

Fundo Público de Campanha e aplicação da Lei de Licitação como mecanismo de controle do dinheiro público

Partisan fund and Bidding Law application as a control and inspection mechanism of the public money

Rosa Elena Krause Berger¹

Adriano Sant'Ana Pedra²

RESUMO: O estudo apresenta a necessidade da criação de mecanismos de controle a serem implantados e exigidos do partido político quando faz uso de verbas públicas por meio do fundo partidário. A exigência da aplicação da Lei de Licitação e Contratos deve se tornar obrigatória para pagamentos, aquisições de bens e serviços junto ao partido político, devendo o partido manter uma contabilidade detalhada

-
- 1 Doutoranda em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória-ES (FDV). Mestre em Sociologia Política pela Universidade de Vila Velha-ES (UVV-ES). Advogada e procuradora municipal.
 - 2 Doutor em Direito e Constitucional (PUC/SP). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais (FDV). Professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado e Doutorado – em Direitos e Garantias Fundamentais da FDV. Procurador Federal.

e transparente, de forma rotineira, com acesso dos dados por meio de uma plataforma *on line*. O estudo mostra, ainda, a inconstitucionalidade do artigo 44, § 4º, da Lei 9.096/1995 por conceder autonomia aos partidos políticos para aquisição de bens e serviços sem o cumprimento da Lei de Licitações e Contratos.

Palavras-chave: Partido político, prestação de contas, fundo partidário, campanha política, mecanismos de controle, lei de licitações.

ABSTRACT: The study presents the necessity of creating control mechanics to be set up and required in the political party when using public money for the partisan fund. The demand of implementing the Law 8.666/1993 must become mandatory for payments, effects and service acquisitions together with the political party, keeping a detailed, transparent and routine book keeping, with access through the on line platform of the political party. The study shows the unconstitutional character of the article 44, § 4º, from Law 9.096/1995, by giving autonomy to the parties to acquire effects and services.

Keywords: Political Party, accountability, partisan fund, political campaign, control mechanics, Bidding Law.

INTRODUÇÃO

O atual quadro político vivenciado pelos brasileiros levou aos debates e questionamentos sobre o financiamento das campanhas políticas. O primeiro escândalo no Brasil vinculado ao financiamento de campanha e corrupção ocorreu nas eleições do governo de Goulart, quando a bancada de oposição foi acusada de financiar as campanhas de 1962 com

recursos provenientes do exterior com o objetivo de conter as políticas reformistas³.

Mesmo após a redemocratização, o escândalo Collor-PC foi outro fato da história no Brasil que ficou evidente o financiamento de campanha política por empresas, tornando-se a principal fonte de financiamento através de “caixa dois”. Segundo Speck o escândalo Collor-PC revelou que as empresas tinham se tornado a principal fonte de financiamento das disputas eleitorais durante os anos 1980, não obstante uma legislação que explicitamente proibia doações de empresas. A arrecadação ilegal de recursos de campanha de empresas teve continuidade na arrecadação de subornos em troca de contratos com o governo. Desde o escândalo Collor-PC, muitos outros envolveram de um lado o financiamento de campanhas e, do outro, fornecedores de obras e serviços ao governo⁴.

Em 2005 ocorre outro escândalo de corrupção ligado ao financiamento de campanha, o caso Mensalão, e em 2014, a Operação Lava Jato descortina o vasto esquema de corrupção que vitimou a Petrobras. Esse esquema era composto por três grandes eixos: os diretores da estatal; políticos influentes, sobretudo os ligados a três grandes partidos políticos (PT, MDB e PP); e as maiores empreiteiras do Brasil e seus dirigentes⁵.

Esses e outros fatos registrados na história mostram que no Brasil a corrupção ficou intrinsecamente relacionada ao financiamento de campanha eleitoral e a cada pleito eleitoral há um elevado custo de campanha para o partido e o candidato. Estudos realizados mostram que o dinheiro é um dos

3 PAIM, Luciana Vieira. Financiamento de campanha como é hoje e o que se propõe para alterá-lo, Brasília, 2015, p. 17.

4 SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: Rita de Cássia Biazon. Temas de Corrupção Política. São Paulo: Balão Editorial, 2012. Cap. 2. p. 49.

5 GALL, Normann. “Lula e Mefistófoles” in Braudel Papers, 2005, nº 38.

fatos de grande influência sobre os resultados nas eleições⁶.

Por esse desenho que foi se formando nas campanhas eleitorais, pode ser afirmado que a corrupção, o tráfico de influências, escândalos, licitações combinadas e ainda, a impunidade desses representantes do povo e os empresários envolvidos, que há anos estão no poder, e que se sujeitaram a esse esquema elevou, em demasia, o custo das campanhas.

O elevado custo deveria significar uma competição política intensa e competitiva, e que os políticos estariam investindo em prol de propostas de mudança social e política para a sociedade. Contudo, o sistema, para não dizer “esquema”, não atinge os objetivos propostos na legislação.

Os custos de campanha eleitoral no Brasil são elevados se comparado com outros países. Além de ter elevado custo, o uso do “caixa dois” é corriqueiro, e mesmo com os valores mascarados, é possível continuar a afirmar que o financiamento de campanhas no Brasil é absurdamente oneroso se fosse feita comparação com os outros países⁷.

David Samuels ao questionar por que as campanhas são tão caras no Brasil, o autor aponta algumas hipóteses dentre elas o próprio sistema eleitoral, o fato de que as eleições são competitivas e os partidos políticos são fracos em termos de organização⁸.

Peixoto assevera na conclusão do seu estudo que a temática sobre financiamento de campanha é extremamente

6 SAMUELS (2002); MARCELINO (2010); FIGUEIREDO FILHO (2009, 2011); PEIXOTO (2010) e outros mostram em seus estudos que o dinheiro tem influência sobre as eleições.

7 ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. XI, n 2, outubro, 2005, p. 287-336.

8 SAMUELS, David. O Financiamento de Campanhas no Brasil e Propostas de Reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio (org.). *Reforma Política Lições da História Recente*. São Paulo: FGV, 2006. P.137-138.

importante porque o volume do investimento eleitoral no país é gigantesco e cresce a cada pleito, e porque a maior parte deste investimento é concentrada por um pequeno conjunto de empresas, grupos empresariais e indivíduos abastados; e porque essa realidade pode trazer sérios problemas para a igualdade, a competição e a representação política⁹.

Pereira e Renó, ao explicarem a dinâmica da reeleição dos deputados federais brasileiros constataam que o dinheiro não é o único fator a favorecer a eleição de um candidato, mas pelo menos ele se apresenta em maior quantidade entre aqueles que tiveram sucesso nas urnas¹⁰.

A pesquisa de Daniel Marcelino Silva sobre a dinâmica do financiamento dos candidatos para o congresso brasileiro na análise das prestações de contas das eleições de 2002 e 2006 apontou para a vigência da tendência de que “quanto maior a arrecadação, maior a probabilidade de um candidato receber votos”¹¹.

A tese de Adriana Cuoco Portugal confirma essa afirmação ao defender que os sistemas com ingresso de recursos privados tendem a gerar “plataformas políticas viesadas em favor dos grupos de interesse”¹².

9 PEIXOTO, Vitor de M. Eleições e Financiamento de Campanhas no Brasil. Tese de Doutorado em Ciência Política. IUPERJ (2010). O autor analisou o efeito dos gastos de campanha sobre a votação de deputados estaduais e federais em 2002 e em 2006.

10 RENNÓ, Lucio R. O dilema do rico: número de candidatos, identificação partidária e *accountability* nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 47-68.

11 SILVA, Daniel Marcelino da. Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

12 PORTUGAL, Adriana Cuoco. Lobby Pré-eleitoral e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: uma Exploração em Economia Política Positiva. Brasília: UNB, 2006. 141p. Tese (Doutorado) - Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

Como se vê a literatura aponta diversos fatores e causas que levam o sistema eleitoral brasileiro a ser marcado pela corrupção. No Brasil, o tema corrupção, nunca ficou tão evidente como atualmente, diante de tantos escândalos de corrupção envolvendo as empresas financiadoras de campanha eleitoral.

