

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ANA CAROLINE GALDEZ E SILVA

FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS ELEITORAIS: análise sobre a
(in) constitucionalidade e os impactos sobre a estrutura democrática no Brasil.

São Luís

2016

ANA CAROLINE GALDEZ E SILVA

FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS ELEITORAIS: análise sobre a
(in) constitucionalidade e os impactos sobre a estrutura democrática no Brasil.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Felipe Costa Camarão.

São Luís

2016

Silva, Ana Caroline Galdez e.

Financiamento empresarial de campanhas eleitorais:
análise sobre a inconstitucionalidade e os impactos sobre a estrutura
democrática no Brasil / Ana Caroline Galdez e Silva. - 2016.

64 f.

Orientador(a): Prof. Me. Felipe Costa Camarão.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do
Maranhão, São Luís, 2016.

1. Abuso do poder econômico. 2. Direito Eleitoral. 3.
Financiamento empresarial. 4. Inconstitucionalidade. I.
Camarão, Felipe Costa. II. Título.

ANA CAROLINE GALDEZ E SILVA

FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS ELEITORAIS: análise sobre a
(in) constitucionalidade e os impactos sobre a estrutura democrática no Brasil.

Monografia apresentada ao curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Me. Felipe Costa Camarão (Orientador)

Mestre em Direito - Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Prof. Dr. Eliud José Pinto da Costa (Examinador)

Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Esp. Eliana Lima Melo Rodrigues (Examinadora)

Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

À Deus, sobretudo, fundamento da minha vida.

Aos meus pais, avós, irmãos, sobrinha, afilhada, tios, primos, toda família, pelo amor e apoio de sempre.

À minha vó “Mundoquinha” (*in memoriam*) que, junto com meus pais, é minha inspiração.

À Universidade Federal do Maranhão, seu corpo docente e administração, pela contribuição para minha formação profissional e, de modo geral, para a educação deste país.

Ao mestre Felipe Costa Camarão, pela disposição em aceitar a árdua missão de compartilhar conhecimento.

Aos amigos e companheiros de turma, que sempre transformaram as dificuldades enfrentadas em motivos para compartilhar a força e determinação que cada um possui, em especial Glaydson, Joice, Raquel.

Pela amizade, por ordem alfabética, Cristiana, Débora, Gustavo, João, Jorge, Karina, Leny, Linda, Lorena, Ludmilla, Luíza, Magali, Maria, Samuel, Thaís, Vítor etc, por transformarem os dias de angústia que envolvem a confecção da monografia em dias de alegria pela convivência.

RESUMO

Desde os primórdios do Estado brasileiro, independente da forma de governo vigente, o poder econômico sempre exerceu, de algum modo, influência sobre as bases políticas. Atualmente, sob o regime democrático, o financiamento empresarial de campanhas eleitorais se constituía como a principal fonte legal de corrupção cleptocrata praticada pelas bandas podres das classes dirigentes/reinantes (financeira, industrial, comercial, agrária e política), que são os verdadeiros donos do poder estado-cêntrico. A partir de uma investigação pretérita, observa-se que a evolução do regramento pertinente ao tema foi realizada sem um amplo debate, apto a aniquilar a incerteza da sociedade quanto à real origem (o verdadeiro fomentador) do Estado clepto/plutocrata, bem como, quanto à estratégia mais adequada para suprimi-lo. Sob essa perspectiva, a partir de um tema específico, o financiamento empresarial de campanhas eleitorais e a análise sobre sua (in) constitucionalidade, o presente estudo buscou, por meio de uma pesquisa qualitativa, utilizando-se do método dedutivo e procedimento técnico bibliográfico e documental, promover uma reflexão sobre o impacto (abuso) do poder econômico sobre as campanhas eleitorais no Brasil e suas implicações para o processo democrático, concluindo que o processo eleitoral brasileiro, fundamentado pelos princípios da república, democracia e igualdade, precisa reduzir seus estratosféricos custos e a dependência econômica, através de uma legislação e fiscalização pertinentes, de modo a impedir a inoportuna representatividade política do poder econômica.

Palavras-chave: Financiamento empresarial. Direito Eleitoral. Inconstitucionalidade. Abuso do poder econômico.

ABSTRACT

Since the beginning of the Brazilian state, regardless of the form of the current government, economic power has always exercised in some way, influence on political bases. Currently, under the democratic regime, corporate campaign financing constituted as the main legal source of kleptocrat corruption practiced by rotten bands of the ruling class / ruling (financial, industrial, commercial, agricultural and political), who are the true owners of the power state-centric. From a past research, it is observed that the evolution of the relevant regramento the subject was carried out without extensive debate, able to annihilate the uncertainty of society as to the actual origin (the true developer) of Clepto / plutocrat State and, as the most appropriate strategy to suppress it. From this perspective, from a specific theme, corporate campaign financing and the analysis of their (in) constitutionality, the present study sought through a qualitative research, using the deductive method and bibliographic technical procedure and documentary, promote reflection on the impact (abuse) of economic power on electoral campaigns in Brazil and its implications for the democratic process, concluding that the Brazilian electoral process, based on the principles of the republic, democracy and equality, must reduce their stratospheric costs and economic dependence through a relevant legislation and supervision in order to prevent ill-timed political representation of economic power.

Keywords: Corporate Finance. Electoral law. Unconstitutionality. Abuse of economic power.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 ESTADO, POLÍTICA E PODER ECONÔMICO NO BRASIL	10
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO.....	10
2.2 AS CIFRAS DO PODER ECONÔMICO NO RECENTE CONTEXTO ELEITORAL	11
2.3 A REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA DO PODER ECONÔMICO.....	15
3 O FINANCIAMENTO ELEITORAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	20
3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REGULAÇÃO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS	20
3.2 PRINCÍPIOS E NORMAS CONSTITUCIONAIS BALIZADORES DO FINANCIAMENTO DAS ATIVIDADES POLÍTICO-PARTIDÁRIAS.....	28
3.3 NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS APLICADAS AO FINANCIAMENTO DAS ATIVIDADES POLÍTICO-PARTIDÁRIAS	31
3.3.1 Financiamento dos partidos políticos (Lei nº 9.096/95).....	32
3.3.2. Financiamento de campanhas eleitorais (Lei nº 9.504/97)	36
4 A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS ELEITORAIS	41
4.1 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE.....	42
4.1.1 O critério da renda como limite às doações de pessoas físicas	44
4.1.2 Do limite para a utilização de recursos dos próprios candidatos	45
4.1.3 As contradições na permissão para o financiamento empresarial de campanhas eleitorais	47
4.2 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO REPUBLICANO	48
4.3 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO	49
4.4 DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO À PROTEÇÃO DEFICIENTE.....	50
4.4.1 Restringir o financiamento eleitoral viola a liberdade de expressão dos doadores?	52
4.4.2 Liberdade econômica dos doadores	53
4.4.3 Questões pragmáticas.....	54
5 CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

A palavra grega democracia, de modo sucinto, designa um regime político comandado pelo povo por meio dos seus representantes. Obviamente, um modelo incompatível com a finalidade lucrativa.

No Brasil, contudo, as classes detentoras do poder público e do poder econômico, por meio da corrupção, de forma escoteira ou em concurso, muitas vezes, aniquilam as bases do Estado democrático, buscando atender aos próprios interesses.

Com efeito, a democracia brasileira nunca foi exercida de forma plena. Isso porque as elites do atraso nunca permitiram aqui mais que uma democracia puramente eleitoral (não cidadã). Esse maléfico domínio resultou num Estado democrático completamente viciado pelas ilegitimidades de origem (desigualdade na concorrência eleitoral), de exercício (Estado governado de acordo com os interesses dos dominantes) e de finalidade (construção de direitos precários, ou seja, de uma cidadania pela metade).

As manifestações populares, iniciadas em 2013, refletem a crise política generalizada que se instalou no país, motivada pela divulgação de escândalos como o mensalão e, mais recentemente, os desdobramentos da operação “lava-jato”. Em síntese, esses eventos evidenciam inúmeras metástases de um antigo câncer que afeta o país, o qual, na atual quadra histórica, caracteriza-se por uma intolerável preponderância do poder econômico no cenário político.

Essa representatividade política do poder econômico, que produz e reproduz os privilégios de classe, é assegurada, sobretudo, pelo financiamento empresarial de campanhas eleitorais, atualmente, a principal fonte da corrupção cleptocrata praticada pelas bandas podres das classes dirigentes/reinantes (financeira, industrial, comercial, agrária e política), que são os verdadeiros donos do poder estado-cêntrico.

A legitimação dessas contribuições empresariais, da forma como foi instituída, com o advento da Lei nº 9.504/97, subverteu a lógica do processo eleitoral, gerando, em primeiro plano, uma assimetria entre seus participantes, uma vez que exclui cidadãos que não disponham de recursos para disputar em igualdade de condições com aqueles que injetem em suas campanhas vultosas quantias financeiras, seja por conta própria, seja por captação de doadores.

Por outro lado, a proeminência do aspecto econômico, como condicionante do (in) sucesso nas eleições, criou um ambiente vulnerável à formação de pactos pouco republicanos entre candidatos e financiadores de campanha, em especial durante o exercício dos mandatos eletivos, ocasião em que surgem atos de corrupção e favorecimento aos doadores.

Nesse sentido, em 2013, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questionou, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, os limites de doações a campanhas eleitorais por pessoas físicas baseado em seu rendimento, a ausência de limites para a utilização de recursos próprios pelos candidatos, bem como a permissão de doações por pessoas jurídicas.

No dia 17 de setembro de 2015, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) concluíram o julgamento da ADI, que ficou um ano e cinco meses parado, devido a pedido de vista do ministro Gilmar Mendes, declarando a inconstitucionalidade das doações de empresas às campanhas eleitorais.

De outro lado, no dia 18 de novembro de 2015, os deputados e senadores votaram pela manutenção do veto presidencial, que seguiu entendimento do STF, ao projeto de lei da minirreforma eleitoral (PL 5.735/13) no item referente ao financiamento das campanhas. Assim, a decisão já alcança as eleições de 2016 e seguintes.

O tema da reforma política está, pois, em foco. O propósito consensual entre os cidadãos é o combate à corrupção no Estado brasileiro e a melhora na representatividade. Todavia, não obstante hajam fortes indícios, permanece na sociedade a incerteza quanto à real origem (o verdadeiro fomentador) do Estado clepto/plutocrata, bem como, quanto à estratégia mais adequada para suprimi-lo.

Nesse contexto, o presente estudo se propõe a expor e analisar criticamente as regras pertinentes ao financiamento de campanhas eleitorais e sua correspondência com o processo democrático, visando identificar os princípios e as normas constitucionais que devem balizar o financiamento das atividades político-partidárias e expor as diversas alternativas conferidas pela legislação brasileira para este fim.

Para tal intento, a pesquisa, inicialmente, dimensionará a representatividade política do poder econômico, recorrendo, para isso, a dados extraídos da base do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e analisados por outros autores. Em seguida, partirá para a análise da evolução histórica do atual modelo de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, esmiuçando também as normas aplicadas pelo ordenamento jurídico ao financiamento das atividades

político-partidárias. Por fim, simultaneamente à análise da (in) constitucionalidade dos preceitos normativos pertinentes ao tema, serão sistematizadas as ações que o poder público implementou ou deve implementar sobre a matéria para assegurar a efetivação de uma democracia cidadã no Brasil.

O objetivo desta empreitada investigativa é, portanto, promover, por meio de uma pesquisa qualitativa, utilizando-se do método dedutivo e procedimento técnico bibliográfico e documental, a partir de um tema específico, o financiamento empresarial de campanhas eleitorais, uma reflexão sobre o impacto (abuso) do poder econômico sobre as campanhas eleitorais no Brasil e suas implicações para o processo democrático.

2 ESTADO, POLÍTICA E PODER ECONÔMICO NO BRASIL

A relação entre Estado, política e poder econômico foi uma constante na história do Brasil, com reflexos nas práticas eleitorais e no exercício da cidadania. Por esta razão, o presente capítulo se destina a desvendar as facetas desse incongruente e antidemocrático vínculo ao longo do tempo e seus efeitos sobre o atual contexto sociopolítico.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

Pesquisa realizada pelo ministro Dias Tofoli (2015, texto digital) revela que da escravidão à sua abolição, passando pelo domínio da política pelas oligarquias regionais, até o momento atual, o poder econômico sempre esteve envolvido com a política, financiando suas atividades.

Assevera que, no período colonial e no Império, o acordo tácito firmado entre a monarquia e os escravocratas, com a criação do exército nacional, garantiu a unidade e a paz nacionais, mantendo a unidade da América Portuguesa e a tranquilidade para manutenção de seus poderes. Nessa época, como se sabe, os escravos, força de trabalho do país, não tinham nenhum direito político – não votavam e não eram considerados sequer cidadãos.

No período imperial, a propósito, foi institucionalizado o voto censitário no qual o exercício do voto era condicionado pela condição econômica. Ademais, Toffoli (2015, texto digital) lembra que a renda também estava presente nos requisitos de elegibilidade. Para ser

senador, por exemplo, o cidadão tinha de ter uma renda anual de no mínimo 800 mil réis (art. 45, IV, da Constituição de 1824). Após a abolição da escravatura, seguiu-se a queda do império e o advento da República, momento em que se afastou o voto censitário, todavia, os analfabetos continuavam excluídos do processo eleitoral.

Na chamada República Velha, surgiu nova modalidade de envolvimento entre poder político e poder econômico, a chamada “política do café com leite”, resultado da aliança entre as elites oligárquicas dos estados de São Paulo e de Minas Gerais, a qual tinha como base o “coronelismo”, que se manifestava, nas eleições, na forma do “voto de cabresto”. Victor Nunes Leal (2012, p. 44) define esse sistema, asseverando que o coronelismo era “antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa”.

Dessa dura forma, o poder econômico coexistiu com muita proximidade do regime político, sem sofrer interferências por um longo tempo. Contudo, com a criação da Justiça Eleitoral e a preocupação, cada vez maior, de se impedirem as fraudes eleitorais e de se garantir o voto secreto, o quadro mudou. Nas palavras de Barbosa Lima Sobrinho (1961, p.39), “as técnicas eleitorais do passado perdem sua eficácia, diante da nova realidade política. (...) O poder político, obediente aos novos tempos, esquece a antiga brutalidade dos processos policiais e adota as luvas de pelica do poder econômico”.

