



LEGISLAÇÃO SOBRE FINANCIAMENTO DE PARTIDOS E DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL, EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Ana Luiza Backes

Consultora Legislativa da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política
História, Relações Internacionais

ESTUDO

DEZEMBRO/2001



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	3
I – IMPÉRIO: 1822 a 1889	4
II – REPÚBLICA VELHA: 1889 a 1930	4
III – DA REVOLUÇÃO DE 30 AO ESTADO NOVO: 1930 a 1945	5
IV – DO FIM DO ESTADO NOVO AO GOLPE DE 64: 1946 a 1964	5
V – DITADURA MILITAR: 1965 a 1988	6
VI – REDEMOCRATIZAÇÃO: de 1988 até os dias de hoje	7
BIBLIOGRAFIA:	9

© 2001 Câmara dos Deputados.

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

LEGISLAÇÃO SOBRE FINANCIAMENTO DE PARTIDOS E DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL, EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Ana Luiza Backes

INTRODUÇÃO

Neste estudo, examinamos como evoluiu ao longo do tempo a legislação que regulamenta e fiscaliza o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais no Brasil.

Esta evolução é acompanhada desde a Independência do Brasil até os dias de hoje, examinando-se as principais disposições constitucionais e legais envolvidas. Os tópicos abordados foram os seguintes:

- regulamentação de contribuições: os limites estabelecidos, as proibições, as modalidades de financiamento público;
- limites de gastos;
- formas de fiscalização;
- penalidades;
- inelegibilidades por abuso de poder econômico.

Será observado que a atividade legislativa no que tange ao financiamento é relativamente recente. A legislação acompanha a evolução dos gastos de campanha, cujo crescimento é recente no mundo todo, não apenas em nosso país.

Os níveis espetaculares de gastos dos dias atuais são um fenômeno novo, correspondendo a um processo de encarecimento das campanhas que se inicia em torno da década de 70. Entre as causas apontadas por especialistas estão a evolução das técnicas de propaganda, o uso de meios de comunicação, o recurso às pesquisas eleitorais e a especialistas em *marketing*, o uso de meios de locomoção caros, como os “jatinhos”.

Para responder à elevação dos custos e aos escândalos de corrupção que aparecem associados, vários países começam a inovar na legislação sobre financiamento, adotando propostas

como as de limite de gastos, limite de doações e financiamento público das campanhas. Esse processo pode ser observado também no Brasil, como veremos.

I – IMPÉRIO: 1822 a 1889

Durante o período do Império, eram realizadas eleições para a Câmara dos Deputados, Senado e Câmaras Municipais (o Imperador detinha o Poder Moderador e era o chefe do Poder Executivo; os Governadores de Província eram indicados). A participação popular nas eleições era muito baixa. É importante considerar que, até o advento da República, o voto era censitário, ou seja, só votavam as pessoas que pudessem comprovar uma determinada renda. O fim do voto censitário foi uma das primeiras medidas do governo republicano, com o Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889. Assim, o universo eleitoral no qual eram disputados os votos no Império era bastante reduzido.

Não encontramos, na Constituição de 1824, nem nos inúmeros decretos que regulamentaram as eleições deste período, nenhuma disposição relacionada a financiamento de partidos ou eleições, nem nenhum tipo de regulamentação partidária.

II – REPÚBLICA VELHA: 1889 a 1930

Apesar do fim do voto censitário, a participação eleitoral continuou baixa. O voto era proibido aos analfabetos, que durante todo o período eram mais de 60% da população. Também não votavam as mulheres.

Além disto, fenômenos como o coronelismo, o voto de cabresto e as fraudes faziam com que a eleição fosse mais um acordo entre as oligarquias do que uma disputa pela conquista dos votos individuais dos eleitores (o que não quer dizer que as eleições não tivessem importância, nem que não fossem disputas renhidas, mas sim que elas se processavam por mecanismos bem mais elitistas do que os de hoje).

Não encontramos na Constituição de 1891 e na legislação eleitoral do período disposições relativas ao funcionamento ou ao financiamento de partidos ou campanhas.

III – DA REVOLUÇÃO DE 30 AO ESTADO NOVO: 1930 a 1945

Entre as bandeiras dos revolucionários de 30 estava a da “verdade da representação”, ou seja, a luta pelo fim das fraudes eleitorais. Como uma das medidas para tornar as eleições mais representativas, foi adotado o sistema proporcional para as eleições (antes vigorava o sistema majoritário, com a escolha dos representantes em pequenos círculos). Também foi criada a Justiça

Eleitoral, com as atribuições de organizar e fiscalizar o processo eleitoral.

A participação eleitoral cresceu com a conquista pelas mulheres do direito de voto. No período, contudo, foi realizada apenas uma eleição para A Assembléia Nacional Constituinte, em 1933 (o Presidente foi eleito por voto indireto dos congressistas).

A questão das finanças eleitorais não aparece na legislação da época, nem na Constituição de 1934.