Janine Ribeiro apresenta outro contorno no tema corrupção pós-moderna. Para este autor a corrupção não está ligada somente ao furo aos cofres públicos, mas tem um cerne de fruto do poder pelo poder, que se auto se alimenta, porque a praticam grupos que têm por finalidade principal reeleger-se e, assim necessitam de recursos pingues para serem competitivos no próximo pleito. O terrível da corrupção pós-moderna é que se torna quase a única maneira de sobreviverem, na cena política tornada espetáculo, mesmos os honestos¹³.

Cavalcante na conclusão da sua dissertação, afirma que parece haver um consenso na comunidade científica de que, mais importante que definir um modelo para o financiamento das campanhas eleitorais, é necessário criar políticas efetivas de enraizamento dos partidos políticos na sociedade e investir na transparência e no rigor do sistema de financiamento. Somente assim poderemos ter uma noção melhor da dimensão da interferência do poder econômico sobre a política¹⁴.

13 RIBEIRO, Renato Janine. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). Reforma Política no Brasil. Minas Gerais: UFMG, 2007. P.79.

14 CAVALCANTE, Carlos Vinicius de Oliveira. O Custo da Democracia: o financiamento privado das campanhas para o senado em 2010 e suas implicações à competição política. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Mestrado em Ciências Sociais - da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2011).

A primeira ação a ser empreendida para diminuir esse cenário de corrupção e campanha eleitoral, que há décadas vem se fazendo presente no sistema eleitoral brasileiro, é ter um bom marco regulatório para gerar estabilidade jurídica. A publicação, no dia 06/10/2017, das Leis nº 13.487/2017 e 13.488/2017, que alteraram as Leis nºs 9.504/97 (Lei das Eleições), 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e 4.737/65 (Código Eleitoral) foram um avanço, mas não deve ser esquecido que as legislações eleitorais que sempre foram implantadas no Brasil decorreram sempre do comando de impor limites a atuação política, ou seja, uma eleição não pode ser acordada entre membros de uma pequena elite política que restringe participações e não há igualdade entre partidos e candidatos.

O marco regulatório do processo eleitoral é fundamental. Contudo, o controle e fiscalização dos gastos dos partidos políticos é essencial, principalmente quando há repasses de dinheiro público ao Fundo Partidário para ser rateado entre os partidos políticos. Para tanto, o objetivo geral do estudo é mostrar os mecanismos já existentes na legislação brasileira que podem ser ferramentas para o controle e transparência dos valores que são utilizados pelos partidos nas campanhas políticas e nas demais despesas administrativas partidárias, evitando principalmente o descaso com o dinheiro público que está sendo repassado aos partidos políticos por meio do Fundo Partidário.

As Leis nºs 13.487/2017 e 13.488/2017 criaram um fundo para custear as campanhas eleitorais e as demais despesas administrativas do partido político. O Fundo Partidário está previsto no artigo 16-C e artigo 16-D, dispositivos acrescentados na Lei nº 9.504/97.

Por este marco regulatório, o Fundo Partidário é composto de recursos públicos, de dotações orçamentárias da

União, conforme disciplina o artigo 38, inciso IV, da Lei nº 9.096/1995, fazendo subsistir dois sistemas públicos partidário e eleitoral, ambos com recebimento de dinheiro público. Por haver movimentação de recursos públicos, e em decorrência desses recursos virem por meio de um fundo, tem como hipótese o presente estudo, que as aquisições de bens e serviços junto aos partidos políticos sejam precedidas por meio das normas da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021 e ao cumprimento do artigo 37, inciso XXI, da CRFB/1988.

Aceitando a hipótese do estudo, busca-se resposta à seguinte pergunta: o Fundo Eleitoral criado em 2017, com o sancionamento da Lei nº 13.487 e o Fundo Partidário criado por meio da Lei nº 9.096/1995 (artigo 38), são suficientes para que o partido político cumpra o estabelecido no artigo 37, inciso XXI, da CRFB/1988 e as normas contidas na Lei de Licitações e Contratos? O artigo 44 § 3º, da Lei nº 9.096/95 é inconstitucional?

Para alcançar a resposta do presente estudo, e por se tratar de pesquisa realizada no âmbito das ciências sociais aplicadas, este será desenvolvido respeitando os conceitos mais adequados à persecução dos objetivos pretendidos, seguindo o método dedutivo-indutivo. O procedimento utilizado será o da pesquisa bibliográfica com pesquisa em livros técnicos, doutrinas, artigos, periódicos, teses e dissertações objetivando apresentar um quadro atual, mais completo possível da realidade abordada, a fim de contextualizar e compreender o tema estudado.

O presente artigo está dividido em três eixos centrais. O primeiro eixo, retrata brevemente a linha histórica das principais legislações sobre o financiamento de campanha eleitoral e aborda alguns dos principais pontos negativos e positivos demonstrados na literatura sobre os modelos de

financiamento de campanha. O segundo eixo, discorre sobre os Fundos Partidário e Eleitoral e a forma de utilização dos recursos pelo partido. O terceiro eixo, aborda as incongruências e a inconstitucionalidade parcial do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do artigo 44, § 3º, da Lei nº 9.096/1995. Por fim, é apresentada a conclusão do estudo.

1. Estudos da literatura sobre os pontos positivos e negativos dos modelos de financiamento de campanha

Para melhor compreensão do estudo, se faz necessário trazer alguns pontos negativos e positivos abarcados pela literatura quanto aos modelos de financiamento de campanha eleitoral: o exclusivamente privado ou público, o *matching funds* e o misto.

O financiamento privado é o mais antigo entre todos os modelos de arrecadação de verbas pelos partidos políticos. Esse modelo consiste na contribuição dos filiados, doações de pessoas físicas e jurídicas e do próprio candidato à sua campanha eleitoral. Esse modelo, olhando a natureza dos partidos políticos como associações privadas e de participação voluntária, fomenta a solidariedade entre os filiados e simpatizantes.

Porém, esse modelo, segundo Rudio, apresenta problemas, pois, o partido possui natureza mista, assegurando assuntos da sociedade. Assim, o partido deixa de ser questão exclusivamente dos integrantes partidários e passa ser questão estatal¹⁵.

15 RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas - Fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 73, nov. 2005, p. 5-15.

Também, existe a constituição de um poder econômico na formação da decisão do eleitor em detrimento do interesse coletivo, entretanto existe o custo da atividade política, que delimita a livre expressão de posicionamento político¹⁶. Cavalcante explica a principal característica que esse tipo de financiamento nos coloca, diz respeito à relação entre os doadores e os destinatários desses recursos. Richard Katz e Peter Mair destacam a ação dos financiadores privados de campanhas eleitorais como agentes de pressão sobre os partidos e candidatos¹⁷.

A influência econômica não compra necessariamente votos¹⁸, mas no campo político pós-eleitoral pode dar direção aos rumos das licitações públicas para o fornecimento de bens e serviços ao governo, de forma a favorecer determinados grupos financiadores da campanha. Também pode facilitar a concessão de empréstimos, incentivos fiscais e outros benefícios, e, ainda, direcionar decisões legislativas e de políticas públicas para favorecer aos grupos econômicos.

Neste sentido para Oliveira:

Não é difícil concluir que nenhuma sociedade empresarial é naturalmente altruísta a ponto de doar recursos a um candidato por mero apoio ideológico ou por compatibilidade de ideais. As sociedades empresariais têm como propósito principal a busca do

16 SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento Político e a Corrupção no Brasil. Fonte: https://www.academia.edu/3556070/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_pol%C3%ADtico_e_a_corrup%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil. Acesso em 09/07/2018.

17 KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. *Changing models of party organization and party democracy: the emergency of the cartel party*. In: *Party Politics*, v. 1, n. 1, 1995, p. 5-28.