Ante o novo panorama, os donos do poder econômico precisaram adotar meio mais sutil de dominar a política. A “luva de pelica” a que se refere o intelectual se configura como o financiamento de campanhas dos tempos contemporâneos. Nessa perspectiva, cabe reservar especial atenção a mais recente modalidade da relação poder econômico x política.

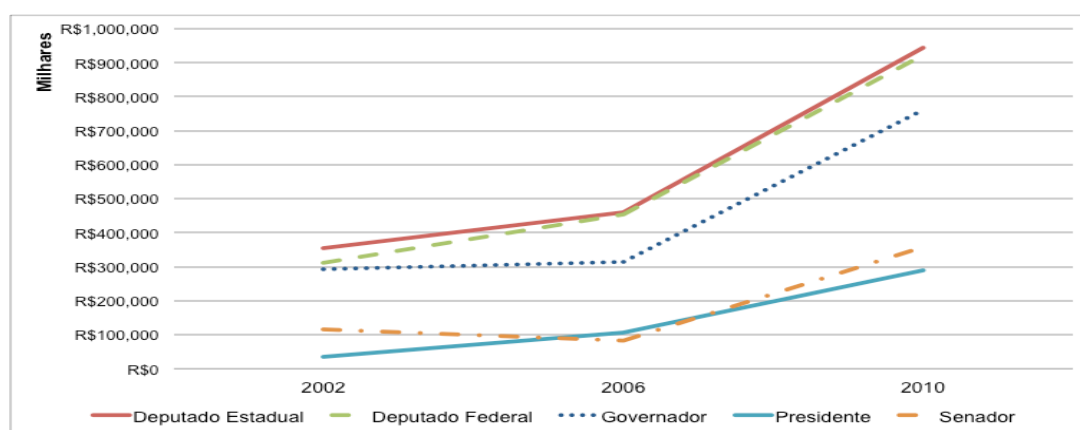
2.2 AS CIFRAS DO PODER ECONÔMICO NO RECENTE CONTEXTO ELEITORAL

Na presente quadra histórica, a influência do poder econômico sobre o processo eleitoral brasileiro ganhou destaque a partir da apuração do exponencial aumento nas despesas realizadas pelas campanhas eleitorais, sendo constatada também uma evidente concentração das doações, realizadas por um pequeno número de empresas e destinadas em grande parte aos maiores partidos (Backes e Vogel, 2014, p. 3).

Com efeito, as campanhas eleitorais brasileiras estão entre as mais caras do mundo. Lançando mão de dados do Tribunal Superior Eleitoral, Backes e Vogel (2014, p. 3) apontam que, em 2002, os gastos declarados de campanhas eleitorais somaram a importância de 800 milhões de reais, desse total, 189,6 milhões de reais correspondem às despesas realizadas nas campanhas para deputados federais e 94 milhões nas campanhas presidenciais. Já, em 2010, as campanhas eleitorais somaram despesas de 4,5 bilhões de reais, sendo 908, 3 milhões declaradas das campanhas de deputados federais e 590 milhões das presidenciais. Esses números representam, em menos de 10 anos, um aumento de 460% de gastos nas campanhas eleitorais, considerados de forma isolada, esse crescimento foi de 479% nas campanhas de deputados federais e 627% nas presidenciais.

Para ilustrar essa evolução nos gastos de campanha no Brasil, Lima (2012) se utiliza de um gráfico por meio do qual considera as eleições gerais de 2002, 2006 e 2010 e os respectivos cargos em disputa (deputado estadual¹, deputado federal, governador, senador e presidente), de acordo com os dados oficiais divulgados pelo TSE. Visando a apresentação do valor em termos reais, os montantes foram corrigidos conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), de 01/10/2010 a 01/10/2012, descartada a corrosão inflacionária. Eis a reprodução do gráfico abaixo:

Gráfico 1: Evolução dos gastos nas campanhas eleitorais (2002 - 2010)



Fonte: Lima (2012, p.9)

¹ Os dados para deputado estadual contêm também os valores de deputado distrital; os dados para governador e presidente também contêm os valores de vice-governador e vice-presidente para 2010. Os dados para senador contêm os valores de suplentes para 2010. Nos anos de 2002 e 2006 os dados já estavam incorporados.

A autora observa que o único gasto que tem queda de 2002 para 2006 é o para cargo de senador (a queda foi de 29%), explicado pela diferença no número de vagas sob disputa: em 2002 e 2010, eram 2 vagas por estado, enquanto em 2006 havia apenas uma cadeira em disputa por estado.

Ademais, em sua mesma obra, a autora atribui o aumento dos gastos eleitorais à conformação institucional do sistema eleitoral pátrio que, segundo ela, favorece o acirramento da disputa. Isso porque, no sistema proporcional em lista aberta, o postulante, para se eleger, necessita, não apenas que seu partido ou coligação atinja o coeficiente eleitoral, mas também o seu posicionamento no topo da lista, com a maior votação possível, estimulando, assim, a disputa interna.

Isso significa mais corridas isoladas por financiamento e concorrências, para além dos partidos adversários, dentro da própria legenda, já que quem capta mais recursos tem maior probabilidade de melhor desempenho nas urnas, enfraquecendo a organicidade do partido político, deslocando o eixo da fidelidade partidária para a fidelidade com os financiadores e, por conseguinte, enfraquecendo a democracia (Santos, 2015, p.25).

Por fim, a autora conclui seu raciocínio, explicando que, quanto ao cargo de presidente e senador, o custo das eleições é pressionado pela extensão territorial da circunscrição eleitoral, dado a escala territorial da República Federativa do Brasil. Essas reflexões da pensante sobre o sistema eleitoral devem ser levadas em consideração no debate sobre as ações a serem implementadas no aprimoramento da democracia no Brasil.

Retomando a análise dos números, tem-se que, no ano de 2010, as doações de pessoas físicas representaram 8,7% (oito inteiros e sete décimos por cento)² de tudo o que foi doado para as campanhas eleitorais – no caso da campanha de Dilma Rousseff, a proporção cai para 1% (um por cento). O restante, 91,3% (noventa e um inteiros e três décimos por cento), foi obtido junto a pessoas jurídicas, 89% (oitenta e nove por cento) do total doado teve origem em 1.905 (mil, novecentas e cinco) empresas³ – a grande maioria delas pertencentes a setores econômicos que mantêm intensas relações com o Poder Público –, e apenas 10 (dez) empresas foram responsáveis por 22% (vinte e dois por cento) dos recursos obtidos pelas campanhas eleitorais por meio de doações⁴.

² Em 2012, apenas 5% (cinco por cento) das doações para campanhas eleitorais foram realizadas por pessoas físicas (SARMENTO; OSÓRIO, 2014).

³ Cf. INSTITUTO ETHOS, 2012, p. 34.

⁴ Cf. INSTITUTO ETHOS, 2012, p. 34.

Essa concentração não se restringe apenas ao campo da origem das doações, estendendo-se também aos seus destinatários, os quais são definidos dependendo menos de questões ideológicas do que do tamanho de cada partido (Violato, 2014, p. 13).

Em 2010, por exemplo, o Partido dos Trabalhadores, (PT), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB) receberam 60% (sessenta por cento) de tudo o que foi doado para as campanhas eleitorais e 70% (setenta por cento) das doações realizadas pelas 10 (dez) maiores empresas doadoras⁵.

Já nas eleições municipais de 2012, relatório divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mostrou que as 10 (dez) maiores financiadoras privadas de campanhas, todas empresas, doaram 92 milhões, sendo que 75% desse valor teve origem em 06 (seis) empreiteiras, 02 (duas) das quais foram responsáveis por 48% do total, a Andrade Gutierrez, que doou 23 milhões – mais da metade para o PSDB e para o PMDB e 6% para o PT –, e a OAS, que doou 21 milhões – 36% para o PT, 23% para o PMDB e 11% para o PSDB – ambas têm nos contratos firmados com o Estado a sua principal fonte de receita (ROSSI; BRAMATTI, 2012).

Em 2014, as mesmas legendas permaneceram como as maiores beneficiárias das doações feitas por empresas, a maioria, empreiteiras investigadas na “Operação Lava Jato”. Pesquisas dão conta que essas empresas destinaram 70% das doações que declararam à Justiça eleitoral em 2010 e 2014 a candidaturas do PT, do PSDB e do PMDB. Assim, dos R\$ 930 milhões (em valores atualizados pelo IPCA/IBGE) repassados por elas, R\$ 660 milhões bancaram candidatos dessas três legendas. O PT ficou com R\$ 308 milhões (33%), o PSDB com R\$ 189 milhões (20%) e o PMDB com R\$ 162 milhões (17%)⁶.

Como se pode perceber, as empresas não privilegiam nenhum partido, candidato ou corrente, ao contrário, elas buscam o mais amplo espectro possível. Sobre isso, Violato (2014) elucida e reforça que:

o fato de as mesmas empresas doarem simultaneamente para muitos partidos, sobretudo àqueles com maior número de representantes eleitos, ainda que antagônicos entre si, como é o caso do PT e do PSDB, demonstra que tal prática não se fundamenta em um interesse genuíno no posicionamento político-ideológico ou nos programas de cada um deles, sugerindo antes uma postura calcada no pragmatismo que lhes permita assegurar a representação dos seus interesses independentemente de quem seja eleito.

⁵ Cf. INSTITUTO ETHOS, 2012, p. 39.

⁶ OS partidos que mais receberam doação de empreiteiras da lava jato. Disponível em: <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2015/04/os-partidos-que-mais-receberam-doacoes-de-empreiteiras-da-lava-jato.html>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

Oportuno ainda estampar a questão através do quadro⁷ a seguir extraído da pesquisa realizada por Sarmiento e Osório (2014):

Tabela 1: Destinatários das maiores contribuições nas Eleições 2010

Dez maiores doadores (Eleições 2010)	Volume doador, em R\$ milhões	Destinatários das contribuições							
		Dilma	Serra	PT	PMDB	PSB	PSDB	DEM	PCdoB
Construtora Andrade Gutierrez S.A.	64,6	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Construtora Queiroz Galvão	61,1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Alvorada S.A. (Bradesco)	54,1			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Construções e Comércio Camargo Corrêa SA	52,5	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Ibs S/A	35,0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Construtora OAS Ltda	27,7	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contax S. A.	26,0			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Bmg SA	21,1		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Gerdau Comercial de Aços S/A.	19,9		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Leyroz de Caxias Ind. Com. e Log LTDA.	19,3		✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Fonte: Sarmiento e Osório (2014, p.18)

Há uma corrente que atribui essa vertiginosa evolução dos gastos de campanhas eleitorais a um “fechamento de cerco” ao caixa dois. A bem da verdade, houve um aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e fiscalização das contas partidárias, todavia, como afirmam (Backes e Vogel, 2014, p. 3), não se pode negar que os gastos experimentaram significativo aumento real.

Fato é que a celeuma do assunto versa, em verdade, sobre os efeitos desses números, que é a inoportuna representatividade política da banda podre do poder econômico e suas consequências para a democracia.

2.3 A REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA DO PODER ECONÔMICO

A palavra representatividade representa a “qualidade de uma amostra constituída de modo a corresponder à população no seio da qual ela foi escolhida”⁸. Definição que se coaduna com o conceito de democracia. Contudo, essa harmonização só ocorre efetivamente quando a

⁷ Dados obtidos a partir das bases de dados do TSE.

⁸ Conceito retirado do Dicionário Online de Português.

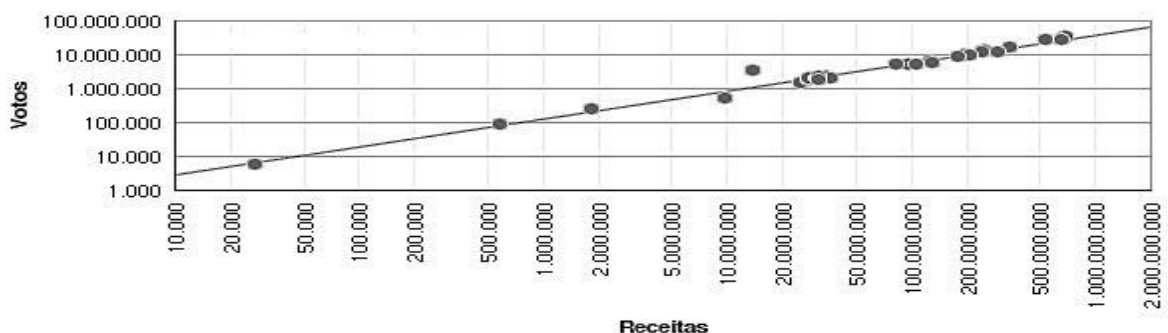
finalidade é voltada ao bem comum. Quando, ao contrário, há a proeminência de interesses particulares, surgem sistemas políticos desviados, como a clepto e a plutocracia.

Segundo o professor Capez (2015, texto digital), uma das características fundamentais da plutocracia é “a relação do domínio do poder econômico sobre as forças políticas, ou seja, é o controle do poder através do financiamento de agentes e partidos políticos por pessoas ou grupos detentores de poder econômico”. Já quanto a cleptocracia, o mestre ensina que nesse conceito político “o governo é gerido por indivíduos que se utilizam da representatividade pública para construir riqueza. (...) significa governo de ladrões, tendo em vista que a corrupção é elemento sempre presente”. Dessa relação entre política e poder econômico, portanto, surgem inevitavelmente desvios na democracia, regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder.

No Brasil, esse vício pode ser facilmente verificado. Em primeiro plano, numa breve análise exploratória do perfil dos candidatos eleitos em cotejo com o perfil daqueles que foram derrotados nas urnas, tendo como parâmetro o volume dos recursos empenhados, visualiza-se a poderosa influência do poder econômico sobre o resultado eleitoral.