IV – DO FIM DO ESTADO NOVO AO GOLPE DE 64: 1946 a 1964

Ao longo deste período, ocorre um grande crescimento da participação popular nas eleições. Estas crescem em importância, passando o Presidente da República a ser eleito pelo voto direto dos brasileiros, num processo em que participa um percentual cada vez maior da população. As disputas eleitorais ganham novas dimensões, com o que cresce a importância do dinheiro nas campanhas. A legislação começa a se ocupar do problema do financiamento de campanhas.

O Código Eleitoral de 1950 (Lei 1164, de 24 de julho de 1950) traz um Título II intitulado “Dos Partidos Políticos”, no qual existe um Capítulo V, “Da contabilidade e das finanças dos partidos políticos”, que estabelece:

- a obrigatoriedade de os partidos estabelecerem parâmetros para controlarem suas finanças, com escrituração rigorosa de receitas e despesas;
- a fiscalização das contas por parte da Justiça Eleitoral;
- vedações para contribuições (são impedidos de doar as entidades estrangeiras, as autoridades públicas e empresas de economia mista ou concessionárias)

Uma Resolução do TSE (nº 3988) determina que o TSE e os TREs, mediante denúncia investigarão atos que violem as prescrições legais. Não encontramos dados a respeito da efetividade destas normas no controle das finanças, mas tudo indica que eram normas inócuas. Não há penalidades previstas, e nem eram estabelecidos mecanismos que viabilizassem a fiscalização por parte da Justiça.

V – DITADURA MILITAR: 1965 a 1988

Durante todo o período do regime militar houve eleições, ainda que fortemente restringidas pela legislação autoritária, que impedia o livre funcionamento e organização dos partidos políticos. Os partidos eram vistos como órgãos da esfera pública, e não privada, sendo por isto regulamentada por lei toda sua organização interna.

Surgem sinais muito claros da preocupação com controlar o poder do dinheiro nas eleições. Em 1965, uma emenda constitucional, a de nº 14, introduz a noção de abuso do poder econômico, tornando ineligiáveis os que nesse abuso incorressem.

O Código Eleitoral de 1965 (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965), ainda em vigor, dispõe no art. 237 que os abusos do poder econômico e de autoridade serão coibidos e punidos. Não são estabelecidas penalidades, contudo. O que o Código penaliza é a compra de votos (art. 299) e o fornecimento gratuito de alimento e transporte no dia da eleição, com o fim de fraudar o exercício do voto (art. 302), ambos considerados crimes eleitorais e punidos com pena de reclusão e multa.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5682, de 21 de julho de 1971) dispunha sobre a criação e a organização interna dos partidos, com normas sobre as finanças e a contabilidade dos partidos (Título VII).

Os dispositivos são basicamente semelhantes aos do Código Eleitoral de 1950 (obrigatoriedade de os partidos estabelecerem parâmetros para controlarem suas finanças, com escrituração rigorosa de receitas e despesas; a fiscalização das contas por parte da Justiça Eleitoral; vedações para contribuições). Foram introduzidas novas vedações: os partidos foram proibidos de receber recursos de empresas privadas de finalidade lucrativa e de entidades de classe ou sindicais.

A lei inovou ao estabelecer a necessidade de limites de gastos para as campanhas eleitorais. Deixou, contudo, o estabelecimento dos limites a cargo de cada partido (art. 89).

Surge pela primeira vez a menção a financiamento público dos partidos: a lei criou o Fundo Partidário (Título VIII), composto de multas, doações privadas e de dotações orçamentárias. Este Fundo, contudo, durante todo período, teve um valor baixo.

VI – REDEMOCRATIZAÇÃO: de 1988 até os dias de hoje

A partir da década de 80, constata-se um grande crescimento do eleitorado brasileiro, que ultrapassa a marca de 50% da população. Com a extensão aos analfabetos do direito de sufrágio, em 1996 chegamos a um eleitorado de 65% da população (hoje são mais de cem milhões de eleitores. As eleições cresceram em magnitude e em importância para a vida nacional.

A Constituição de 1988 manteve a inelegibilidade por abuso do poder econômico (art. 14, § 9º), e avançou, definindo o procedimento para a impugnação de mandato eletivo nos casos de abuso comprovado (art. 14, § 10).

Foi incluído um Capítulo destinado aos Partidos Políticos (Cap. V), no qual se assegura a livre criação e funcionamento dos partidos políticos, bem como sua autonomia para definir sua organização interna. Os partidos deixaram de ser concebidos como órgãos públicos. A Constituição passou a assegurar aos partidos o direito a recursos do fundo partidário (art. 17, § 3º).

As primeiras eleições presidenciais ocorridas no período revelaram a necessidade de mudanças na legislação sobre finanças partidárias. Especialmente importante neste processo foi a CPI que levou ao *impeachment* do Presidente Collor, pois no centro das investigações estavam as atividades de seu tesoureiro de campanha, as doações ilegais e o tráfico de influência entre doadores e governo.

Foram então muito debatidas as causas do aumento dos gastos eleitorais, bem como as deficiências da legislação. O relatório da CPI traz um Capítulo destinado à análise das deficiências, bem como propostas destinadas a saná-las.