18 SMITH, Richard A. *Interest group influence in the U.S. Congress*. In: *Legislative Studies Quarterly*, v. XX, n. 1, p. 89-139, 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212017000100502. Acesso em: 09/07/2018.

lucro, o que, por si só, indica o objetivo maior do financiamento privado de campanhas políticas.¹⁹

Rubio aponta a colonização das estruturas estatais por parte dos poderosos grupos econômicos afetando a essência da democracia representativa, tendo em vista que nossos dirigentes deixariam de atuar em prol da coletividade²⁰.

O modelo de financiamento público (direto e indireto) dá-se por meio dos recursos estatais para os partidos e candidatos, de forma direta ou indireta. O ingresso direto é a transferência dos recursos diretamente do orçamento nacional. Já o ingresso indireto são os incentivos concedidos pelos governos aos candidatos e partidos políticos, como a imunidade de impostos para funcionamento dos serviços partidários, espaço televisivo e via rádio gratuitos para a divulgação das propostas e candidatos como forma de campanha eleitoral.

Zovatto expõe que o financiamento público visa a menor influência do particular nas funções partidárias, e tem como objetivo principal a maior fiscalização dos gastos, e, conseqüentemente, da corrupção, bem como a igualdade na disputa partidária, não permitindo que os partidos se tornem vítimas de interesses econômicos²¹.

19 OLIVEIRA, Gustavo Justino de. "O Brasil deve adotar o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais?". Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI220065,31047-O+Brasil+deve+adotar+o+financiamiento+publico+exclusivo+de+campanhas>> Acesso em: 20 de maio. 2018.

20 RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas - Fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 73, nov. 2005. P. 5-15.

21 ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, Campinas, v. XI, n. 2, out. 2005. P. 287-336. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26417.pdf>. Acesso em 09/07/2018.

Speck identifica um dos objetivos do modelo público é o maior nível possível de equidade entre os competidores de forma a possibilitar um nível de escolha desapegado do vultoso *marketing* despendido nas campanhas. Assim, os candidatos seriam eleitos por preferência dos eleitores ao plano de governo proposto e não em função de maiores ou menores recursos financeiros, que poderiam transformar os processos eleitorais em meros ritos democráticos, com ganhadores e perdedores pré-determinados. A fórmula utilizada para a distribuição dos recursos públicos leva em conta a composição dos partidos políticos, por exemplo, o desempenho na eleição anterior, número de cadeiras ocupadas no parlamento, posições majoritárias conquistadas, dentre outros aspectos, o que pode levar ao “congelamento” dos partidos políticos, em razão da fórmula adotada, o que dificulta a entrada de pequenos ou novos partidos na competição eleitoral, em razão de sempre haver um concorrente em melhor posição, normalmente os mais tradicionais²².

Speck, ainda, acrescenta em seu estudo, que além de uma distribuição que vise o desempenho anterior dos partidos servir de manutenção ao *status quo*, também traz o risco de criar parasitas do fundo partidário, como decorrência da oportunização do recebimento igualitário de recursos²³.

Zovatto, por sua vez, acrescenta que a estatização excessiva, aliada à dependência econômica total dos recursos estatais ocasionará o distanciamento do partido de sua

22 SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento Político e a Corrupção no Brasil. Fonte: https://www.academia.edu/3556070/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_pol%C3%ADtico_e_a_corrup%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil. Acesso em 09/07/2018.

23 SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento Político e a Corrupção no Brasil. Fonte: https://www.academia.edu/3556070/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_pol%C3%ADtico_e_a_corrup%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil. Acesso em 09/07/2018.

base, diminuindo o número de filiações e aumentando a burocratização e ossificação dos partidos. Ainda, esta forte dependência repercutirá em uma diminuição da liberdade partidária no distanciamento da mutante realidade social²⁴.

Rubio argumenta que o preço da democracia será excessivo aos países com altos índices de misérias, pobreza, tendo em vista que parcela do orçamento público aos partidos deverá ser majorada. Segundo o autor, a proibição dos aportes privados tem outras consequências negativas, uma delas é que o suporte privado continuará a existir por meios ilegais, contas bancárias no estrangeiro, pessoas interpostas, por exemplo, fora de qualquer possibilidade de controle e transparência, pois não olvidemos que sempre haverá indivíduos ou grupos interessados em apoiar financeiramente os partidos²⁵.

Rubio e Zovatto asseveram quanto a possibilidade de que o governo de situação se utilize de manobras de exclusão aos grupos de oposição, prejudicando a atuação política. Outro óbice é formação de partidos de fachada, interessados na verba pública distribuída de forma igualitária, desinteressados de enraizamento na sociedade, tornando-se mais um negócio que instituição política representativa²⁶.

Delia Ferreira Rúdio “A nosso ver, a divulgação pública da origem e do destino dos fundos que financiam a política é muito mais importante que o estabelecimento de limites

24 ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada, in *Opinião Pública*, Campinas, vol. XI, nº 2, out., 2005, pp.287-336, p. 292.

25 RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas - Fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 73, nov. 2005. P. 5-15.

26 RUBIO, Delia Ferreira. *Financiamiento político en el Cono Sur*. In: GRINER, Steven; ZOVATTO, Daniel (Orgs.). *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político em América Latina*. San José de Costa Rica: OEA-Idea, 2004, p. 273.

e restrições de difícil aplicação e controle: cabe informar o cidadão sobre quem está por trás de cada candidato”²⁷.

A conclusão que chega Cavalcante em seus estudos é assertiva afirmando que o mais importante que definir um modelo para o financiamento das campanhas eleitorais, é necessário criar políticas efetivas de enraizamento dos partidos políticos na sociedade e investir na transparência e no rigor do sistema de financiamento. Somente assim, poderemos ter uma noção melhor da dimensão da interferência do poder econômico sobre a política²⁸.

Inobstante ao modelo a ser adotado para a realização de uma campanha política, seja privado, público ou misto, ambos trarão consigo críticas positivas e negativas, pois, inexistente um sistema ideal de financiamento que suplanta todas as formas de corrupção que podem ocorrer em um pleito eleitoral.

Deve ser implantado para gerar uma segurança maior nas campanhas eleitorais é uma rigorosa prestação de contas por parte dos partidos políticos, acompanhamento e fiscalização por parte dos cidadãos e dos órgãos de controle, e que a forma de aquisição de bens e serviços junto aos partidos políticos, sejam procedidas em estrita observância e aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

27 RÚBIO Delia Ferreira, Financiamento de Partidos e Campanhas, disponível na internet: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n73/a01n73.pdf>. Acesso em 09/07/2018.

28 CAVALCANTE, Carlos Vinícius de Oliveira. O custo da democracia: o financiamento privado das campanhas para o Senado em 2010 e suas implicações à competição política. Dissertação Mestrado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/P_RS_fa7be42e3ab5746123e28d761820904c. Acesso em: 09/07/2018.

2. Do histórico das legislações brasileiras e o comando das elites políticas

As legislações eleitorais que foram implantadas no Brasil decorreram sempre do comando de impor certos limites da atuação política. Tanto no Império (1822-1889), como na República Velha (1898-1930). A história mostra que os membros de uma pequena elite política sempre acordavam sobre a forma e modelo da eleição. Nunca houve um debate aberto com a sociedade para uma reforma eleitoral. Sempre foram feitos pequenos ajustes, ora por meio da judicialização da política, ora por meio de leis aprovadas pelo Congresso sem qualquer debate político.

As primeiras regras quanto aos recursos de partidos políticos foram introduzidas durante a República Populista (1945-1964), por meio do Decreto-Lei nº 9.258/46, que proibia o recebimento de apoio financeiro proveniente de qualquer fonte estrangeira. Essa regulamentação decorreu para conter as políticas reformistas ao governo de Goulart, onde a bancada da oposição foi acusada de financiar campanhas de 1962 com recursos provenientes do exterior. Speck afirma que esta legislação foi tímida, e que os próprios partidos políticos limitavam seus gastos:

Durante a República Populista (1945-1964), as primeiras regras a respeito dos recursos dos partidos políticos foram introduzidas. No entanto, a regulação era tímida. A primeira lei de partidos políticos (1950) limitava-se à exigência de que os próprios partidos estabelecessem tetos para os gastos em campanhas eleitorais. Uma iniciativa de regulação mais séria viria com o advento do rádio. Para evitar o risco da censura privada, a lei obrigava os donos das estações a comercializar o espaço publicitário a todos os partidos e a aplicar os mesmos preços²⁹.