Nesse sentido, a partir de dados levantados do TSE, Sarmiento e Osório (2014) exploram a correlação entre o número total de votos recebidos pelos candidatos e a quantidade de recursos financeiros empregados nas campanhas eleitorais. Colhe-se a conclusão de que não se trata de uma relação meramente acidental, mas antes evidencia haver uma profunda relação causal entre êxito eleitoral e volume de recursos gastos na campanha. O gráfico abaixo detalha esse cenário:

Gráfico 2: Correlação entre receitas e votação dos partidos nas eleições de 2012



Fonte: Sarmiento e Osório (2014, p.07)

Na mesma linha, Backes e Vogel (2014, p.5) confrontam a correlação existente entre os deputados federais eleitos em 2010 com aqueles que tiveram os maiores gastos nas campanhas. Novamente, conforme Santos (2015, p.27), infere-se que há um profundo desequilíbrio na disputa eleitoral, de modo que a elegibilidade se torna praticamente indissociável do poder econômico e se mostra patente o caráter antidemocrático e anticoncorrencial das disputas eleitorais brasileiras.

Há, pois, uma inversão no processo eleitoral em que o voto deixa de ser o fator determinante e passa a ser fator conseqüente do financiamento obtido pelos partidos e candidatos. Como resultado, as empresas, que sequer possuem direitos políticos, rivalizam com os cidadãos no que se refere à definição da condução política do país e passam a ter os seus interesses melhor representados do que os próprios eleitores, ferindo, assim, o princípio da soberania popular. Esse problema torna-se ainda mais grave se considerarmos as enormes desigualdades a que está submetida a sociedade brasileira (Violato, 2014, p. 16).

Estudo realizado pelo Departamento Intersindical de Assistência Parlamentar (2010) demonstra que, dos 594 (quinhentos e noventa e quatro) parlamentares eleitos para o Congresso Nacional em 2010 – 513 (quinhentos e treze) deputados e 81 (oitenta e um) senadores – 273 (duzentos e setenta e três) são empresários, 160 (cento e sessenta) compõem a bancada ruralista, totalizando, essas duas bancadas, quase 73% (setenta e três por cento) dos congressistas eleitos em 2010, e apenas 91 (noventa e um) parlamentares representam os trabalhadores, pouco mais de 15% (quinze por cento) do total de congressistas. Diante dessas informações, Sarmiento e Osório (2014), deduzem que há uma grave distorção na representação desses setores – uma minoria convertendo-se em maioria nas instâncias de poder, repetindo, na esfera política, a desigualdade econômica que há na sociedade brasileira.

Deve-se considerar que o agravamento dessa situação pode ferir o princípio constitucional da soberania popular e agravar a crise de representatividade, constituindo uma ameaça concreta à democracia, que, conforme os mesmos autores, não existe sem a possibilidade de cada cidadão interferir, em condições de igualdade, na formação do governo e da vontade política da comunidade.

Um outro ponto ainda mais importante para essa reflexão sobre a representatividade política do poder econômico é investigar o que move esses atores sociais a disponibilizar vultuosas somas aos partidos e candidatos, vez que inserida num ambiente de ampla

concorrência, a atividade econômica se pauta por um comportamento racional. A questão, portanto, versa sobre a racionalidade dessas ações, refletindo a respeito desse quesito, Souza (2013, p.07) opina sobre o *animus* dessas sociedades empresárias:

(...) há setores inteiros que dependem de “prover governos”, o que envolve somas astronômicas de gasto público a serem decididas por meio de licitações. Para assegurar decisão favorável sobre investimentos, os interessados podem recorrer a arranjos corruptos de financiamento de candidatos, que, por vezes, são adversários na mesma eleição.

A afirmação da autora pode ser facilmente atestada por meio dos dados disponibilizados pelo TSE sobre os grandes financiadores. Speck (2012, p.75) realizou esse levantamento em relação às eleições de 2010, constatando que a maior parte das empresas brasileiras não financia campanhas eleitorais. Contudo, as poucas empresas que doam investem altos valores para o qual esperam retorno.

Esse seleto grupo é ligado, sobretudo, a setores econômicos especialmente vulneráveis à intervenção ou regulação governamental, como o setor financeiro (inclui bancos), o setor da construção civil e o setor da indústria pesada (como aço e petroquímicas). Descortinando essa realidade, Mancuso (2014, p.157), a partir de dados do TSE, apresentou, por meio de uma tabela, as 15 maiores doadoras de campanhas eleitorais em 2010, como se pode verificar abaixo:

Tabela 2 - Maiores doadores empresariais na campanha de 2010

Doador	R\$	% Doações empresariais
Grupo Camargo Corrêa	113.182.120,00	5,1
Grupo Bradesco	93.872.000,00	4,2
Grupo Queiroz Galvão	71.166.020,50	3,2
Grupo Andrade Gutierrez	63.146.000,00	2,9
Grupo Vale	58.170.000,01	2,6
Grupo JBS	54.653.000,00	2,5
Grupo OAS	48.264.301,00	2,2
Grupo BMG	34.145.000,00	1,5
Grupo Gerdau	33.930.000,00	1,5
Grupo CSN	30.591.493,55	1,4
Grupo Oi (Contax S.A.)	26.180.000,00	1,2
Galvão Engenharia	24.195.730,00	1,1
Grupo Petrópolis (Leyroz de Caxias)	23.350.000,00	1,1
UTC Engenharia	23.164.667,00	1,0
Grupo Itaú Unibanco	22.880.100,00	1,0
Subtotal 15 maiores doadores	720.890.432,06	32,5
Demais grupos e empresas	1.491.186.601,93	67,5
Total	2.212.077.033,99	100,0

Fonte: TSE (2012)

Prazeres (2015, texto digital), utilizando-se de dados do TSE, informa que, em 2014, a JBS foi a maior doadora, seguida da construtora Odebrecht, que doou R\$ 111 milhões, e do Bradesco, com doações de R\$ 100 milhões. Verifica-se que, a cada eleição, os atores permanecem praticamente os mesmos, invertendo-se apenas a ordem do montante das doações.

E, como já apontado no tópico anterior, as doações são feitas sem nenhum critério ideológico. Os grandes financiadores, ao contrário, destinam recursos a candidatos da oposição e da situação, seguindo a proporcionalidade de êxito respectivas. Desse modo, garantem, independente do resultado, a discricionariedade dos mandatários de acordo com suas expectativas (dos financiadores).

O financiamento de campanhas eleitorais é, em verdade, independente da forma, um investimento sem igual para essas empresas. Essa foi a conclusão de um trabalho realizado por três acadêmicos estrangeiros, especialistas em política latino-americana, em que se constatou que, para cada real investido nas campanhas eleitorais, as sociedades empresárias alcançam um retorno de 8,5 reais (Boas, Hidalgo e Richardson, 2014). Em outras palavras, partindo da premissa de que, como agentes econômicos que almejam o lucro, as empresas não doam desinteressadas.

Ante o exposto, entende-se que limitar a influência do poder econômico sobre a política é “uma das principais tarefas do constitucionalismo brasileiro contemporâneo” (Samento e Osório, 2014, p. 2) e o financiamento empresarial de campanhas eleitorais é questão basilar desse processo. Isso porque a afirmação do Estado democrático de Direito está umbilicalmente conectada à legitimidade das eleições.

Atento a isso, o Constituinte de 1988, no § 9º do art.14, determinou que a lei complementar Olegitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta e indireta⁹.

Assim, sob essa perspectiva, o presente estudo irá analisar a (in) constitucionalidade do financiamento empresarial de campanhas eleitorais e as suas implicações para o processo democrático, todavia, antes se faz necessário conhecer o aparato normativo que o ordenamento jurídico pátrio aplica ao financiamento das atividades político-partidárias.

⁹ Mesmo antes da Constituição Federal de 1988, já havia o receio sobre o domínio do poder econômico na liberdade do voto, consoante se verifica no art. 237 da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral): “A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”.

3 O FINANCIAMENTO ELEITORAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Para a devida análise da (in) constitucionalidade e das consequências do financiamento empresarial de campanhas eleitorais, objeto de investigação deste trabalho, é fundamental conhecer os parâmetros normativos impostos pelo ordenamento jurídico brasileiro ao financiamento das atividades político-partidárias.

Através dessa base, tornar-se-á mais enriquecedor o debate sobre reforma política e o aperfeiçoamento do processo democrático.

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REGULAÇÃO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Para se verificar a racionalidade existente em torno de uma reforma legislativa, assim como para o adequado estudo de qualquer tema, é fundamental realizar uma prévia análise histórica.

Preliminarmente, importa frisar que, apesar da atualidade do tema, a discussão sobre a regulação do financiamento das atividades político-partidárias não é novidade, apresentando-se como um desafio às democracias desde meados do século passado. Especialmente, esse desafio não está adstrito ao território dos países latino-americanos, estendendo-se, inclusive, aos países desenvolvidos (SPECK, 2012, p. 50).

A partir da investigação pretérita, observa-se que os primeiros regramentos sobre o tema, tanto na legislação comparada, quanto no Brasil, sofreram, durante o transcorrer do tempo, modificações a depender da configuração política e das feições sociais de cada época. Tais mudanças foram acompanhadas também pela evolução das técnicas de convencimento do eleitorado, manifestadas nas propagandas eleitorais.

Pesquisa realizada por Barboza (2014, p. 22) denota que, no Brasil, durante o Império e até o Estado Novo, tanto as Constituições como as leis infraconstitucionais não se ocuparam em disciplinar sobre financiamento político-partidário. Fato este atribuído à baixa participação popular nas eleições durante esse período.

A apontada investigação segue revelando que apenas após a ditadura do Estado Novo, período inicial da reconstitucionalização do país, marcada pelo advento da Justiça Eleitoral, da

ampliação do voto às mulheres, do fim do voto censitário, as disputas eleitorais ganharam nova dimensão, levando, assim, ao surgimento de legislação que se ocupou com o problema do financiamento de campanha.

Consoante Souza (2013, p.01), foi no ano de 1945, acompanhando tendência internacional, que surgiram no Direito pátrio as primeiras restrições ao financiamento da atividade político-partidária, com o escopo de vedar as doações de pessoas e organismos estrangeiros ou as realizadas sob a proteção do anonimato.

Pouco tempo depois, ver-se que a Lei nº 1.164/1950 (que instituiu o Código Eleitoral Brasileiro) estendeu essa vedação às concessionárias de serviço público e às sociedades de economia mista. Outrossim, conforme o doutrinador Bonavides (2006, p.46) aduz, a partir de uma vertente moralizadora, o Código impôs aos partidos a obrigação de manter rigorosa escrituração de suas receitas e despesas, indicando, inclusive, a origem dos recursos e sua aplicação.

Tais medidas são explicadas pelo fato de a economia brasileira estar bastante voltada para o mercado externo (Speck, 2005), o que poderia despertar mais o interesse de empresas estrangeiras e multinacionais pela política do país. Em outras palavras, poderia acarretar intervenções indevidas dessas organizações, nas eleições, por meio do financiamento de candidatos e partidos que pudessem lhes beneficiar de algum modo.

Outra preocupação existente naquela ocasião (e que ainda hoje persiste) relaciona-se à influência exercida pelos dirigentes de empresas estatais no processo eleitoral. Isso porque, conforme aponta Souza (2013, p.02), o nacional desenvolvimentismo dominava o cenário econômico, despertando o receio permanente do desvio de recursos dessas empresas em proveito de seus dirigentes ou de terceiros na disputa eleitoral. Em razão disso, apesar de não ter sido efetivo na fiscalização, o legislador acertou na proibição dessa poderosa influência.

A redação do art.144 do aludido diploma legal expressa essas cautelas:

Art. 144. É vedado aos partidos políticos:

- I- receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro de procedência estrangeira;
- II- receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal;
- III- receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público.

Bonavides (2006, p.46) ainda adverte que não apenas o Código tratou desse assunto, mas também a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965. Dita Lei reproduziu as disposições do Código e as aperfeiçoou, ampliando o rol de vedações. *In verbis*:

Art. 56. Lei n. 4740/65 - LOPP de 1965. É vedado aos partidos:
 I – receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro procedente de pessoa ou entidade estrangeira;
 II – receber recursos de autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas porém as dotações oriundas das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e dos recursos financeiros destinados por lei ao fundo partidário, em caráter permanente ou eventual;
 III – receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas de serviço público;
 IV – receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa.

O primeiro ponto a ser observado sobre esse texto legal refere-se à vedação, no inciso IV, a doações privadas, criadas em razão da atuação de grupos empresariais que, para reagir aos avanços crescentes do ideário comunista no país, financiavam agentes políticos contrários a essa investida. Como bem exemplifica Souza (2013, p.02), o Ibad (Instituto Brasileiro de Ação Democrática), grupo de ação política de direita, organizado por empresários nacionais e estrangeiros ilustra bem essa situação.

Infere-se, também, da redação legal que o sistema de financiamento de campanha adotado pelo Brasil, na época, foi o público e se utilizou basicamente de recursos provenientes do fundo partidário, instituído pelo artigo 60 da então Lei Orgânica dos Partidos (Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965) e constituído pelas seguintes fontes de custeio:

Art. 60. Lei n. 4740/65 - LOPP de 1965. É criado o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos, que será constituído:
 I - das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
 II - dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanentes ou eventual;
 III - de doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto a que se refere o art. 75, inciso V.

Fato curioso observado por Barboza (2014, p. 24) é que, não obstante a Lei tenha reconhecido aos partidos uma função pública, com a criação do fundo partidário, e vedado a interferência das classes econômicas, proibindo doações por empresas privadas, ainda assim,

possibilitou doações por particulares ao fundo, todavia com prevalência da forma pública de financiamento.

Segundo Toffoli (2015, texto digital), o Fundo não levantou grande soma de dinheiro, fato que não representou qualquer embaraço naquela época, uma vez que, com a emergência da Ditadura Militar, o sistema democrático se esvaiu. Assim, a discussão sobre o equilíbrio entre as fontes de financiamento perdeu sentido, já que a temática pressupõe a existência de eleições livres, ou seja, de arranjos democráticos.

Nesse sentido, fácil deduzir que, após instalado o Regime Militar, quando o autoritarismo ocupa o lugar da legitimação democrática, exauriu-se, por consequência, a necessidade de atuação daquelas coalizões empresariais anticomunistas. As doações empresariais, então, foram proibidas com o escopo de consolidar a paralisia da conjuntura partidária, conveniente às elites políticas naquela ocasião.