A primeira lei eleitoral posterior à CPI, uma lei temporária, destinada a regulamentar apenas as eleições de 1994 (Lei 8713, de 30 de setembro de 1993), acolheu algumas das propostas da CPI, e criou vários dispositivos novos, revelando uma preocupação do Congresso com o tema.

No Título “Da Arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais” foram introduzidos vários mecanismos visando possibilitar maior fiscalização dos gastos, bem como definir melhor as penalidades.

Empresas passaram a poder doar recursos, sendo estabelecidos limites para as doações (art. 38).

Doar e gastar recursos acima do definido em lei passou a ser considerados crime eleitoral, com penas de detenção e multa (art. 57).

A lei 9096, de 19 de setembro de 1995, a nova Lei dos Partidos Políticos, consolidou na legislação permanente várias destas inovações.

O Título III (Das Finanças e contabilidade dos partidos) manteve a permissão de doações de empresas aos partidos, repetindo, contudo, as vedações da lei anterior (para empresas públicas, do governo ou associadas, entidades de classe e estrangeiras – art. 31).

A lei manteve e aperfeiçoou mecanismos de fiscalização sobre as finanças por parte da Justiça Eleitoral (art. 30).

O Fundo Partidário foi reformulado: a lei estabeleceu um parâmetro para as dotações orçamentárias (35 centavos para cada eleitor), com o que o Fundo atingiu novos patamares; mudaram também os critérios de distribuição dos recursos.

Em 1997, foi votada uma lei permanente, estabelecendo normas para as eleições (Lei 9504, de 30 de setembro de 1997).

Esta lei também manteve basicamente o que havia sido disposto na Lei 8713, como por exemplo a permissão para doações de pessoas jurídicas (art. 81).

O título “Da Prestação de Contas” consolidou a importância da Justiça Eleitoral na fiscalização dos gastos, mantendo os mecanismos que lhe asseguram os poderes necessários para tanto.

A lei 9504/97 alterou alguns itens das legislações temporárias que a antecederam: abandonou os bônus eleitorais, por terem se revelado ineficientes; as doações ou gastos acima do permitido em lei deixaram de ser crimes, ficando as penalidades restritas a multas ou proibições de contrato com o poder público.

Outra mudança na legislação foi introduzida por um Projeto de lei de iniciativa popular, promovido pela CNBB, que conseguiu coletar em torno de um milhão de assinaturas em 1999. A lei aprovada (Lei 9840, de 28 de setembro de 1999) ampliou o conceito de compra de voto, proibindo também o oferecimento de emprego público para obter votos; aumentou muito a multa e definiu a pena de perda do registro da candidatura ou do diploma para os que infringissem as proibições.

Concluindo:

Apesar das mudanças introduzidas, parece que ainda existe uma grande defasagem entre a realidade das finanças partidárias e a legislação, que não consegue coibir o abuso do poder econômico nem definir parâmetros claros para os partidos ou para a Justiça Eleitoral.

Têm sido debatidas propostas de definir na lei limites para os gastos dos partidos, a exemplo do que fez a legislação espanhola (hoje cada partido define os valores que pretende gastar, fixando em geral parâmetros bastante altos).

Existem também propostas de voltar a impedir as empresas de doarem recursos, seguindo o exemplo da França, que em 1993 adotou esta proibição, buscando diminuir o impacto das relações escusas entre empresas e partidos sobre as políticas dos governos.

A proposta de financiamento público das eleições é a proposta que parece ter mais chances de prosperar: em 1997, na primeira votação do projeto que originou a atual lei 9504/97, a Câmara chegou a aprovar uma elevação considerável do montante do Fundo, multiplicando por 20 o valor atual¹; a proposta foi derrubada no Senado, após forte reação contrária do Executivo, e não foi mantida na Câmara, quando o projeto a ela retornou). O Senado, por sua vez, aprovou em 2001 uma proposta de financiamento público exclusivo (o projeto está em tramitação na Câmara, sob o nº 4593/2001²).

As finanças partidárias devem continuar ainda por bom tempo sendo assunto de debates e de tentativas de uma melhor regulamentação.

BIBLIOGRAFIA:

“Código Eleitoral e Leis posteriores

Partidos Políticos – instruções expedidas pelo TSE.”

Publicado pelo Departamento de Imprensa Nacional, RJ, 1957

“Legislação Eleitoral e Partidária”

Brasília, Senado Federal, 1994

“Legislação Eleitoral no Brasil – Do século XVI a nossos dias.”

Organizadores: Nelson Jobim e Walter Costa Porto.

Brasília, Senado Federal, 1996

Regards sur la actualité nº 140, abril de 1988 – “La politique et l’argent – législations française et étrangères”

RELATÓRIO FINAL DA CPI MISTA DE INQUÉRITO, DESTINADA A APURAR AS ATIVIDADES DO SR. PAULO CÉSAR FARIAS – agosto de 1992

¹ Os recursos orçamentários seriam da ordem de 700 milhões de reais, distribuídos entre os partidos na proporção dos votos obtidos para a Câmara dos Deputados.

² Os recursos da proposta do Senado também seriam da ordem de 700 milhões de reais, mas distribuídos na proporção das bancadas da Câmara.