29 SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento Político e a Corrupção no Brasil

Na ditadura militar (1964-1985) houve avanços na legislação, vieram a abolição da eleição direta para presidente, governantes e prefeitos das cidades mais importantes, a limitação da liberdade de associação na norma do bipartidarismo forçado e a redução do papel do Legislativo, ainda eleito com voto popular. O Congresso e as Assembleias Legislativas nos estados tiveram poderes reduzidos e conseqüentemente a importância das eleições diminuiu. Voltando a situação anterior à da República Populista, as eleições legitimaram a distribuição do poder político, que era decidida em outro âmbito. Os eleitores eram livres, mas suas escolhas tinham relevância limitada. Quando o avanço da oposição se manifestou lentamente nas eleições, a resposta foi a manipulação das regras da disputa eleitoral. Durante a ditadura militar no Brasil, as eleições, embora importantes do ponto de vista da continuidade institucional do regime, não estavam no centro do sistema político. A disputa pela distribuição do poder foi retirada do processo eleitoral, resguardando-a das imprevisibilidades das urnas³⁰.

Até a década de 50 eram os próprios partidos os responsáveis pela organização das finanças. O Código Eleitoral vigente, Lei nº 1.164/1950, estabeleceu formalidades, como a proibição de doações de autoridades e concessionários de serviços públicos.

Durante o regime ditatorial, o antigo Código Eleitoral foi substituído pela Lei nº 4.737/1965 que proibia qualquer doação proveniente de empresas privadas com fins lucra-

Fonte: https://www.academia.edu/3556070/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_pol%C3%ADtico_e_a_corrup%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil
Acesso em 09/07/2018.

- 30 SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento Político e a Corrupção no Brasil. Fonte: https://www.academia.edu/3556070/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_pol%C3%ADtico_e_a_corrup%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil
Acesso em 09/07/2018.

tivos para financiamento da campanha. Os recursos eram provenientes de quadro de filiados, detentores de cargos eletivos e doações de pessoas físicas. No entanto, a maior parte era proveniente do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, o Fundo Partidário, seus valores eram acumulados de multas e doações de pessoas físicas. Já a distribuição levava em conta os critérios de desempenho dos partidos nas eleições anteriores, fato que favorecia o partido da situação a Aliança Renovadora Nacional – ARENA, e dificultava os recursos do Movimento Democrático Brasileiro MDB, já que, também, não poderiam receber doações de sindicatos, entidades classistas e empresas privadas³¹.

Tonial e Oliveira afirmam que, durante a vigência da Lei nº 5.682/1971, eram os partidos que estabeleciam os limites de gastos na disputa eleitoral. Apesar da intervenção militar no processo eleitoral, o MDB passou a crescer no período de 1974, assim, outros empecilhos foram criados para estagnar a evolução, como a Lei Falcão, que proibia a utilização de espaço pago em rádio e televisão, e o Pacote de Abril, que empossava candidatos eleitos indiretamente pela Assembleia Legislativa de cada Estado.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a primeira eleição democrática que elegeu Fernando Collor de Mello como presidente, por haver expressa disposição na lei que proibia doações privadas de empresas e indivíduos, deu margem à prática do “caixa-dois”. Na primeira eleição nasceu um dos esquemas mais conhecidos, até então, da história do país, o esquema PC-Farias. Foi em decorrência desse esquema que se intensificou os debates quanto ao

31 TONIAL, Raissa. OLIVEIRA, Elton Somenesi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 40, n. 1, jan./jun. 2014. P. 106-119.

aumento de gastos na campanha e as lacunas da legislação de fiscalização das verbas arrecadadas³².

Nesse momento histórico aumentou o controle e foram fixados limites de doações e sanções para abusos de poder econômico, o que consolidou a legislação sobre os partidos políticos, Lei nº 9.096/1995. Por meio desta Lei ficou definido a origem dos recursos, a distribuição do Fundo Partidário e sua constituição, através de doações e arrecadações de multas eleitorais. Quanto à distribuição dos valores do fundo, foi definida de forma proporcional a representação dos partidos na Câmara dos Deputados com um pequeno percentual sendo distribuído de forma igualitária a todos os partidos com registro no TSE. Como fontes indiretas de recursos ficou disponível o acesso gratuito dos partidos aos espaços de rádio e televisão para a realização da propaganda eleitoral e partidária e a imunidade tributária, disposta no art. 150, inciso VI, alínea c, da Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições, restringiu a arrecadação de verbas oriundas de entidades de interesse público, estando sujeita a multa e proibição de contratação com poder público, por descumprimento. Esta lei vinculou as doações privadas ao poder econômico dos doadores, estabelecendo que as pessoas físicas podem doar um valor até 10% do rendimento declarado à Receita Federal no ano anterior. Para as empresas, o valor máximo de doações em uma campanha corresponde a 2% do faturamento do ano anterior.

Para as eleições de 2002 por meio da Resolução Tribunal Superior Eleitoral, nº 20.987/2002, enumerou as fontes de recursos, em seu artigo 10, passando a consignar como fon-

32 FERREIRA, Lara Marina. O financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política brasileira. Estudos Eleitorais. Brasília: TSE, v. 6, n. 1, jan./abr. 2011. p. 91-110.

tes de arrecadação as doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos, excluída do rol de doações pela Resolução TSE 22.250/2006, porém reinserida em 2008, também por meio de resolução³³.

A Lei nº 11.300/2006 proibiu doações de entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas que recebam recursos públicos, organizações não-governamentais que recebam verbas públicas e das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). O Tribunal Superior Eleitoral elaborou as Resoluções nº 22.715/2006 e nº 23.217/2010, que disciplinam a proibição de doações por cooperativas, cartórios e serviços notariais, por todos os tipos de entidades desportivas, não somente as que recebem auxílio de verbas públicas.

Em 2005 ocorre outro escândalo de corrupção ligado a financiamento de campanha, o caso Mensalão³⁴, e recentemente, em 2014, o da Operação Lava Jato³⁵. Esses escândalos de corrupção política no Brasil foram relacionados ao tipo de financiamento adotado nas campanhas eleitorais, e conforme se veem o desenvolver da trajetória da legislação eleitoral, a cada eleição o país adota novas normas, sejam ditadas pela

33 SCHLICKMANN, Denise Goulart. Financiamento de campanhas eleitorais. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 161.

34 Neste esquema, de acordo com GALL, o deputado e presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Roberto Jefferson, denunciou o esquema, que abalou o governo do Presidente Lula e o Partido dos Trabalhadores (PT). A denúncia ocorreu porque Jefferson confessou que havia negociado pagamentos num total de 20 milhões de reais com dirigentes do PT, mas recebera apenas 4 milhões. Sentindo-se traído, resolveu tornar público o esquema. Esta denúncia acabou desencadeando uma enxurrada de revelações de fraude, lavagem internacional de dinheiro, financiamentos ilegais de campanhas eleitorais, compra de votos de parlamentares, contratos governamentais ilícitos e o roubo de grandes somas de prefeituras e de bancos, grandes empresas e seguradoras pertencentes ao governo federal, além de investimentos muito suspeitos feitos por fundos de pensão ligados ao setor público.

35 O nome do caso, “operação lava jato”, decorre do uso de uma rede de postos

Justiça Eleitoral, seja pelo próprio legislativo, para traçar novos rumos a campanha eleitoral.

Inclusive, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em setembro de 2011, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4650) no Supremo Tribunal Federal – STF, por meio da qual requereu que fossem declarados inconstitucionais alguns dispositivos da legislação eleitoral – Leis n^os. 9.096/95 e 9.504/97 – que autorizam doações de empresas a candidatos e a partidos políticos. Na ação, a entidade também requereu que fosse estabelecido um limite para as doações feitas por pessoas físicas³⁶.