Sobre essa vedação, Toffoli (2015, texto digital) frisa que ela não constava na proposição que originou a Lei nº 4.740, de 1965, sendo fruto de emenda apresentada, durante sua tramitação no Congresso Nacional, pelo então Deputado Federal Noronha Filho (do MDB do extinto estado da Guanabara) que justificou a proposta nos seguintes termos:

A finalidade do art.70 é velar pela pureza dos partidos políticos, impedindo o afluxo abusivo do poder econômico. Entretanto, é vesgamente unilateral, eis que tenta barrar a investida de corrupção de origem estatal ou governamental, e deixa a porta aberta para arremetida corruptora do poder econômico privado. Os exemplos de corrupção eleitoral no Brasil aí estão a demonstrar a incontrastável influência das organizações e grupos capitalistas privados, nacionais e estrangeiros, na deformação da vontade popular e na fraude da representatividade eleitoral. O caso do Ibad é um desses exemplos. Não se pode moralizar pela metade. Suprima-se a influência nefasta do poder econômico nos pleitos eleitorais, [em todos] os seus aspectos, graus, modalidades e latitudes.

Em 21 de junho de 1971, durante o momento mais duro do regime militar, a Lei nº 5.682 revogou a Lei nº 4.740, de 1965, instituindo a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Com o seu advento, o antigo rol de vedações foi estendido, incluindo os sindicatos e entidades de classe. Essa proibição tinha o propósito, como bem aponta Speck (2005, p.148), de enfraquecer o então partido oposicionista, o Movimento Democrático Brasileiro, bem como o de sufocar todas as forças políticas identificadas com o espectro ideológico oposicionista. Assim, o rol de vedações revistos na nova Lei foi disposto no texto do art. 91 da seguinte maneira:

Art. 91. Lei nº 5.682/71. É vedado aos Partidos:

I – receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa ou entidade estrangeira;

II – receber recurso de autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas nos números I e II do art. 55, e no art. 96;

III – receber, direta ou indiretamente, auxílio ou contribuição, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, de autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviço, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

IV – receber direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical.

Constata-se novamente, como na Lei anterior, a prevalência, no sistema de financiamento de partidos e campanhas eleitorais, de recursos públicos, por intermédio do fundo partidário, cuja constituição estava disciplinada no art. 95 da então Lei Orgânica. Todavia, no inciso III desse dispositivo, também havia a permissão, nos termos do parágrafo 1º, de doações de particulares aos partidos com a finalidade de criar e manter institutos educacionais formadores de lideranças políticas.

O início do processo de redemocratização, marcado por fatos como o retorno do pluripartidarismo, restabelecido pela Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, o início da reabertura política e o fim da censura nas propagandas eleitorais em rádio e televisão, com a revogação da “Lei Falcão” (Lei nº 6.339/76), associado à difusão do uso da televisão, implicou em intensa mudança na publicidade, mais especificamente, na propaganda eleitoral (Speck, 2012, p.51).

Essas modificações representaram, conforme o mesmo autor, maior necessidade de recursos para os candidatos realizarem suas campanhas, abrindo, dessa forma, o caminho para as contribuições empresariais.

Contudo, as doações empresariais só foram permitidas formalmente no Brasil com a promulgação da Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, após forte crise política que se instalou no país, devido ao escândalo envolvendo o então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, e seu tesoureiro, Paulo Cesar Farias, acusados de receber dinheiro, durante a campanha e, depois, no curso do mandato, de empresas privadas em troca de facilitação em licitações públicas, prática que ficou conhecida por “caixa dois”. Nessa senda, Speck (2012, p.49) elucida que:

O escândalo Collor-PC revelou que as empresas tinham se tornado a principal fonte de financiamento das disputas eleitorais durante os anos de 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 governo.

As regras de captação de recursos para campanhas foram, então, radicalmente alteradas, permitindo-se a doação por parte de empresa, com o objetivo, entre outros, de aumentar a transparência das então promíscuas e obscuras relações entre empresariado e mandatários (Speck, 2012, p.52).

Curioso observar que esse giro na legislação ocorreu em um contexto semelhante ao vivenciado atualmente e com o propósito também de extirpar a corrupção sistêmica, todavia, a experiência republicana demonstrou que por tal caminho o resultado pretendido não foi alcançado.

Sobre a Lei nº 8.713/93, Souza (2013, p.02) lembra ainda que:

A lista de doações proibidas aumentou, ao incluir os recursos provenientes de: entidade de direito privado que recebesse, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; pessoa jurídica sem fins lucrativos que recebesse recursos do exterior e; permissionário de serviço público. Ainda assim, as doações de empresas contratadas pelo Estado - empreiteiras, por exemplo - continuaram permitidas.

Importa registrar também que a Lei nº 8.713/93 foi editada para disciplinar especificamente as eleições gerais de 1994. Assim, como a Lei nº 9.100/95 que teve a incumbência de estabelecer normas exclusivamente para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996.

Todavia, em 30 de setembro de 1997, foi promulgada lei com caráter perene. Trata-se da Lei nº 9.504, conhecida como Lei Geral das Eleições, a qual passou a disciplinar todos os pleitos a partir de sua edição, consolidando o giro em direção ao financiamento empresarial da atividade político-partidária (Santos, 2015, p.20).

Na mesma toada, a Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995, a derradeira e vigente Lei dos Partidos Políticos, autorizou em definitivo o recebimento de doações de empresas para o financiamento da atividade político partidária, mantendo as restrições em relação a organismos e pessoas estrangeiras, entidades e órgãos da Administração Pública, concessionárias de serviço público e em relação às entidades sindicais e de classe (Santos, 2015, p.19).

O sistema de financiamento político passou, então, a ser misto, composto por recursos oriundos do governo e de doação privadas, através de pessoas físicas e jurídicas.

Em 2006, após novo escândalo envolvendo parlamentares envolvidos em esquema de compra de votos, conhecido como “mensalão”, foi promovida mais uma minirreforma eleitoral, por meio da Lei nº 11.300 de 10 de maio de 2006, a qual acrescentou ao rol de proibições os recursos de: entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas ou organizações não governamentais (ONGs) que recebessem recursos públicos; e organizações da sociedade civil de interesse público. Além disso, a Lei inovou ao impor a obrigatoriedade de partidos, coligações e candidatos divulgarem, durante a campanha eleitoral, pela rede mundial de computadores, relatório discriminativo dos recursos em dinheiro e estimáveis em dinheiro arrecadados e os gastos realizados (Souza, 2013, p.09).

Em 29 de setembro de 2009, foi promulgada a Lei nº 12.034 que alterou as Leis nº 9.096/95 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504/97, Lei das Eleições, e 4.737/65 - Código Eleitoral. As modificações trazidas por essa Lei visavam atualizar a legislação eleitoral e tem como seu principal mérito reproduzir a jurisprudência sedimentada no Tribunal Superior Eleitoral, principalmente no tocante à propaganda, pesquisas eleitorais e arrecadação de recursos, como bem elucidada Angelim (2010, texto digital).

Em 2013, tencionando diminuir os elevados custos das campanhas eleitorais, publicou-se no Brasil a Lei nº 12.891, a qual dispõe, sobretudo, sobre os limites do total de gastos de campanha, bem como, sobre situações dispensadas de comprovação no momento da prestação de contas de campanha (Barboza, 2014, p. 27). Esses dispositivos foram dispostos no parágrafo único do artigo 26 e no parágrafo 6º do artigo 28 da Lei nº 9.504/97. Veja:

Art. 26. [...]

Parágrafo único. São estabelecidos os seguintes limites com relação ao total do gasto da campanha:

I - alimentação do pessoal que presta serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais: 10% (dez por cento);

II - aluguel de veículos automotores: 20% (vinte por cento).” (NR)

Art. 28. [...]

§ 6o. Ficam também dispensadas de comprovação na prestação de contas:

I - a cessão de bens móveis, limitada ao valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por pessoa cedente;

II - doações estimáveis em dinheiro entre candidatos, partidos ou comitês financeiros, decorrentes do uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa” (NR)

A partir de 2006, observa-se que o legislador começou a voltar sua atenção aos mecanismos de arrecadação e prestação de contas, visando tornar o processo eleitoral mais transparente e acessível à fiscalização da Justiça Eleitoral.

Em 29 de setembro de 2015, foi editada a Lei nº 13.165, outra minirreforma eleitoral que, de modo mais coerente, ficou conhecida como contrarreforma eleitoral, pois seu texto final, ao contrário de ampliar a participação política, moralizar as campanhas eleitorais e garantir a normalidade e a legitimidade da soberania popular, tornou ainda mais confusa, para o eleitor, a compreensão do sistema eleitoral vigente (Santos, 2015, p. 20).

O art. 2º do referido diploma legal incluiu no parágrafo 12 do art. 28 da Lei nº 9.504/97 a chamada doação oculta, cuja dinâmica proposta, ao dispensar a individualização dos doadores, acobertava ainda mais o cenário de promiscuidade entre mandatários e financiadores (Santos, 2015, p. 20), dispondo da seguinte forma:

Art. 28. A prestação de contas será feita:

(...)

§ 12. Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores.

Nota-se que, ainda que o financiamento empresarial de campanhas tenha sido oportunamente vetado, a norma legal vigente tornou novamente possível, agora exclusivamente por pessoas físicas, a doação oculta, configurando-se como um contrassenso a moralidade das eleições.

Esse apanhado histórico revela que as mudanças na regulação das finanças político-partidária ocorreram refletindo as crises políticas instaladas e em resposta às dúvidas postas em relação ao sistema eleitoral e à sua legitimidade. Contudo, observa-se que em nenhum desses momentos houve um profundo debate sobre a temática.

Constata-se facilmente que, ao longo da evolução da regulação de finanças eleitorais, o legislador brasileiro preocupou-se apenas em promover ou restringir meios de financiamento, todavia, sem nenhum critério. Prova disso é que em momentos históricos, com características muito distintas, como por exemplo a ditadura civil-militar e o auge da experiência democrática brasileira, foi utilizado o mesmo posicionamento quanto ao tema, a proibição do financiamento empresarial.

Contudo, como bem assinala Souza (2013, p. 08), no campo da transparência para as contas eleitorais, da falta de limites efetivos para as doações privadas, baseados em outros

critérios que não a renda dos doadores e definidos para cada doação a um candidato específico, houve pouco progresso.

Fato é que essa polarização radical do financiamento no Brasil, do modelo eminentemente público ao predominantemente privado, frente às conjunturas políticas de crise, sem uma ampla discussão, desprestigiou o nivelamento da competição eleitoral e a integridade dos representantes eleitos em face do poder econômico dos seus financiadores.

3.2 PRINCÍPIOS E NORMAS CONSTITUCIONAIS BALIZADORES DO FINANCIAMENTO DAS ATIVIDADES POLÍTICO-PARTIDÁRIAS

A Constituição Federal é a lei mais importante do ordenamento jurídico. Nesse sentido, para serem válidas, as demais Leis e atos normativos devem apresentar compatibilidade com essa Lei Fundamental, a qual é verificada por meio do mecanismo conhecido como controle de constitucionalidade (Mendes, Coelho e Branco, 2009, p. 1049).

Resumidamente, a supremacia constitucional tem sua base repousada na *ficção* da norma fundamental hipotética, cuja teoria, desenvolvida pelo grande jurista austríaco Hans Kelsen, considera o ordenamento jurídico como uma estrutura hierarquizada de normas, em que norma fundamental é aquela que constitui a *unidade* de uma pluralidade de normas, enquanto representa o fundamento de *validade* de todas as normas pertencentes a ordena normativa (Mendes, Coelho e Branco, 2009, p. 1049).

Nas palavras do professor José Afonso da Silva (2012, p.45), o princípio da supremacia da constituição:

significa que a Constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos. É, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as normas fundamentais de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas

Desse princípio, completa o mestre:

resulta o da compatibilidade vertical das normas da ordenação jurídica de um país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as normas de grau superior, que é a constituição. As que não forem compatíveis com ela são inválidas, pois a incompatibilidade vertical

resolve-se em favor das normas de grau mais elevado, que funcionam como fundamento de validade das inferiores.

Ante o exposto, extrai-se que a instituição de um sistema de controle de constitucionalidade é fundamental para proteção do texto constitucional, além da garantia da segurança jurídica, que surge com o escopo de resguardar a norma na qual se estrutura o Estado democrático de Direito.

Assim, para se auferir a validade das normas jurídicas que disciplinam o financiamento das atividades político-partidárias, é primordial conhecer a disciplina constitucional, sobretudo, aquela pertinente ao tema.

Na Constituição Federal de 1988, há apenas 3 (três) dispositivos ligados ao financiamento de campanhas eleitorais, os quais aparecem no Capítulo V (Dos Partidos Políticos) do Título II (Dos direitos e garantias fundamentais). Por meio deles, a Carta Magna: a) proíbe que os partidos políticos recebam recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros, bem como estabeleçam qualquer relação de subordinação com eles (art. 17, inciso II); b) exige que os partidos políticos prestem contas à Justiça Eleitoral (art. 17, inciso III); e c) assegura aos partidos políticos o direito a recursos do Fundo Partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão (art. 17, § 3º). (Violato, 2014, p.12)

Por outro lado, existem diversos princípios constitucionais que regem o processo eleitoral brasileiro e se inter-relacionam harmonicamente (Violato, 2014, p.12). O presente estudo ressaltará 3 (três) desses princípios, quais sejam, da república¹⁰, da democracia¹¹ e da igualdade¹², abordando também aqueles que guardam íntima relação com estes.

Vale frisar que os princípios são o alicerce do ordenamento jurídico, refletindo as aspirações e valores da sociedade em forma de norma que vinculam o legislador e o aplicador do direito. Nessa esteira, o ensinamento do professor Celso Antônio Bandeira de Mello (1997, p. 572) que diz que:

princípio é o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

¹⁰ Art. 1º, *caput*, art. 14, § 9º e 10º, art. 34, VI, a, e art. 60, § 4º, III da CF.

¹¹ Art. 1º, art. 14, *caput*, art. 17, *caput*, art. 23, I, art. 34, VI, a, e art. 60, § 4º, II da CF.

