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, mediante um reembolso pelo Estado de 50% do respectivo teto-limite de despesas, mecanismo que beneficia apenas os partidos que conquistaram 5% dos votos. Em 1995, de acordo com tais regras, foi repassado um total de 526 milhões de francos, distribuídos a partir da divisão de metade desse valor de acordo com o desempenho nas eleições gerais para a Assembleia Nacional e a segunda metade em razão do número de parlamentares filiados ao partido. (Médard, 2000).

² Desde 1995 e há exceções.

³ Cada candidato pode receber o valor máximo de 30 mil francos por doador, e os partidos podem receber o montante máximo de 50 mil francos por ano de cada contribuinte (La France aux Urnes)

⁴ Para as eleições presidenciais: 120 milhões de francos e para as eleições legislativas 250 mil francos por candidato (Médard, 2000).

⁵ Desde 1994.

⁶ A legislação de alguns Estados permite.

Fonte: *The Economist*, p.57, jan./fev. 2000 (dados acrescidos de acordo com pesquisas em outras bases, acima referidas).

Referências

- ALEXANDER, Herbert E. *Financing politics, money, elections and political reform*. 4 ed. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1992.
- _____. *Financing politics, money, elections and political reform*. 4 ed. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1992.
- BRÉCHON, Pierre. *La France aux urnes*. Paris: La Documentation Française, 1998.
- CAGGIANO, Monica Herman S. *Finanças partidárias*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1983.
- _____. Eleições municipais de 1996, com ênfase para o quadro de São Paulo. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo, p.49-83, 1997.
- FISHER, Justin. Il finanziamento dei partiti politici in Gran Bretagna. In: LANCHESTER, Fulco. *Finanziamento della politica e corruzione*. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 2000.
- FROSINI, Tommaso Edoardo. Finanziamento dei partiti e corruzione: brevi note critiche sul caso italiano. In: LANCHESTER, Fulco. *Finanziamento della politica e corruzione*. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 2000. p.411 et seq.
- GUÉNAIRE, Michel; BIZIOU, David; QUENTIN, Bruno. *Le cadre juridique des campagnes électorales*. Paris: Le Moniteur, 2000.
- LANCHESTER, Fulco. *Finanziamento della politica e corruzione*. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 2000.
- MÉDARD, Jean-François. Finanziamento della politica e corruzione: il caso francese. In: LANCHESTER, Fulco. *Finanziamento della politica e corruzione*. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 2000.
- MONOD, ALAIN. *Le financement des campagnes électorales*. Paris: Berger-Levrault, 2000.
- RAINER, Kraeche. *Le financement des partis politiques*. Paris: PUF, 1972.