A decisão desta ação foi proferida em 17 de setembro de 2015 e o STF, por maioria e nos termos do voto do ministro relator, Luiz Fux, julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, com o argumento maior de que as empresas, por não gozarem dos direitos e deveres inerentes à democracia, não têm pretensão legítima de exercer influência no processo político-eleitoral como os cidadãos, tomando-se por base princípios constitucionais como o da isonomia, da paridade de armas, da democracia e da normalidade das eleições.

de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora a investigação tenha avançado para outras organizações criminosas, o nome inicial se consagrou. A “operação lava jato” é tida como a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia (Fonte <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>).

- 36 Petição inicial da ADI 4650, p. 6. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 13 set. 2015.

Após este julgamento foram publicados, em 06/10/2017, as Leis n.ºs. 13.487/2017 e 13.488/2017, que alteraram as Leis n.ºs 9.504/97 (Lei das Eleições); 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e 4.737/65 (Código Eleitoral). Mesmo adotando o modelo misto de financiamento de campanha eleitoral, os regramentos quanto as doações para manter e cobrir as despesas do partido político passa a ser quase que exclusivamente público. Houve, com o sancionamento das referidas leis, restrição das doações pelas pessoas físicas ao teto de 10% sobre os rendimentos brutos e a proibição de doações por pessoas jurídicas (empresas).

Sem adentrar ao mérito quanto às mudanças que foram introduzidas pelas referidas leis, pois, não é o objeto de estudo, a literatura já traz como umas das principais críticas ao financiamento político público brasileiro os critérios de distribuição dos benefícios do sistema partidário, uma vez que são distribuídos seguindo métodos de proporcionalidade do sucesso eleitoral, seja relativo ao número de votos, seja em quantidade de vagas ocupadas. Segundo Speck, a vinculação de um dos mais importantes recursos na eleição ao sucesso eleitoral do passado tende a perpetuar a relação de forças entre os partidos³⁷.

No que se refere à criação do fundo para custear as campanhas, este foi previsto no artigo 16-C (refere quanto a constituição do fundo) e artigo 16-D (refere quanto ao modo que serão distribuídos), dispositivos acrescentados na Lei n.º 9.504/1997. Parte dos recursos do Fundo Partidário que ainda está mantido na legislação vigente é composto de recursos públicos, de dotações orçamentárias da União, conforme artigo 38, inciso IV, da Lei n.º 9.096/1995. Observa-

37 SPECK, Bruno W. O financiamento de campanhas eleitorais. In. AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima, Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 157.

-se, assim, que subsistem dois sistemas públicos de financiamento partidário e eleitoral, ambos com recebimento de dinheiro público.

Por haver recebimento de verba pública para manutenção dos partidos políticos e por haver o financiamento de campanhas políticas, em seu maior volume, oriundos de repasse do dinheiro público do orçamento da União, torna-se, mais que necessário, mas imperioso um rigoroso controle e fiscalização dos valores gastos nos partidos políticos respeitando os princípios estabelecidos no artigo 37 da CRFB/1988 e das leis infra constitucionais que estabelecem as formas que devem ser adquiridos bens e serviços que foram utilizados dinheiro público e uma detalhada prestação de contas com ampla divulgação a toda a sociedade.

3. O fundo partidário e a sua utilização pelos partidos políticos – desrespeito ao dinheiro público

No sistema eleitoral existem dois fundos de fornecimento de verbas para os partidos políticos, com fins parecidos, mas que foram instituídos em momentos diferentes.

O fundo eleitoral foi criado em 2017, com o sancionamento da Lei nº 13.487. O fundo partidário foi criado por meio da Lei nº 9.096/1995 (artigo 38). Ambos foram utilizados na campanha eleitoral do ano de 2018³⁸.

No fundo partidário a distribuição é feita da seguinte forma: 95% do dinheiro é distribuído de acordo com o número de votos recebidos por cada partido na última eleição

38 Para as eleições de 2018 o fundo partidário, com verba dos cofres públicos, tem cerca de R\$ 800 milhões e o fundo eleitoral, por volta de R\$ 1,7 bilhão. Ambos os valores serão divididos entre os 35 partidos registrados (Fonte: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/tse-aprova-criterios-para-distribuicao-do-fundo-eleitoral>).

para a Câmara dos Deputados, enquanto 5% é dividido igualmente entre as legendas. O fundo partidário (uma das principais fontes de renda das legendas brasileiras), recebem os recursos mensalmente e os valores são destinados para a manutenção da máquina partidária³⁹.

A divisão do fundo eleitoral, por sua vez, dá peso ao tamanho das bancadas no Senado. A distribuição é feita da seguinte forma: i) 2% igualmente entre todos os partidos; ii) 35% entre os partidos com pelo menos um representante na Câmara (proporcionalmente aos votos obtidos na última eleição para a Casa); iii) 48% entre os partidos na proporção do número de deputados na Câmara em 28 de agosto de 2017; iiiii) 15% entre os partidos na proporção do número de senadores em 28 de agosto de 2017⁴⁰.

Do total do fundo partidário recebido, cada partido deve reservar ao menos 20% para manutenção de suas fundações (institutos de pesquisa e formulação ideológica) e outros 5% para promoção das mulheres na política.

O fundo eleitoral é diferente do fundo partidário. Este último foi criado para custear despesas cotidianas das legendas, mas também pode ser usado nas campanhas e as regras de distribuição dos valores conforme antes citado são distintas.

Conhecido como Fundo Eleitoral, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) foi criado em 2017 pelo Congresso Nacional para compensar o fim das doações por empresas, proibidas desde 2015.

39 Fonte: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/tse-aprova-criterios-para-distribuicao-do-fundo-eleitoral>

40 Para o ano de 2018 a maior fatia, de R\$ 234,2 milhões, ficará para o MDB - antigo PMDB. Na sequência estão PT (R\$ 212,2 milhões) e PSDB (R\$ 185,8 milhões). Juntos, os três partidos somam mais de R\$ 632 milhões, o equivalente a quase 37% do Fundo Eleitoral (Fonte: https://www.huffpostbrasil.com/2018/06/18/fundo-eleitoral-mdb-pt-e-psdb-recebem-maior-fatia-de-verba-para-eleicoes_a_23460321/ Acessado em 24/07/2018).

O fundo partidário e o fundo eleitoral recebem verbas públicas e a lei apenas impõe aos partidos políticos uma prestação de contas de forma simples, apenas para computar e provar a despesa, e mesmo com a prestação de contas pelos partidos políticos à Justiça Eleitoral (TSE) os desmandes com o dinheiro público são escandalosos.

A título de ilustração, tem como exemplo, a verba que recebeu o deputado federal Izalci Lucas (PSDB-DF)⁴¹. O deputado recebeu R\$273 mil entre janeiro e dezembro de 2015 em pagamentos feitos pelo Diretório Nacional de seu partido por meio de uma empresa de sua propriedade. As notas e relatórios da prestação de contas do PSDB à Justiça Eleitoral não detalham a natureza dos trabalhos prestados pela empresa ao partido ⁴².

Outros exemplos podem ser citados: PT, PMDB e PSDB foram os partidos que mais receberam recursos do fundo partidário. Juntos, em 2015, somaram quase 305 milhões de reais que serviram para custear despesas básicas do partido, suas propagandas eleitorais, mas também pagaram despesas a título de honorários advocatícios, churrascos e viagens ao exterior. Segundo reportagem do UOL datada de 17 de outubro de 2016, o PMDB, por exemplo, usou R\$ 140 mil do fundo partidário para pagar o escritório de advocacia que atuou na defesa do governador de Rondônia, Confúcio Moura, em ação no TSE, que pedia a cassação de seu man-

41 O PSDB foi o segundo partido que mais recebeu recursos do fundo partidário em 2015 -- foram R\$ 96 milhões. O PSDB só ficou atrás do PT, com R\$ 116 milhões. Em terceiro lugar, ficou o PMDB, com R\$ 92 milhões (Fonte: https://www.huffpostbrasil.com/2018/06/18/fundo-eleitoral-mdb-pt-e-psdb-recebem-maior-fatia-de-verba-para-eleicoes_a_23460321/ Acessado em 24/07/2018).