¹² Art. 3º, IV, art. 5º, *caput* e inciso I, art. 14, *caput*, art. 17m *caput*, art. 60, § 4º, IV, art. 170, VII da CF.

Assim, faz-se mister apreender noções sobre os princípios norteadores do processo eleitoral. Com esse fito, entende-se que o princípio republicano, em linhas gerais, dita o modo pelo qual as autoridades públicas se relacionam com os cidadãos, caracterizando-se pelo eletividade, temporariedade e necessidade de prestação das contas públicas (Medeiros, 2011, texto digital). Portanto, envolve também os princípios da impessoalidade¹³, moralidade¹⁴ e probidade¹⁵ no trato da *res publica*.

Já o princípio democrático, assim como o republicano, integra o rol dos que o professor Canotilho (2003, p 35) chama de princípios políticos constitucionalmente estruturantes¹⁶, o qual se apoia na cidadania¹⁷, no pluralismo político¹⁸, na soberania popular¹⁹ e na liberdade de expressão²⁰.

Por fim, tem-se o princípio da igualdade que, alicerçado no ideal de justiça, reflete a dignidade da pessoa humana²¹ e orienta o imperativo da justiça social²², sem olvidar, por óbvio, dos princípios do valor social da livre iniciativa²³, da proteção contra o abuso do poder econômico²⁴ e da função social da propriedade²⁵ (Violato, 2014, p.19).

Em paralelo a esses, devem ser observados ainda os objetivos fundamentais para a República Federativa do Brasil (Violato, 2014, p.19), insculpidos no art. 3º da Constituição Federal de 1988:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 II - garantir o desenvolvimento nacional;
 III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
 IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

¹³ Art. 37, *caput*, da CF

¹⁴ Art. 5º, LXXIII, art. 14, § 9º, e art. 37, *caput*, da CF.

¹⁵ Art. 14, § 9º, art. 15, V, e art. 37, § 4º, da CF.

¹⁶ Também conhecidos como Princípios Fundamentais ou Princípios Estruturantes do Estado Constitucional, segundo os livros de Direito, são os princípios que estabelecem a forma, estrutura e governo do Estado etc.

¹⁷ Art. 1º, II, art. 5º, LXXI e LXXVII, e art. 15, *caput*, art. 17, *caput*, e art. 60, § 4º, II e IV, da CF.

¹⁸ Art. 1º, V, e art. 17, *caput*, da CF.

¹⁹ Art. 1º, parágrafo único, e art. 14, *caput*, da CF.

²⁰ Art. 5º, IV e IX, art. 17, *caput*, art. 60, § 4º, IV, e art. 220, *caput* e §§ 1º e 2º, da CF.

²¹ Art. 1º, III, art. 3º, III e IV, art. 17, *caput*, art. 60, § 4º, IV, e art. 170, *caput*, da CF.

²² Art. 1º, III, art. 3º, III e IV, art. 17, *caput*, art. 60, § 4º, IV, e art. 170, *caput*, da CF.

²³ Art. 1º, IV, da CF.

²⁴ Art. 14, § 9º e 10º, e art. 173, § 4º, da CF.

²⁵ Art. 5º, XXIII, e art. 170, III, da CF.

Constata-se, pois, que a Constituição Cidadã elenca um conjunto de preceitos visando assegurar o Estado Democrático de Direito, cujo titular do poder é o povo, conforme parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988²⁶. Para tanto, concede garantias e impõe limites que servem de base, de acordo com a teoria do escalonamento hierárquico das normas, entre outras finalidades, para a verificação da validade do financiamento empresarial de campanhas eleitorais, inclusive, a partir dos resultados dele decorrentes.

Nesse sentido, é fundamental conhecer/compreender as normas infraconstitucionais que disciplinam o financiamento da atividade político-partidária. Assunto que será abordado na sequência.

3.3 NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS APLICADAS AO FINANCIAMENTO DAS ATIVIDADES POLÍTICO-PARTIDÁRIAS

O parâmetro normativo aplicável ao financiamento das atividades político-partidárias se divide em duas categorias, conforme os recursos sejam destinados aos partidos políticos (Lei nº 9.096/95) ou às campanhas eleitorais (Lei nº 9.504/97).

Sobre a citada divisão, deve-se atentar que, para a correta compreensão de toda sistemática pertinente ao tema e suas implicações para a democracia, esses diplomas exigem uma interpretação integrada e complementar de seus textos. Contudo, para efeitos didáticos, o estudo dessas modalidades será feito separadamente.

Antes, porém, importa destacar os aspectos gerais e a importância da Lei dos partidos políticos e da Lei das Eleições. Para tanto, Barreto (2012, p.28), em seu livro *Direito Eleitoral* vol. 47, argumenta que:

A Lei dos Partidos Políticos é a lei básica das agremiações partidárias, definindo, a partir da Constituição, as situações jurídicas que envolvem a criação e o funcionamento dessas associações.

A Lei das Eleições disciplina o funcionamento do processo eleitoral propriamente dito, desde os processos de escolha dos candidatos até a eleição em si, passando pela propaganda eleitoral, pelas condutas vedadas aos agentes públicos em campanha, pela captação e aplicação de recursos em campanha, dentre outros temas.

²⁶ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Villas Bôas (2014, texto digital), por outro lado, ressalta a importância dos institutos, sem descuidar do pensamento crítico, quando afirma que “encontram-se no sistema legal, duas importantes leis vigentes: a Lei 9.504/1997 e a Lei 9.096/1995 – ambas asseverando que vigora um sistema de financiamento misto de campanha, que é dotado de profunda distorção”.

De fato, essas leis vêm sendo fonte de muitas discussões, sobretudo, no que tange ao financiamento de campanhas eleitorais, realizado por meio de doações de pessoas físicas e pessoas jurídicas (empresas privadas).

Assim, para os fins ora propostos, serão destacados os dispositivos que estabelecem, além da destinação e das finalidades atribuídas às diversas formas de financiamento, quais são as fontes permitidas e os limites impostos para cada caso, estabelecendo-se as suas semelhanças e diferenças de maneira a esclarecer as suas implicações.

3.3.1 Financiamento dos partidos políticos (Lei nº 9.096/95)

Os partidos políticos são considerados pessoas jurídicas de direito privado que exercem uma atividade que é de interesse público. Suas funções primordiais são: assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.²⁷

A partir da análise do texto da lei em comento, percebe-se que a atuação político partidária, vai além de sua característica estruturante, como assegurador da autenticidade do sistema representativo, contemplando desde o estudo, a pesquisa e a educação política até a defesa dos direitos fundamentais, como será visto adiante.

Na mesma linha, José Afonso da Silva (2012, p. 410), identificando os partidos políticos como parte da engrenagem do processo democrático, diz que:

De acordo com o sistema constitucional e legal brasileiro, os partidos políticos deverão desenvolver atividades que ofereçam várias manifestações, tais como: permitam aos cidadãos participar nas funções públicas; atuem como representantes da vontade popular e da opinião pública; instrumentem a educação política do povo; facilitem a coordenação dos órgãos políticos do Estado.

²⁷ A Lei nº 9.096/1995 traça, em seu artigo 1º, as funções dos partidos políticos no Brasil: Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

A Constituição Federal, inclusive, reconhecendo esse mister dos partidos políticos para a democracia, prevê expressamente a legitimidade dessas agremiações para impetrar mandado de segurança coletivo, propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade, além de outras relativas à defesa do mandado parlamentar e do patrimônio público (Violato, 2014, p.21).

Em razão desse relevante papel, convencionou-se que o Estado deve assegurar aos partidos políticos os meios de sua manutenção e de seu fortalecimento, tarefa realizada por meio do Fundo Partidário, nos termos do art. 40, § 1º, e art. 41, *caput*, da Lei nº 9.096/95.²⁸

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, denominado Fundo Partidário, é a principal forma das agremiações financiarem as suas atividades (não obstante o montante dos seus recursos seja superado por aquele arrecadado a partir do financiamento empresarial de campanhas eleitorais) e, assim como os partidos políticos, é um mecanismo indispensável para o pleno desenvolvimento da democracia, sobretudo no que se refere à realização do pluralismo político (previsto no art. 1º, inciso V, e art. 17, *caput*, da Constituição Federal). Isso porque o Fundo é distribuído de forma absolutamente independente de questões ideológicas ou pragmáticas (Violato, 2014, p.21).

Importa frisar que, conforme previsão legal, uma parte do Fundo também pode ser utilizado para o financiamento de campanhas eleitorais, todavia os recursos destinados para esse fim não podem comprometer a sua finalidade principal, a manutenção dos partidos políticos. Isso porque, dada a sua relevância, o Fundo Partidário é a única de todas as modalidades de financiamento da atividade política permitidas no Brasil à qual a legislação atribui um rol de finalidades e critérios de aplicação bastante específicos cuja observância é obrigatória para os partidos políticos (o art. 44, § 1º, da Lei nº 9.096/95 não deixa dúvidas quanto a isso):

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:
I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites:
(Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

²⁸ O Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a expressão “obedecendo aos seguintes critérios”, prevista no *caput* do art. 41 da Lei nº 9.096/96, bem como os incisos I e II do mesmo artigo (*vide* ADI nº 1.351 e 1.354).

a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

II – na propaganda doutrinária e política;

III – no alistamento e **campanhas eleitorais**;

IV – na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido;

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

VI - no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

VII - no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 1º Na prestação de contas dos órgãos de direção partidária de qualquer nível devem ser discriminadas as despesas realizadas com recursos do Fundo Partidário, de modo a permitir o controle da Justiça Eleitoral sobre o cumprimento do disposto nos incisos I e IV deste artigo.

Outrossim, cabe esclarecer que, quanto à constituição, o financiamento do Fundo Partidário não é realizado exclusivamente com recursos públicos, sendo também composto por recursos privados, inclusive oriundos de empresas, conforme se depreende do art. 38 da Lei nº 9.096/95:

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

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

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

III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Ressalte-se que, no que tange às doações de pessoas físicas e jurídicas, elas podem se destinar tanto aos Fundos Partidários quanto, diretamente, aos Partidos Políticos (que também

não se confunde com aquelas destinadas ao financiamento de campanhas eleitorais). Tal é a compreensão do art. 39 da Lei nº 9.096/95:

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.

§ 1º As doações de que trata este artigo podem ser feitas diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual e municipal, que remeterão, à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido, o demonstrativo de seu recebimento e respectiva destinação, juntamente com o balanço contábil.

(...)

§ 5º Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

Há, portanto, previstas na Lei nº 9.096/95, duas formas para o financiamento partidário, uma feita por meio do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos e outra a partir de doações realizadas diretamente aos partidos, em ambos os casos, sem limites para as doações. Contudo, no primeiro caso, é compreensível e lógico a ausência de limites impostos, uma vez que as doações se destinam a todos os partidos, já no segundo caso, a falta de limite traz perplexidade, uma vez que as doações são feitas em apoio direto a um determinado partido.

Além desses dois mecanismos de financiamento partidário, é fato conhecido que, no Brasil, os partidos políticos têm direito ao acesso gratuito a horários no rádio e na televisão para a divulgação de suas propostas políticas (que não se confundem com aqueles destinados à propaganda eleitoral), nos termos do art. 46 e seguintes da Lei nº 9.096/95.

Essa modalidade se insere no rol de financiamento público, vez que às emissoras é assegurado o direito à compensação fiscal em razão do horário disponibilizado aos partidos políticos, conforme previsão expressa do parágrafo único do art. 52 da mesma lei²⁹. Todavia, assim como ocorre com os recursos oriundos do Fundo Partidário, a propaganda partidária gratuita destina-se às atividades político-partidárias de uma forma geral, devendo igualmente ser observados critérios específicos previstos no art. 45 do referido diploma legal (Violato, 2014, p.25):

Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

²⁹ A compensação fiscal é regulamentada pelo Decreto nº 7.791/2012.

- I - difundir os programas partidários;
 - II - transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido;
 - III - divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários;
 - IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)
- § 1º Fica vedada, nos programas de que trata este Título:
- II - a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos;
- § 6º A propaganda partidária, no rádio e na televisão, fica restrita aos horários gratuitos disciplinados nesta Lei, com proibição de propaganda paga. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

Assim, de acordo com Violato (2014, p.26), a Lei nº 9.096/95, em suma, a) disciplina o financiamento partidário b) feito a partir de recursos públicos e privados c) por meio do Fundo Partidário, das doações realizadas diretamente aos partidos políticos e de contribuições de seus filiados, d) não determina limites para as doações e e) prevê a propaganda partidária gratuita em rede de rádio e de televisão, f) todos mecanismos destinados a assegurar a continuidade das atividades político-partidárias, g) ainda que os recursos provenientes do financiamento possam ser aplicados nas campanhas eleitorais.

Observa-se que, embora não trate especificamente do financiamento de campanhas eleitorais, a Lei dos Partidos Políticos disciplina pontos relevantes ao presente estudo, que contribuem, mormente, para a análise das ações que o poder público implementou ou deve implementar sobre a matéria para assegurar a efetivação de uma democracia cidadã no Brasil. Contudo, para a completa compreensão do tema é fundamental proceder ao exame da Lei que disciplina as eleições, objeto do próximo sub tópico.

3.3.2. Financiamento de campanhas eleitorais (Lei nº 9.504/97)

Numa democracia, as eleições são de fundamental importância. Além de representar um ato de cidadania, possibilitam, no Brasil³⁰, a escolha de representantes e governantes responsáveis pela elaboração das leis que regem a vida do povo, motivo pelo qual requer que

³⁰ O Brasil adotou o regime da democracia semidireta, aquele que mistura as duas formas de exercício da democracia: a direta, exercida diretamente pelo povo (no Brasil através de instrumentos como o plebiscito, referendo e ação popular); e a indireta, por meio da qual o povo exerce sua soberania através de representantes eleitos.

seja exercida de forma plena, longe de vícios constituídos por ilegitimidades de origem, exercício e finalidade.

Buscando essa plenitude, como visto alhures, as Leis que regulam o processo eleitoral brasileiro passam por constantes mudanças. A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), atualmente em vigor, por exemplo, trouxe, em primeiro plano, como mudança positiva, sua perenidade, já que, antes de sua promulgação, era editada uma Lei Federal para cada eleição, com prazo de duração determinado (Borba, 2015, p.34).

Com a Reforma Eleitoral de 2015 várias regras de doações para campanhas eleitorais foram alteradas e já entrarão em vigor nas eleições do ano de 2016. As principais mudanças estão relacionadas com a proibição do financiamento das campanhas dos candidatos por empresas, e com a redução e fixação do limite de gastos. Sendo assim, para a posterior análise da racionalidade dessas alterações, é necessário conhecer a íntegra das normas concernentes ao financiamento eleitoral.

Inicialmente a Lei nº 9.504/97, no art. 17, adverte que “as despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei”.

Oportuno destacar que o financiamento previsto pela Lei nº 9.504/97 é feito exclusivamente com recursos privados, salvo o acesso gratuito às redes de rádio e de televisão, interpretação ratificada pela leitura do art. 79, que estabelece que “o financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinado em lei específica”.

Conforme visto anteriormente, trata-se da Lei nº 9.096/95, que prevê, vale lembrar, o financiamento partidário feito a partir de recursos públicos e privados com o fim de assegurar a continuidade das atividades político-partidárias, não obstante o fato de que podem ser utilizados, segundo os limites nela delineados, inclusive para o financiamento de campanhas eleitorais (Violato, 2014, p. 27).

Ante tais considerações iniciais, observa-se que o financiamento eleitoral instituiu duas situações distintas, a saber, a participação de pessoas físicas e a propaganda eleitoral gratuita nas redes de rádio e de televisão. Importa recordar, ainda, que a disciplina trazida pela Lei nº 9.504/97 se aplica inclusive às doações feitas diretamente aos partidos políticos por pessoas físicas e jurídicas nos termos da Lei nº 9.096/95 quando revertidos para o financiamento de campanhas eleitorais (Violato, 2014, p. 27).

No que diz respeito à participação de pessoas físicas, o art. 23 da Lei nº 9.504/97 autoriza tanto a doação para campanhas eleitorais quanto a utilização de recursos próprios pelos candidatos:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 1º-A O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

(...)

§ 7º O limite previsto no § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Nota-se que o financiamento de campanhas por pessoas físicas manteve o limite de doação em 10% dos rendimentos brutos recebidos pelo doador no ano anterior à eleição, ampliando, entretanto, o limite de doações estimáveis em dinheiro de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador que era de R\$ 50.000,00 para R\$ 80.000,00. Pelo novo texto, a Lei Eleitoral passa a ter menção expressa de que o candidato poderá usar recursos próprios até o limite de gastos estabelecido na lei.

De assinalar que a Secretaria da Receita Federal do Brasil fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e, apurando indício de excesso, comunicará o fato, até 30 de julho do ano seguinte ao da apuração, ao Ministério Público Eleitoral (§ 3º, art. 24-C, Lei nº 9.504/97). Já nas doações estimáveis em dinheiro entre candidatas (as) ou partidos, decorrentes do uso comum de sedes ou de materiais de propaganda, o gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa (inciso II, do § 6º do art. 28, Lei nº 9.504/97).

Ainda quanto à participação de pessoas físicas no custeio das campanhas eleitorais, o art. 27 da Lei nº 9.504/97 estabelece que “qualquer eleitor poderá 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”.

Importa esclarecer, todavia, que essa autorização não contempla toda e qualquer pessoa física, ao contrário dos demais dispositivos da Lei nº 9.504/97 e da Lei nº 9.096/95, mas tão somente os eleitores. Além disso, não se trata de doação, tendo em vista que é o próprio eleitor quem realiza o gasto, em uma manifestação pessoal de apoio sobre a qual o candidato não

realiza qualquer ingerência, a bem da verdade sequer necessita ter conhecimento (Violato, 2014, p. 28).

No que tange às pessoas jurídicas, a Lei nº 9.504/97 adota um caminho inverso, estabelecendo um extenso rol de entidades a quem não confere o direito de participar do processo eleitoral por meio do financiamento de campanhas:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- I - entidade ou governo estrangeiro;
- II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- III - concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- V - entidade de utilidade pública;
- VI - entidade de classe ou sindical;
- VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;
- VIII - entidades beneficentes e religiosas;
- IX - entidades esportivas que recebam recursos públicos;
- IX - entidades esportivas;
- X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
- XI - organizações da sociedade civil de interesse público.
- XII - (VETADO).

§ 1º Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81.

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

Observa-se que exceto pela proibição relativa às entidades e governos estrangeiros (repetindo a vedação constitucional expressa no art. 17, inciso II) e às pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior, em ambos os casos com o condão de preservar a soberania nacional³¹, todas as outras vedações tratam de situações em que a doação para

³¹ É interessante observar, contudo, que, em quase todos os dispositivos da Lei nº 9.504/97 e da Lei nº 9.096/95 não há vedação a doações de pessoas físicas feitas por estrangeiros ou por quem não esteja apto a exercer a sua capacidade eleitoral ativa, sendo a única exceção aquela contida no art. 27 da Lei nº 9.504/97. Apesar disso, o art. 337 do Código Eleitoral tipifica a participação de “estrangeiro ou brasileiro que não estiver no gozo dos seus direitos políticos, de atividades partidárias inclusive comícios e atos de propaganda em recintos fechados ou abertos”.

campanhas eleitorais constituiria ato com elevado potencial para o conflito de interesses³², haja vista que as relações existentes no âmbito da Administração Pública e entre esta e as demais entidades mencionadas não comportam o confinamento de inclinações político-partidários particulares, ao contrário, devem sempre primar pelo interesse público e estão subjugadas à vontade da maioria, independente do posicionamento individual de seus agentes. Assim, a omissão quanto às empresas beneficiadas por isenções fiscais e aquelas cuja principal atividade fosse sobretudo de contratos firmados com o Estado causava estranheza (Violato, 2014, p. 29).

A propósito, nos termos do Projeto de Lei nº 5.735/13, da Minirreforma Eleitoral, as doações de empresas estariam permitidas se endereçadas aos partidos (art. 24, XII, § 2º, § 3º, Art. 24-A, Art. 24-B, Lei nº 9.504/97). No entanto, esses dispositivos foram vetados coerentemente pela Presidente da República em consonância com decisão tomada pelo STF, que, por maioria, declarou inconstitucional o financiamento empresarial. Assim, a pessoa jurídica que mantenha contrato de execução de obras com órgãos da administração pública direta e indireta fica impedida de efetuar doações para campanhas eleitorais, mesmo que para os partidos políticos, a partir das eleições de 2016.

Importa lembrar que, antes das mudanças do ano de 2015 na Lei, o limite para as doações realizadas por pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais estava previsto no art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/97, o qual fixava em 2% (dois por cento) do faturamento bruto da empresa no ano anterior à eleição. Além disso, a Lei das Eleições estabelecia (art. 17-A) que o patamar máximo para os gastos³³ relativos a cada cargo em disputa deveria ser fixado por lei, facultando essa tarefa aos partidos no caso de inércia do Poder Legislativo. Regras que racionalmente foram revogadas.

Por fim, a Lei nº 9.504/97 prevê a propaganda eleitoral gratuita nas redes de rádio e de televisão nos termos do art. 44 e seguintes, vedada a veiculação de propaganda paga nesses meios. Assim como ocorre com a propaganda partidária, trata-se efetivamente de financiamento público, tendo em vista que às emissoras é igualmente conferido o direito à compensação fiscal pelo tempo cedido. Contudo, a prerrogativa conferida aos partidos políticos pela Lei nº 9.504/97 destina-se exclusivamente às campanhas eleitorais, não podendo ser utilizada para nenhum outro fim, distinguindo-a da propaganda partidária gratuita prevista pela Lei nº 9.096/96 (Violato, 2014, p.30).

³² A Lei nº 12.813/13 define conflito de interesses, no como “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública” (art. 3º, inciso I).

³³ O art. 26 da Lei nº 9.504/97 define os gastos eleitorais.

Resumidamente, sobre a Lei nº 9.504/97, Violato (2014, p.31) conclui que a) disciplina o financiamento eleitoral b) feito a partir de recursos privados, c) que consistem em doações realizadas diretamente às campanhas eleitorais d) de acordo com os limites estabelecidos em lei, e) prevê a propaganda eleitoral gratuita em rede de rádio e de televisão, f) todos mecanismos destinados a assegurar a realização das campanhas eleitorais, e g) cria mecanismos para limitar a realização de despesas pelos candidatos no processo eleitoral.

O financiamento partidário e o financiamento eleitoral guardam distinções, contudo, complementam-se, estabelecendo juntos diversas implicações para o processo eleitoral brasileiro, motivo pelo qual esse conjunto normativo é indispensável para a compreensão do financiamento empresarial de campanhas eleitorais no contexto político, bem como para avaliação de seus impactos sobre o processo democrático.

4 A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS ELEITORAIS

A Ordem dos advogados do Brasil (OAB), consciente de seu papel³⁴ e de que a afirmação do Estado democrático de Direito está intimamente ligada à legitimidade das eleições, ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650 no Supremo Tribunal Federal (STF), requerendo a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, assim como a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade de alguns artigos da Lei nº 9.504/97 e da Lei nº 9.096/95 que permitiam indiretamente as doações de pessoas jurídicas; do mesmo modo requereu que fosse instado o Congresso Nacional a editar legislação na qual estabeleça um limite per capita mais baixo e equânime para as doações feitas por pessoas físicas às campanhas eleitorais, assim como pelos próprios candidatos, sob pena de, não o fazendo, atribuir essa competência ao Tribunal Superior Eleitoral.

A ação teve como fundamento a representatividade do poder econômico nas eleições e a desconformidade das normas que permitiam as doações empresarias às campanhas eleitorais com princípios constitucionais como o da igualdade, da República e da democracia.

Como já antecipado, no dia 17 de setembro de 2015, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) declararam a inconstitucionalidade das doações de empresas às campanhas

³⁴ A legitimidade da OAB para propor a ADI está prevista no art. 103, VII da CF/88, poder concedido em razão do importante papel desempenhado no processo de redemocratização do Brasil.

eleitorais e, no dia 18 de novembro de 2015, os deputados e senadores votaram pela manutenção do veto presidencial, que seguiu entendimento do STF, ao projeto de lei da minirreforma eleitoral (PL 5.735/13) no item referente ao financiamento das campanhas. Com essas decisões, a proibição do financiamento empresarial de campanhas eleitorais já alcança as eleições de 2016.

Contudo, essa medida ainda divide opiniões, sobretudo, quanto a sua aptidão para garantir uma democracia cidadã no Brasil (livre de conceitos como a cleptocracia e a plutocracia), motivo pelo qual o tema instiga a sociedade a um amplo debate. Nesse contexto, segue-se à análise de sua (in) constitucionalidade.

4.1 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

A Constituição Federal de 1988 preceitua no *caput* do art. 5º sobre o princípio constitucional da igualdade, nos seguintes termos:

Artigo 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

O princípio em comento prevê o tratamento isonômico de todos os cidadãos perante a lei, vedando, portanto, quaisquer diferenciações arbitrárias e absurdas, não justificáveis pelos valores da Constituição Federal, com a finalidade de limitar e orientar a atuação do legislador, do intérprete ou autoridade pública e do particular.

De modo específico, no que tange aos direitos políticos, o princípio da igualdade é reiterado no *caput* do art. 14 da Carta Magna, quando estabelece que o voto de todo e qualquer cidadão tem exatamente o mesmo valor para todos.

Assim, qualquer ameaça à paridade que deve existir entre os cidadãos nas eleições é uma afronta ao ideal democrático. Sobre a questão Sarmiento e Osório (2014, p. 3-4) opinam:

A democracia, entendida como o governo “do povo, pelo povo e para o povo”, se assenta na premissa fundamental da igualdade política entre os cidadãos, isto é, na possibilidade de todo o povo, igualmente considerado, participar da formação do governo e da vontade política da comunidade, por intermédio da eleição de representantes. As ideias de democracia e de igualdade política são, assim, absolutamente indissociáveis.

A propósito, conforme texto da referida ADI, calha esclarecer que, ante o constitucionalismo contemporâneo, a igualdade, tomou nova proporção, não se esgotando numa vedação às discriminações arbitrárias. Isso porque as constituições sociais, como a brasileira, partem da premissa de que existe uma profunda desigualdade nas relações políticas, econômicas e sociais, e que é dever do Estado atuar para corrigi-las, de forma a reduzir a assimetria de poder entre as pessoas e promover a inclusão dos segmentos excluídos e vulneráveis. A igualdade não é tomada como um fato, mas como uma meta, que deve ser perseguida através da atuação dos três poderes estatais e da sociedade como um todo.

O financiamento empresarial de campanhas eleitorais vai de encontro ao princípio da igualdade por diversas razões. Em primeiro plano, por acentuar as desigualdades políticas e sociais existentes, ao possibilitar o domínio das classes abastardas sobre os resultados eleitorais e, conseqüentemente, das deliberações coletivas e políticas públicas, conduzindo-as de acordo com os próprios interesses. Nesse sentido o ensinamento de Velloso e Agra (2009, p. 223), para os quais:

A predominância do sistema de financiamento privado fez com que os detentores do poder econômico tenham vantagem nas eleições, tornando o sistema eleitoral extremamente desigual, haja vista privilegiar os cidadãos que dispõem de fontes de financiamento em detrimento daqueles que não possuem condições financeiras suficientes

Sabe-se que, na esfera econômica, a desigualdade de riqueza é admitida, contanto que observadas as normas constitucionais e legais. No entanto, quando essa desigualdade econômica gera desigualdade política, a qual jamais deve ser aceita, estamos diante de um sistema patológico, incompatível com os princípios que integram o núcleo básico da democracia constitucional.