42 Fonte: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/10/19/psdb-paga-r-273-mil-a-empresa-de-deputado-tucano-no-df.htm>. Acesso em 24/07/2018.

dato por abuso de poder econômico nas eleições de 2014⁴³.

O mesmo portal revelou também a compra de bebidas alcoólicas pelo PMDB para jantares realizados durante a campanha do ex-deputado federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ) à presidência da Câmara dos Deputados. No total, foram gastos R\$ 11.457 em 24 garrafas de uísque da marca Johnnie Walker (Black Label), 75 garrafas de vinhos franceses, italianos e chilenos, 36 garrafas de espumante e 120 garrafas longneck. Esse mesmo partido comprou 20 quilos de linguiça suína e linguiça de pernil, além de carvão, refrigerantes, amendoins e pratos descartáveis, em dezembro de 2015, no Paraná, também com recursos do fundo partidário⁴⁴.

Já o PSDB, segundo levantou o *site*, bancou a ida de Aécio Neves a um jantar de gala, na noite do dia 12 de maio de 2015, no famoso hotel Waldorf Astoria de Nova York, nos Estados Unidos. Apesar de o jantar ter se limitado a homenagear Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Bill Clinton, a ida do presidente do partido tucano a Nova York custou R\$ 20.042,67, pagos com recursos do fundo partidário. Ele foi prestigiar FHC que, ao lado de Clinton, recebeu o título de “Personalidade do Ano”, premiação concedida anualmente pela Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos⁴⁵.

O PT também apresentou despesas similares. Usou ao menos R\$ 115,7 mil do fundo partidário para custear passagens e hospedagens para seus dirigentes e militantes no exterior. Entre as passagens e diárias de hotel pagas pelo PT com dinheiro do fundo estão viagens para Havana, ca-

43 Fonte: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533917/TCC_Kaliana%20Puppi.pdf?sequence=1

44 Fonte: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533917/TCC_Kaliana%20Puppi.pdf?sequence=1 - Acesso em 26/02/2018.

45 Fonte: [/www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533917/TCC_Kaliana%20Puppi.pdf?sequence=1](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533917/TCC_Kaliana%20Puppi.pdf?sequence=1) Acesso em 26/02/2018.

pital de Cuba, para a Conferência do Clima em Paris e para reuniões do Foro de São Paulo, que, em 2015, foi na Cidade do México⁴⁶.

Há situações tão ou ainda mais inusitadas. Mesmo um partido pequeno, sem um representante sequer na Câmara dos Deputados, pode chegar a receber, por mês, algo próximo a R\$ 500 mil. Por exemplo: o partido funciona na casa do presidente, a secretária-geral é sua mulher, a outra burocrata do partido é sua filha. Em suma, é uma instituição familiar e tem uma renda próxima a meio milhão. É o caso do PTC, conforme revelou, em 2013, o jornal “O Globo”⁴⁷.

Essas são umas pequenas amostras de como o dinheiro público é tratado internamente pelos diretórios e os dirigentes dos partidos políticos. Mesmo com a devida prestação de contas junto ao TSE, as despesas são contabilizadas de forma simples e sem quaisquer regras internas junto ao partido político. Não há qualquer controle ou regras quanto ao lançamento e empenho nas despesas.

Torna-se, portanto, necessário uma reflexão acerca do uso, fiscalização, financiamento e destinação do fundo partidário. Deve haver obrigação para que os partidos políticos respeitem os princípios contidos no artigo 37 da CRFB/1988 e a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, para que bens e serviços sejam contratados nos moldes da referida lei. Nada justifica a autonomia concedida aos partidos políticos, por meio do artigo 44, § 3º, da Lei 9.096/1995, para realizar as contratações de bens e serviços sem os comandos ditados pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos. E ainda, sem promover a publicidade das contratações realizadas.

46 Fonte: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533917/TCC_Kaliana%20Puppi.pdf?sequence=1. Acesso em 26/02/2018.

47 Fonte: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533917/TCC_Kaliana%20Puppi.pdf?sequence=1. Acesso em 26/02/2018.

4. Sistema de controle e fiscalização - os partidos políticos e a lei de licitações

O artigo 70 da Constituição Federal determina a prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

A licitação é o meio utilizado para contratação de serviços ou aquisição de produtos pela Administração Pública. O dever de licitar decorre diretamente da exigência contida no artigo 37, XXI, da CRFB/1988, que visa, entre outras finalidades, permitir/obrigar que a Administração selecione o negócio mais vantajoso para as suas conveniências, protegendo o interesse público e os recursos financeiros do Estado.

Toda a Administração Pública, direta e indireta, está obrigada a licitar por imperativo dos princípios constitucionais que a regem, os quais são incompatíveis com eventuais tendências personalistas. Conforme dita o *caput* do seu artigo 1º, a Lei nº. 14.133/2021, onde vincula todos os poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário) de todos os entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), não sendo lícito nem às casas legislativas da União pretender se furtar aos seus ditames. Vê-se claramente no inciso II do artigo 1º, que os fundos especiais e as demais entidades controladas diretamente ou indiretamente pela Administração Pública estão sujeitas as normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dessa forma, se houver a criação de alguma entidade dotada de personalidade jurídica própria, que são promo-

vidas por meio de recebimento de algum Fundo gerido por dinheiro público necessariamente deverá obedecer aos princípios da administração pública inseridos no artigo 37 da CRFB/1988 e cumprir a Lei nº 14.133/2021.

Uma rotina administrativa interna do próprio partido, no sentido de fiscalizar e moralizar fazendo uso dos dispositivos da Lei de Licitações e com auxílio de um órgão de controle interno com uma fiscalização permanente, permite ser possível construir um sistema eleitoral mais reto e alinhado com as boas práticas administrativas visando o bem comum e as finalidades de atendimento ao interesse público.

O próprio setor privado deve adotar medidas e mecanismos para evitar corrupção - Lei nº. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Da mesma forma os partidos políticos, e principalmente por receberem verba pública, devem ser controlados e fiscalizados, e assim se sujeitarem a Lei nº 14.133/2021.

O disposto no artigo 44, § 3º, da Lei 9.096/1995, que estabelece que os recursos recebidos junto ao fundo partidário não estão sujeitos ao regime da Lei nº 8.666/1993 (substituída pela Lei 14.133/2021), tendo os partidos políticos autonomia para contratar e realizar despesas (redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013), é inconstitucional e fere os princípios ordenados na CRFB/1988.

As entidades, público e privada, que recebam e ou administrem valores advindos dos cofres públicos, sejam por meio de fundos e ou convênios, estão obrigados a uma rigorosa prestação de contas, e a aquisição de bens e serviços devem ser realizados mediante os procedimentos estabelecidos na Lei de Licitações Contratos. Não há possibilidade criar exceções a determinados comandos legais que se impõe, de natureza obrigatória, que sujeitam a todas as pessoas jurídicas que recebem valores de natureza pública.

O artigo 44, § 3º, da Lei nº 9.096/1995 que concede autonomia total ao partido político para contratar e realizar serviços, por meio de verba pública, sem qualquer tipo de controle e fiscalização é questionável e acarreta a sua inconstitucionalidade. O Ministro Walton Alencar, do Tribunal de Contas da União assevera:

“(...) não significa dizer que o particular, ao aplicar recursos públicos provenientes de convênios celebrados com a administração federal, esteja sujeito ao regramento estabelecido na Lei n. 8.666/93. No entanto, sendo a licitação imposição de índole constitucional ela não representa apenas um conjunto de procedimentos como se estes fossem um fim em si mesmos. Representa fundamentalmente um meio de tutelar o interesse público maior que tem por meta garantir o cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que devem estar presentes em qualquer operação que envolva recursos públicos⁴⁸.