Nessa esteira, Walzer (1999, p.10) adverte que as sociedades são integradas por diversas “esferas de justiça”. Para ele, a sociedade justa seria aquela em que uma situação de vantagem em uma esfera não leva a uma situação de vantagem indevida na outra. Todavia, isso é o que vem ocorrendo no Brasil, onde ocorrem práticas deturpadas na política, algumas legitimadas pelo ordenamento jurídico pátrio, como era o caso do financiamento empresarial de campanhas, cuja lógica consistia na quase adoção de critérios censitários para a escolha dos governantes. Qualquer mecanismo que viabilize a influência do poder econômico sobre a política prega, em verdade, a igualdade meramente formal, permitindo a perpetuação da desigualdade política

Neves (2007), por outro lado, emitindo um pensamento mais radical, preceitua que a afirmação do princípio da igualdade ainda é uma proclamação simbólica, vez que funciona como álibi que omite a excessiva influência que o poder econômico exerce sobre a política. Isso porque as doações eleitorais, sejam diretas ou indiretas, conferem aos detentores do poder econômico a capacidade de converter este poder, em poder político, o que implica inevitavelmente na perpetuação do quadro de desigualdade socioeconômica, favorecendo as mesmas elites de sempre, que manipulam os governos de acordo com seus interesses.

A ofensa ao princípio da igualdade frente ao poder econômico pode ser percebida sob diversos prismas, os quais, após essas breves considerações, serão trabalhados a seguir.

4.1.1 O critério da renda como limite às doações de pessoas físicas

Como dito antes, as doações para campanhas eleitorais foram implantadas com o intuito de incentivar a atuação política por parte dos cidadãos. Nesse sentido, a limitação imposta às doações de pessoas físicas com base na renda pessoal, a qual, segundo Sarmiento e Osório (2014, p.13), não é repetida por nenhuma outra democracia representativa, configura-se como um mandamento altamente antidemocrático, uma vez que transfere para o processo eleitoral as profundas desigualdades econômicas observadas na sociedade brasileira, limitando a participação sem, todavia, alcançar o objetivo de impedir o abuso do poder econômico no processo eleitoral.

A lei se torna mais absurda porque, além de restringir injustificadamente a possibilidade de eleitores mais pobres contribuírem para campanhas, considera a conduta um ilícito eleitoral

sujeito a multa severa (Sarmiento e Osório, 2014, p. 13)³⁵. Esse critério adota horrenda discriminação, que não apresenta qualquer relação racional com os objetivos perseguidos pelo legislador. Sobre este ponto, Sarmiento e Osório elucidam que:

Não se defende aqui que as doações de indivíduos a campanhas eleitorais devam ser simplesmente proibidas. De modo diverso, o financiamento de eleições por meio de pequenas doações de uma multiplicidade de eleitores é sinal de saudável engajamento cívico dos cidadãos e de vitalidade da democracia e, logo, se encontra em perfeita consonância com os princípios contidos na Carta Constitucional de 88. É apenas o critério de discriminação adotado pelo legislador para definição dos limites de doação – renda do doador – que se afigura ilógico e desarrazoado. O princípio da igualdade impõe que as diferenças de tratamento guardem uma relação de pertinência lógica com os objetivos a que visam a atingir. Naturalmente, no caso da imposição de limite a doações de campanha, o fim perseguido é a redução da influência do poder econômico sobre a política.

Speck (2006, p.156) também registra sua visão sobre o assunto:

(...) a definição do teto de contribuições em função do poder econômico dos doadores está em conflito com a ideia de garantir equidade entre os doadores. A atual legislação brasileira transforma a iniquidade social e econômica em norma para o financiamento eleitoral. Quem tem uma renda menor poderá doar menos às campanhas não só por força da realidade, mas também pela lei.

Adotar os rendimentos do eleitor como baliza para as doações é, pois, uma aberração, que institucionaliza a desigualdade política, ao invés de erradicá-la. Para ser consentâneo à moldura constitucional, o limite para doações de campanha feitas por pessoas naturais deve ser um valor único e baixo, de modo a não gerar discriminações ilegítimas e a reduzir, na política representativa, o peso da desigualdade econômica entre cidadãos.

4.1.2 Do limite para a utilização de recursos dos próprios candidatos

Antes da Lei nº 13.165/15, que alterou diversos dispositivos da Lei das Eleições, motivada pela decisão proferida pelo STF ao julgar a ADI nº 4650, a questão atinente à

³⁵ Apenas o empresário Eike Batista doou, para diversos partidos, R\$ 6.050.000,00 (seis milhões e 59 mil reais) em 2010. Considerando o valor do salário mínimo à época, a doação de um único indivíduo superou aquela permitida a um conjunto de mais de 10.000 pessoas.

utilização de recursos próprios pelos candidatos também feria o preceito constitucional referente à igualdade, já que a lei reservava ao partido o estabelecimento do teto de gastos de campanha, o que, na prática, correspondia à inexistência de limites, prejudicando a livre concorrência entre candidatos, em favor daqueles mais ricos.

Contudo, com as mudanças introduzidas pela citada lei, a utilização de recursos próprios pelos candidatos passou a sofrer o limite imposto em lei para o cargo ao qual concorre.

Desse modo, o art. 18 da Lei nº 9.504/97 define que “os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei”. Os gastos, então, passaram a ser regulados pela Res. TSE nº 23.463/2015.

A Res. TSE nº 23.463/2015 prevê, no § 1º do art. 21, que “o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido na forma do art. 4º para o cargo ao qual concorre”. Por seu turno, o art. 4º da sobredita resolução estabelece que “os partidos políticos e os candidatos poderão realizar gastos até os limites estabelecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos termos dos arts. 5º e 6º da Lei nº 13.165/2015”, os quais estão a seguir transcritos:

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;

b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no *caput* se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

Na prática, se um determinado candidato possui como limite de gastos o montante de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), ele poderá utilizar recursos próprios até R\$ 200.000,00, sem riscos de que a doação seja considerada doação ilegal (Oliveira, 2016, texto digital).

Observe-se, todavia, que o candidato poderá ser chamado a demonstrar a origem e a disponibilidade de tais recursos, para que não haja um desvirtuamento da regra, como assim prevê o art. 56, da Resolução nº 23.463/2013

Art. 56. No caso de utilização de recursos financeiros próprios, a Justiça Eleitoral pode exigir do candidato a apresentação de documentos comprobatórios da respectiva origem e disponibilidade. Parágrafo único. A comprovação de origem e disponibilidade de que trata este artigo deve ser instruída com documentos e elementos que demonstrem a procedência lícita dos recursos e a sua não caracterização como fonte vedada.

Nesse ponto, verifica-se que houve um avanço na legislação, no sentido de torná-la mais consentânea com o princípio da igualdade.

4.1.3 As contradições na permissão para o financiamento empresarial de campanhas eleitorais

Quanto à questão do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, com destaque para as empresas, responsáveis por mais de 90% (noventa por cento) de todos os recursos doados, o caso se afigurava ainda mais grave.

Sabe-se que, consoante ensinamento de Sarmiento e Osório (2014, p. 14), as pessoas jurídicas são entidades artificiais às quais o direito empresta personalidade jurídica, reconhecendo-as como sujeito de direito para o desempenho de fins específicos. Contudo, elas não dispõem dos mesmos direitos atribuídos a pessoas naturais, não se aplicando a elas, por óbvio, os direitos políticos, que somente são assegurados à cidadania como corolário da soberania popular. Afinal, o poder emana do povo e não das empresas.

Nesse sentido, como visto alhures, permitir que empresas façam doações a campanhas e partidos políticos acaba por conferir representatividade política a quem não tem direito de voto, o que contraria os ditames democráticos. Vale lembrar também, como já constatado, que as contribuições dessas empresas correspondiam à quase totalidade dos valores arrecadados, em razão disso os interesses empresariais acabavam sendo melhor representados em detrimento dos interesses da maioria da população, em profunda violação à igualdade política e a democracia. Sarmiento e Osório (2014, p.19) descreve precisamente essa desigualdade nos seguintes termos:

(...) a voz de milhões de eleitores é abafada pela dos grandes doadores de campanha. Ao inundarem as campanhas com recursos econômicos, estes doadores – em geral, poderosas corporações que mantêm relações intensas com o Estado - retiram toda a importância prática das pequenas contribuições, que são as únicas que a grande maioria do eleitorado brasileiro tem condições de fazer. As modestas doações ao alcance do cidadão comum - estas sim, de caráter eminentemente político-ideológico - tornam-se assim irrelevantes, diante da magnitude dos recursos arrecadados dos reais detentores do poder econômico

Além disso, o fato da legislação vedar injustificadamente doações de sindicatos e organizações sem fins lucrativos, que em geral representam interesses dos trabalhadores e da sociedade civil organizada, enquanto permitia que as grandes corporações - inclusive as que contratam com o governo, que visam essencialmente ao lucro, doassem a campanhas eleitorais, denotava também a violação ao princípio da igualdade. O marco normativo conferia, em verdade, privilégios injustificáveis ao capital no processo eleitoral, em detrimento da representação do trabalho e da cidadania.

Outras implicações do financiamento empresarial de campanha eleitorais para a análise de sua (in) constitucionalidade serão vistas na sequência.

4.2 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO REPUBLICANO

O princípio republicano, positivado no art. 1º da CF/88 é a viga mestra do Estado brasileiro, uma vez que a própria democracia se confunde com as características da República. Isso se dá porque a eletividade, a periodicidade e a responsabilidade são as principais características do Estado representativo, base do citado princípio (Prado, 2015, texto digital).

Essa responsabilidade, em outras palavras, indica o empenho político no bem público e no bem comum. A República é também liberdade e democracia, com participação e representação. O modo de fazer liberdade e democracia e de tratar da coisa pública numa República caracteriza-se pela seriedade, pela anti-demagogia e pela fuga da propaganda, pela discrição e despojamento do Estado e dos governantes, pelo rigor, imparcialidade e pluralismo,

pela abolição de todos os privilégios, a começar pelos irracionais, e pela transparência do Estado (Prado, 2015).

Nessa senda, o modelo de financiamento privado também não se coaduna com a teoria republicana, já que cria um ambiente fértil para trocas de favores, além de alimentar vícios históricos brasileiros, como o clientelismo e o patrimonialismo (Sarmiento e Osório, 2014, p. 15).

Diante de tantos dados e fatos, é inconteste que a corrupção no país tinha como uma de suas principais fontes o financiamento privado de campanhas, devido à dependência financeira dos eleitos em relação a um pequeno número de doadores, que dá origem a acordos pouco republicanos entre os candidatos e seus financiadores. Todavia, conforme Violato (2014, p. 38), não se deve olvidar, que a corrupção não é um problema circunscrito apenas ao Estado. Ao contrário, ela guarda relação muito próxima com o particular, e são diversos os casos em que o poder econômico atua para cooptar agentes públicos. Sendo assim, o mesmo estudioso prega que, tão necessário quanto responsabilizar aqueles que, no exercício da função pública, praticam desvios é atuar para afastar do Estado essa influência excessiva do poder econômico.

4.3 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

O princípio democrático, expresso no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, configura-se como a espinha dorsal do ordenamento pátrio, representando, também, o marco jurídico da superação do autoritarismo político no país. Esse princípio tem seu fundamento no povo como fonte de poder.

Deve-se lembrar que a noção de soberania popular é complexa, não se restringindo apenas à execução do sufrágio universal para legitimar um regime como sendo democrático. É necessário observar, sobretudo, a formação da vontade de cada indivíduo traduzida no voto (Violato, 2014, p.33).

No financiamento empresarial, como ressaltam Sarmiento e Osório (2014, p 6-7), o que garante a vitória de um candidato não é tanto a popularidade ou qualidade de suas propostas, mas a quantidade de recursos que consegue angariar. Desse modo, o poder econômico passa a

controlar o sistema político, determinando, em primeiro plano, os representantes do povo que serão eleitos e, a posteriori, os rumos do governo conforme os interesses de uma pequena parcela da sociedade.

Há, portanto, uma relativização do princípio da soberania popular, já que o peso da vontade de cada cidadão é distorcido pelos recursos financeiros que cada um possui e todos aqueles suficientemente desprovidos passam a ser preteridos, o que afasta as pessoas cada vez mais do processo político, diminuindo a possibilidade de nele intervirem e gerando um círculo vicioso em que se perpetua as históricas desigualdades que existem no Brasil (Violato, 2014, p. 33). O sistema de financiamento eleitoral por empresas infunde, pois, elementos fortemente plutocráticos na nossa jovem democracia, ao converter o dinheiro no “grande eleitor”³⁶.

Qualquer disciplina legal da atividade política que tenha o efeito de atribuir um poder muito maior a alguns cidadãos em detrimento de outros não se compatibiliza com a democracia. Nessa esteira, John Rawls (2001, p.150) aponta que a promoção da democracia impõe que se divisem mecanismos que tornem “os legisladores e partidos políticos independentes das grandes concentrações de poder privado econômico e social, nas democracias capitalistas”.

Em outras palavras, o funcionamento da democracia requer o estabelecimento de meios que, na medida do possível, imponham uma prudente distância entre o poder político e o dinheiro, uma vez que há uma tendência natural dos detentores do poder econômico buscarem se infiltrar sobre os demais subsistemas sociais, dominando-os.

Assim, a legislação deve ser menos permissiva, afastando-se de critérios frouxos que contradizem o princípio da proporcionalidade em seu aspecto de vedação à proibição deficiente.

4.4 DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO À PROTEÇÃO DEFICIENTE

O princípio da proporcionalidade é entendido contemporaneamente sob duas dimensões, uma negativa e outra positiva. A primeira é a mais evidente e se caracteriza como

³⁶ A expressão é de Cláudio Weber Abramo: “O processo eleitoral brasileiro caracteriza-se por uma forte influência de interesses econômicos no resultado dos pleitos. A correlação entre sucesso eleitoral e financiamentos recebidos é sempre muito elevada, qualquer que seja o nível de agregação que se tome. *No Brasil, o grande eleitor é o dinheiro*”, p. 6. In: “Um mapa do financiamento político nas eleições municipais brasileiras de 2004”. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/8828601-Um-mapa-do-financiamento-politico-nas-eleicoes-municipais-brasileiras-de-2004.html>>. Acesso em 26 jul. 2016.

um instrumento de contenção de excessos e arbítrios do poder estatal. Já a segunda, dimensão positiva, consiste na vedação à proteção deficiente de direitos fundamentais e princípios tutelados constitucionalmente (Sarmiento e Osório, 2014, p.16). Nesse sentido, como bem destacado pelo Ministro Gilmar Mendes, “pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam, não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbote*), como também podem ser traduzidos em proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*)³⁷.