A Lei nº 8.958/1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, no artigo 3º, há comando específico para observância da legislação federal sobre licitações e contratos administrativos na aplicação de recursos públicos. Não pode ser esquecido que o partido usa parte do dinheiro público recebido para suas escolas de doutrinação. E dentro dessas escolas, como são feitas as compras dos bens e dos serviços? Qual o critério que o partido/escola utiliza?

O Tribunal de Contas da União, acertadamente, firmou o entendimento de que a aplicação de recursos públicos geridos por particular em decorrência de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, deve atender, no que couber, às disposições da Lei de Licitações, *ex vi* do

48 Voto proferido pelo Ministro Walton Alencar, em 06.04.2005, publicado no DOU de 18.04.2005, Acórdão 353/2005, Plenário referente ao Processo n. 003.361/2002-2.

artigo 116 da Lei nº 8.666/1993, e recomendou à Presidência da República que, no uso da competência prevista no artigo 84, IV, da Constituição Federal, proceda à regulamentação do artigo 116 da Lei de Licitações que devem ser seguidas pelo particular partícipe de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, nas restritas hipóteses em que tenha sob sua guarda recursos públicos.

Leme e Sotero afirmam que “Fundos são portas de entrada de recursos públicos e privados, que serão utilizados especificamente para o cumprimento de suas finalidades expressas em lei [...]”. Os mesmos autores dissertam que “um fundo público, como toda administração pública, está sujeito a um conjunto de princípios, normas e procedimentos, que devem ser observados para a sua devida execução⁴⁹”.

Os fundos classificam-se, quanto sua natureza jurídica, em direito público (objeto de nosso estudo), quando se constituem como organizações públicas, vinculadas à administração pública, ou de direito privado, quando possuem caráter não governamental.

O artigo 1º da Lei nº 9.095/1995 estabelece que o partido político é uma pessoa jurídica de direito privado e destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. O parágrafo único deste artigo estabelece que o partido político não se equipara às entidades paraestatais.

Uma entidade comum da sociedade civil que receba qualquer forma de subvenção pública tem o dever de demonstrar não apenas a pertinência dos gastos com as finali-

49 LEME, Taciana Neto; SOTERO, João Paulo. Fontes de Recursos Financeiros Para a Gestão Ambiental Pública: Cenários e Estratégias de Captação para o Funcionamento de Fundos Socioambientais. Reflexões sobre o sistema de financiamento ambiental no Brasil. Brasil: Série Financiamento e Fomento Ambiental no Brasil, 2008. Volume 2. P. 40 e 42.

dades do projeto ou atividade que executa. Deve contratar bens e serviços mediante cotação de preços no mercado, buscando a proposta mais vantajosa, fazendo valer a impessoalidade, isonomia, eficiência e moralidade, e, ainda, de preferência, a execução das despesas deve ocorrer por meio de plataforma eletrônica acessível a qualquer cidadão e aos órgãos de controle. Tem, ainda, que devolver os saldos, quando não utilizados depois de prestar contas, a qualquer tempo. Se constatado algum prejuízo aos cofres públicos, deverá devolver o dinheiro, atualizado e com juros de mora, sujeito a responsabilidade civil e criminal.

Não há dúvidas que a exigência da aplicação da Lei de Licitações é um importante mecanismo de controle de modo a moralizar as despesas e os serviços que são adquiridos junto ao partido político, e o artigo 44, § 3º, da Lei nº 9.096/1995 (redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013), excluindo os partidos políticos do cumprimento da Lei de Licitações Contratos, concedendo autonomia para contratar e realizar despesas, é inconstitucional e fere o próprio texto da Constituição Federal e os princípios que deve reger todo ato administrativo que faz uso do dinheiro público.

O artigo 1º da Lei nº 9.095/1995 estabelece que o partido político se destina a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. Assim, não justifica que no texto da Lei nº 9.096/1995 se retire a obrigação ao cumprimento da Lei de Licitações e Contratos, até porque o próprio partido político é criado para defender os princípios da democracia, da república e todos os comandos inseridos na CRFB/1988.

O cumprimento da Lei de Licitações e Contratos pelos partidos políticos propiciará uma democratização das próprias atividades do partido, já que estes têm o dever de defender os direitos fundamentais e a democracia.

A análise da Justiça Eleitoral, na forma da legislação que trata sobre o fundo partidário, se limita a avaliação, basicamente, sobre um critério de pertinência para a verificação da regularidade dos gastos executados com esses recursos, desde que realizados com a manutenção e consecução dos objetivos e programas partidários e amparado por documentação idônea. Analisa, ainda, quanto à origem das receitas (doações).

A própria lei nº 9.096/1996, em seu título III, capítulo I, que trata sobre a prestação de contas dos partidos políticos, pode ser considerada inócua. O artigo 32, § 5º estabelece que a desaprovação da prestação de contas do partido não ensejará sanção alguma que o impeça de participar do pleito eleitoral. O § 1º, do artigo 34 da mesma lei, dita que a fiscalização tem por escopo identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, mediante o exame formal dos documentos fiscais apresentados pelos partidos políticos e candidatos, sendo vedada a análise das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia.

E mais adiante, a lei traz em seu artigo 37 que a desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento). Já no § 2º estabelece que a sanção pela desaprovação de contas do partido será aplicada exclusivamente à esfera partidária responsável pela irregularidade, não suspendendo o registro ou a anotação de seus órgãos de direção partidária, nem tornando devedores ou inadimplentes os respectivos responsáveis partidários. E mais: o § 12 do mesmo artigo estabelece que erros formais ou materiais que no conjunto da prestação de contas não comprometam o conhecimento da origem das receitas e a destinação das despesas não acarretarão a desaprovação das contas e, em seu § 13, que a responsabi-

lização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido.

A prestação de contas e a sanção aplicada ao partido pela não aprovação de contas, nada acarreta, seja ao partido ou ao seu responsável. Não há previsão para uma responsabilização solidária. E somente vai ser possível a responsabilidade dos dirigentes quando houver uma conduta dolosa.

Vê-se que é fundamental criar mecanismos que facilitem uma prestação de contas clara e detalhada, que estabeleçam responsabilidade (sanção) sobre todos os envolvidos na gestão das finanças, e que permitam a verificação e o controle da informação. Uma contabilidade detalhada dentro de um regramento próprio, são medidas salutares que devem ser implementadas no sistema eleitoral.

Exigir uma contabilidade mais detalhada e informes de melhor qualidade técnica; desenvolver as capacidades dos órgãos de controle; fortalecer a aplicação das leis; apoiar os partidos e líderes políticos que estão a favor desse objetivo e favorecer o intercâmbio de experiências comparadas, assim como a cooperação técnica internacional, é uma dentre várias medidas que devem ser implementadas no sistema eleitoral⁵⁰.

Como observa Ferreira, o desafio nessa questão é criar os meios para que a relação entre dinheiro e política seja cada vez mais transparente e possibilite ao cidadão o exercício do voto informado, ao mesmo tempo em que estimule os

50 WARD, G. El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político. In: TRANSPARENCIA INTERNATIONAL. *Informe global sobre corrupción*. 2004. P. 67-69.

partidos a exercer um controle recíproco para ajustar sua conduta às normas existentes e às expectativas da cidadania. Os órgãos de controle devem ser independentes, não partidários e dotados de suficientes recursos financeiros, humanos, técnicos e da autoridade necessária para fazer cumprir as leis e, ainda, devem fazer a fiscalização nos partidos políticos uma atividade permanente e não conjuntural, assim como regulamentar a sua obrigação de apresentar informes sobre suas receitas e gastos⁵¹.

A exigência ao cumprimento da Lei de Licitações e Contratos contribuirá com o controle que deve haver sobre o uso do dinheiro público por parte dos partidos políticos democratizando as próprias práticas do partido, e ainda, contribuirá para uma contabilidade detalhada e periódica, e a publicidade dos relatórios que devem ser disponibilizados em plataforma do próprio partido para acesso pela Justiça Eleitoral e por todo cidadão, sendo conveniente que haja a criação de um controle interno no partido com total independência de fiscalização.

Conclusão

O processo eleitoral brasileiro, mesmo no Império, já mostrava sinais de corrupção. Na República Velha e na República Populista, nos períodos pós democratização o sistema eleitoral brasileiro teve manchas da corrupção.

A literatura traz como um dos principais fatores que corroborava para a corrupção no sistema eleitoral as doações das empresas que apoiava o candidato para elegê-lo para obter vantagens e benefícios junto ao poder público, o

51 FERREIRA RUBIO, D. Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas*: San José: OEA, 2004. P. 77-106.

que fez culminar que nas eleições de 2018 fossem proibidas doações de pessoas jurídicas e houve limitação nas doações das pessoas físicas aos partidos políticos. Foi adotado o modelo misto de financiamento de campanha eleitoral permitindo somente doações de pessoas físicas no importe de até 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao da eleição e a maior parte do valor para a campanha eleitoral o próprio poder público repassaria ao Fundo Partidário.

Inobstante ao modelo a ser adotado e levando em consideração as críticas de diversos autores a favor ou contra a um modelo ou outro, não haverá um modelo ideal que suplanta todas as formas de corrupção que podem ocorrer durante um pleito eleitoral. Há necessidade que seja exigido dos partidos políticos que as contratações de bens e serviços sejam feitas de acordo com as determinações contidas na Lei de Licitações e Contratos não havendo qualquer justificativa a concessão de autonomia concedida por uma lei infraconstitucional.

O partido político é uma pessoa jurídica criada com o objetivo de zelar pelo sistema democrático e pelos direitos fundamentais, o que o faz a ter uma função e representatividade social impondo a ele condutas de elevado valor moral. Portanto, ao receber dinheiro público, por meio do fundo partidário, à sua pessoa deve ser imposto o respeito aos princípios do artigo 37 da CRFB/1988 e ao cumprimento de outras normas infraconstitucionais, como as normas que estão traçadas na Lei de Licitações e Contratos.

A Lei de Licitações e Contratos exige determinados procedimentos e formas para a realização de compras e serviços por parte dos entes públicos, dos fundos e das pessoas jurídicas, sem fins lucrativos, que administrem dinheiro público, logo, incluso estão os partidos políticos e qualquer outra lei que autorize a contratação e bens e serviços sem os

devidos procedimentos estabelecidos na Lei de Licitações e Contratos não pode produzir efeitos no mundo jurídico por ser inconstitucional.

Atualmente, os partidos políticos promovem suas contratações sem cumprimento da Lei de Licitações e Contratos com fundamento no artigo 44 § 3º da Lei 9.096/1995 sendo exigido do partido político apenas uma prestação de contas simples, com uma contabilidade comprobatória dos gastos, o que faz com que a própria justiça eleitoral fique limitada a aceitação do que lhe é apresentado e ocorram absurdos nas prestações de contas dos partidos como os exemplos citados no presente estudo.

É imperioso que as contratações de serviços e bens realizada pelo partido político seja feita na forma determinada na Lei de Licitações e Contratos e ainda, que seja exigido do partido político a publicação dos relatórios em *site* próprio e de fácil interpretação.

O artigo 44 § 3º da Lei 9.096/1995 não pode produzir efeitos no mundo jurídico devendo ser declarado inconstitucional. Não há possibilidade de conceder tratamento diferenciado ao partido político principalmente pelo dever imposto a ele que é justamente zelar pelos princípios constitucionais e pelo próprio sistema democrático. Conceder autonomia a essa pessoa jurídica fere o princípio da igualdade e da isonomia, e coloca sob suspeita o porquê da exceção a essa pessoa jurídica.

Referências bibliográficas

ADI nº 4650, p. 6. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 13 set. 2015.

ALENCAR, Walton. **Voto proferido em 06.04.2005**, publicado no DOU de 18.04.2005, Acórdão 353/2005, Plenário referente ao Processo n. 003.361/2002-2.

CAVALCANTE, Carlos Vinicius de Oliveira. **O Custo da Democracia: o financiamento privado das campanhas para o senado em 2010 e suas implicações à competição política**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Mestrado em Ciências Sociais – da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2011).

FERREIRA RUBIO, D. *Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación*. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas*: San José: OEA, 2004. P. 77-106.

FERREIRA, Lara Marina. **O financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política brasileira**. *Estudos Eleitorais*. Brasília: TSE, v. 6, n. 1, jan./abr. 2011. p. 91-110.

FIGUEIREDO FILHO, D. B., SILVA JÚNIOR, J. A. e ROCHA, E. C. **“Classificando regimes políticos utilizando análise de conglomerados.”** *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), 2012.

GALL, Normann. **“Lula e Mefistófoles”** in Braudel Papers, 2005, nº 38.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. *Changing models of party organization and party democracy: the emergency of the cartel party*. In: *Party Politics*, v. 1, n. 1, 1995, p. 5-28.

LEME, Taciana Neto; SOTERO, João Paulo. **Fontes de Recursos Financeiros Para a Gestão Ambiental Pública: Cenários e Estratégias de Captação para o Funcionamento de Fundos Socioambientais. Reflexões sobre o sistema de financia-**

mento ambiental no Brasil. Brasil: Série Financiamento e Fomento Ambiental no Brasil, 2008. Volume 2. P. 40 e 42.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **“O Brasil deve adotar o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais?”**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI220065,31047-O+Brasil+deve+adotar+o+financiamento+publico+exclusivo+de+campanhas>> Acesso em: 20 de maio. 2018.

PAIM, Luciana Vieira. **Financiamento de campanha como é hoje e o que se propõe para alterá-lo**, Brasília, 2015, p. 17.

PEIXOTO, Vitor de M. **Eleições e Financiamento de Campanhas no Brasil**. Tese de Doutorado em Ciência Política. IUPERJ (2010).

PORTUGAL, Adriana Cuoco. **Lobby Pré-eleitoral e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: uma Exploração em Economia Política Positiva**. Brasília: UNB, 2006. Tese (Doutorado) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

RENNÓ, Lucio R. **O dilema do rico: número de candidatos, identificação partidária e *accountability* nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados**. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNO, Lúcio R. (Org.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 47-68.

RIBEIRO, Renato Janine. **O Financiamento de Campanhas Eleitorais**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. Minas Gerais: UFMG, 2007. P.79.

RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas – Fundos públicos versus fundos privados**. Novos Estudos CEBRAP, n. 73, nov. 2005, p. 5-15.

RUBIO, Delia Ferreira. *Financiamiento político en el Cono Sur*. In: GRINER, Steven; ZOVATTO, Daniel (Orgs.). *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José de Costa Rica: OEA-Idea, 2004, p. 273.

SAMUELS, David. **O Financiamento de Campanhas no Brasil e Propostas de Reforma**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio (org.). **Reforma Política Lições da História Recente**. São Paulo: FGV, 2006. P.137-138.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 161.

SILVA, Daniel Marcelino da. **Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006**. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SMITH, Richard A. *Interest group influence in the U.S. Congress*. In: *Legislative Studies Quarterly*, v. XX, n. 1, p. 89-139, 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212017000100502. Acesso em: 09/07/2018.

SPECK, Bruno W. **O financiamento de campanhas eleitorais**. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima, *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 157.

SPECK, Bruno Wilhelm. **O financiamento político e a corrupção no Brasil**. In: Rita de Cássia BIASON. *Temas de Corrupção Política*. São Paulo: Balão Editorial, 2012. Cap. 2. p. 49.

TONIAL, Raissa. OLIVEIRA, Elton Somenesi de. **Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro**. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 40, n. 1, jan./jun. 2014. P. 106-119.

WARD, G. *El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político*. In: TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Informe global sobre corrupción*. 2004. P. 67-69.

ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. Opinião Pública, Campinas, Vol. XI, n 2, outubro, 2005, p. 287, 292-336.

Recebido em: 04/04/2019

Aprovado em: 30/03/2021

Adriano Sant'Ana Pedra

E-mail: adrianopedra@fdv.br

Rosa Elena Krause Berger

E-mail: rosaelenakrauseberger@yahoo.com.br