Conforme Sarmiento e Osório (2014, p. 16), esse aspecto do princípio da proporcionalidade se desenvolveu a partir da compreensão de que o Estado tem o dever não só de se abster de violar direitos e princípios fundamentais, como também o de defendê-los e promovê-los ativamente. Logo, o princípio tem essa dupla missão, devendo atender as duas vertentes sob pena de ofensa à Constituição.

Assim sendo, o Poder Judiciário é legitimado para atuar quando houver lesão ao princípio da proibição da proteção deficiente, de modo a promover a adequada tutela dos princípios e direitos fundamentais negligenciados pelos demais poderes estatais. O STF, inclusive, vem aplicando sistematicamente a dimensão positiva do princípio da proporcionalidade.

Calha observar que a legislação sobre financiamento eleitoral frustra a proporcionalidade nas duas dimensões. Na dimensão negativa, porque cria restrições abusivas às doações de pessoas físicas sob a perspectiva da maioria dos cidadãos brasileiros, colocando-os em posição de extrema desigualdade, já quanto à dimensão positiva, porque ainda é insuficiente para coibir o abuso do poder econômico no processo eleitoral (Violato, 2014, p.39).

No caso específico do financiamento empresarial de campanhas eleitorais, como visto ao logo de todo o estudo, a legislação que o regia era francamente insuficiente para proteger os princípios da democracia, da igualdade política e da República – tão fundamentais em nosso sistema constitucional, permitindo a influência demasiada (abuso) do poder econômico no processo eleitoral. Pode-se dizer, nessa perspectiva, que a decisão que declarou a inconstitucionalidade desse aparato normativo respeitou a dimensão positiva do princípio da proporcionalidade.

³⁷ HC 104410, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 06/03/2012, DJ 27-03-2012

Contudo, cumpre analisar se, no caso em questão, a atuação estatal não viola outros direitos igualmente tutelados.

4.4.1 Restringir o financiamento eleitoral viola a liberdade de expressão dos doadores?

Há que defenda que as restrições a doações de campanha feririam a liberdade de expressão dos doadores e, logo, seriam ilegítimas. Essa concepção considera que a contribuição para campanhas seria uma forma de manifestação de um posicionamento político-ideológico.

Segundo Sarmiento e Osório (2014, p. 17), num primeiro momento esse pensamento está correto, todavia, os autores defendem que essa manifestação deve expressar uma preferência ideológica, sem a qual o ato de doar torna-se vazio de conteúdo político, de forma que não mereceria a proteção constitucional conferida à liberdade de expressão.

No Brasil, como já exposto, os principais doadores de campanha contribuem simultaneamente para partidos e candidatos rivais, que não guardam nenhuma identidade programática ou ideológica entre si. Assim, conforme apregoam Sarmiento e Osório (2014, p.18):

se a maior parte das doações efetuadas não expressa preferências políticas dos doadores, elas não podem ser concebidas como exercício da liberdade de expressão, mas como ações pragmáticas, voltadas à obtenção de possíveis favores dos eleitos ou à neutralização de possíveis perseguições.

Essas contribuições são encaradas, na realidade, como negócios. Nessa linha, a reflexão de David Samuels (147-148). Para ele:

a elite econômica brasileira, altamente concentrada e politicamente esperta, tenta modelar ações do governo por meio dos custos de campanha. No Brasil, o grosso das contribuições é “voltado para serviços”, isto é, o dinheiro é dado em troca de serviços esperados do governo.

No caso brasileiro, destarte, as doações de campanha realizadas por empresas não constituem expressão de ideologia ou de preferências políticas, não devendo ser consideradas como como exercício da liberdade de expressão. Sob esse aspecto, Sarmento e Osório (2014, p. 18) indicam que o intérprete da Constituição deve considerar a realidade social subjacente ao texto constitucional, sob pena de realizar mero exercício de especulação intelectual, prescindindo do equacionamento de questões socialmente relevantes nesse dado contexto sócio-político.

Por outro lado, os mesmos autores esclarecem que as restrições às doações empresarias de campanhas, as quais, não custa lembrar, contrapõem-se diretamente a bens jurídicos (igualdade, democracia e república) de máxima importância em nosso sistema constitucional, ao invés de limitarem, na verdade, até promoveriam os valores subjacentes à liberdade de expressão. Isso porque, diante do contexto apresentado, a voz de milhões de eleitores é abafada pela dos grandes doadores de campanha que inundam as campanhas com recursos econômicos, retirando toda a importância prática das modestas doações ao alcance do cidadão comum - estas sim, de caráter eminentemente político-ideológico.

Sarmento e Osório (2014, p. 20) lembram ainda que diversos países democráticos que prezam pela liberdade de expressão, como o Canadá, a Bélgica, França e Portugal, instituíram tetos para gastos e doações de pessoas físicas e vedaram as contribuições de pessoas jurídicas em suas eleições.

Assim, as limitações ao financiamento eleitoral nos moldes propostos na ADI nº 4.650 são perfeitamente legítimos à luz da garantia à liberdade de expressão.

4.4.2 Liberdade econômica dos doadores

O argumento de violação à liberdade econômica dos doadores também não se sustenta, consoante obra de Sarmento e Osório (2014, p. 22). Com efeito, a limitação às doações de campanha por parte de pessoas jurídicas retira uma parcela da liberdade da empresa de dispor do seu patrimônio da forma que deseja. Contudo, essa restrição é mínima, não interferindo nas atividades econômicas destes doadores. Ademais, no sistema constitucional pátrio, a liberdade econômica não é um fim em si, estando a serviço de valores superiores, como a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a democracia (art. 170, CF).

4.4.3 Questões pragmáticas

Após o início do julgamento da ADI nº 4.650, além dos dilemas jurídicos apreciados acima, surgiram questões de ordem pragmática que, segundo seus defensores, justificariam uma postura diferente dos poderes estatais. Entre as alegações, foi suscitado que a vedação às doações de empresas seria prejudicial ao processo político, vez que (i) as doações seriam necessárias às campanhas eleitorais, por permitir que sejam irrigadas por mais recursos; (ii) a vedação provocaria a perpetuação no poder dos partidos da situação; e (iii) estimularia o “caixa 2” de campanha.

Em sua obra, Sarmiento e Osório (2014) tratam dessas questões advertindo que tais não podem ser ignoradas. O intérprete jamais pode ficar alheio as consequências práticas de sua decisão. Aliás isso é o que prega a metodologia constitucional contemporânea. Todavia, essa análise não pode se sobrepor aos preceitos da Constituição, deve, antes, buscar promovê-los. No caso do financiamento de campanhas, esse exame pragmático dos efeitos da decisão evidencia que ela se encontra em perfeita sintonia com os fins constitucionais que busca promover, como se verá adiante.

4.4.3.1 Faltarão recursos para as campanhas eleitorais?

Preliminarmente, calha esclarecer que o grande aporte de recursos arrecadados com as doações empresariais não torna as campanhas mais democráticas ou esclarecedoras para os eleitores, mas sim excessivamente dependentes de marketing e de pirotecnias, em detrimento do debate de ideias e da possibilidade de competição igualitária entre candidatos (Sarmiento e Osório, 2014, p. 23). O Ministro Luiz Fux, em seu voto proferido na ADI nº 4.650, elucidou que:

a participação de pessoas jurídicas tão só encarece o processo eleitoral, sem oferecer, como contrapartida, a melhora e o aperfeiçoamento do debate. (...) A rigor, essa elevação dos custos possui uma justificativa pragmática, mas dolorosamente verdadeira: os candidatos que despendam maiores recursos em suas campanhas possuem maiores chances de êxito nas eleições.

De outro ponto, os vultosos recursos públicos vertidos para as campanhas eleitorais em nosso sistema misto de financiamento, bem como o horário eleitoral gratuito nos veículos de telecomunicação são suficientes para que o eleitorado tenha acesso às ideias e plataformas dos candidatos e partidos. Sobre isso, Sarmiento e Osório (2014, p.24) apontam que foi

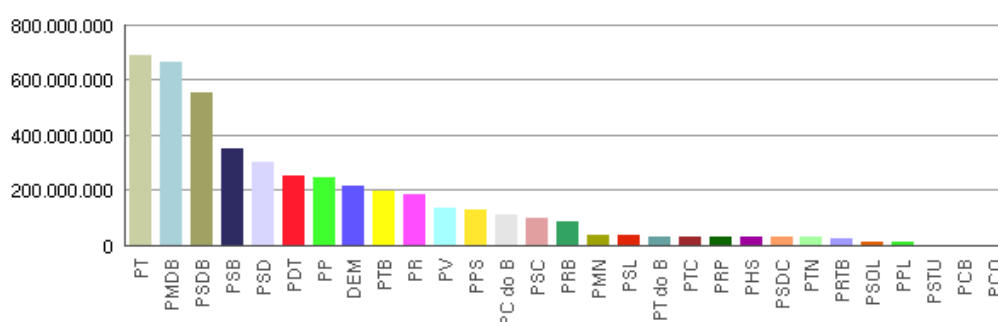
disponibilizado aos partidos por meio do fundo partidário e do direito de antena³⁸, nas eleições de 2012, o montante de quase R\$ 1 bilhão. Valor significativamente superior ao custo total das eleições na maioria dos países no mundo. A título de ilustração, os autores destacaram as eleições francesas, em que se registrou um gasto total equivalente a apenas R\$ 60 milhões³⁹. Seguramente, não se pode dizer que faltarão recursos às eleições brasileiras.

Por fim, vale lembrar que os candidatos e partidos ainda podem contar com a possibilidade de doações privadas. Como falado alhures, no modelo ideal, essas doações estariam submetidas a um limite baixo e uniforme, concedendo aos candidatos e partidos a oportunidade de se reaproximarem da sociedade civil e obrigando-os a melhor formular suas ideias e programas para convencer os eleitores a efetuarem contribuições às suas campanhas. Modelo que iria revitalizar o processo eleitoral e a representação política brasileira.

4.4.3.2. A mudança pretendida favorece o *status quo*?

O argumento aqui discutido se refere a uma possível perpetuação do partido de situação no poder, com a restrição das doações empresariais às campanhas. Ocorre que essa alegação também não se sustenta pelo simples fato de que essas doações são destinadas, em sua maior parte, justamente para os maiores partidos e para os detentores de cargos eletivos, como demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Distribuição entre partidos das receitas obtidas nas Eleições 2012



Fonte: website “Às claras”

³⁸ Em 2012, aproximadamente R\$350 milhões foram distribuídos pelo fundo partidário às agremiações políticas. Além disso, estima-se que o horário eleitoral gratuito tenha custado aos cofres públicos mais de R\$ 600 milhões.

³⁹ MONTEIRO, Geraldo Tadeu. A mãe das reformas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 02 jan. 2014

Do gráfico se depreende que o dinheiro privado ingressa, sobretudo, nas contas do PT, do PMDB e do PSDB. Nas eleições de 2012, eles receberam juntos cerca de 42%⁴⁰ das contribuições de empresas e indivíduos e cerca de 38% dos recursos do fundo partidário⁴¹. Percebe-se que as doações privadas, em verdade, privilegiam ainda mais os grandes partidos do que a distribuição de recursos públicos.

Outra constatação lógica feita por Sarmiento e Osório (2014, p. 25) é que essas doações empresarias penalizam severamente os menores partidos, porque o “investimento” em tais agremiações é menos interessante para os doadores privados, já que sua chance de êxito eleitoral é inferior. Desse modo, esses partidos acabam dependendo basicamente do fundo partidário.

Utilizou-se como exemplos emblemáticos os casos dos partidos PV e PSOL nas eleições de 2012. O primeiro arrecadou pouco menos de 3% do total das contribuições de pessoas físicas e jurídicas, mas quase 3,7% dos recursos distribuídos pelo fundo partidário⁴². Na mesma linha, o segundo recebeu cerca de 1,3% do fundo partidário, enquanto que apenas 0,1% do montante das contribuições de pessoas físicas e jurídicas lhe foi destinado⁴³.

A restrição do financiamento empresarial representa, pois, para os pequenos e os novos partidos a chance de aumentar sua competitividade.

4.4.3.3 A medida estimulará o “caixa 2” de campanha?

Por fim, Sarmiento e Osório (2014) abordam a questão que suscita mais discussões, sobre a (in) aptidão da restrição das doações empresariais de impedir a infiltração do poder econômico na política, uma vez que os recursos privados proscritos têm como caminho alternativo o “caixa 2”.

Não se ignora que a proibição das doações empresariais a campanhas e partidos não extinguirá a possibilidade de que sejam efetuadas contribuições não contabilizadas, que também ocorriam mesmo no modelo anterior. Contudo, a existência de um grave problema no campo da eficácia social das normas jurídicas que limitam as doações eleitorais não pode impedir o

⁴⁰ Dado obtido por meio do website “Às Claras”.

⁴¹ Dos recursos do fundo partidário, 5% do total é distribuído em partes iguais a todos os partidos registrados no TSE, enquanto que os 95% restantes são distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados (art. 41-A da Lei 9.096/95).

⁴² Dados obtidos por meio das bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral e do website “Às Claras”.

⁴³ Dados obtidos por meio das bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral e do website “Às Claras”

controle e aperfeiçoamento do arcabouço normativo vigente, em direção a um sistema de financiamento de campanhas mais igualitário, democrático e republicano.

A medida, como lembram Sarmiento e Osório (2014, p. 26), também deve facilitar a fiscalização e a punição dos que se valerem do “caixa 2”, já que com o consequente “barateamento” das campanhas, tornar-se-á mais evidente os gastos eleitorais desproporcionais à receita declarada. Para tanto, o poder público deve atuar no sentido de aperfeiçoar dos mecanismos existentes para fiscalização de gastos de campanha por parte da Justiça e do Ministério Público Eleitoral. Estratégias que obviamente não são excludentes, mas complementares e sinérgicas.

Cabe ainda dedicar algumas linhas à refutação do argumento de ordem histórica levantado pelo Ministro Gilmar Mendes, durante os debates que se travaram no segundo dia de julgamento da ADI nº 4.650. Conclamando a Corte a não fazer uma “interpretação ablativa da história”, o Ministro afirmou que a permissão de doações de pessoas jurídicas teria sido instituída no país em 1993 justamente para reduzir o “caixa 2” após o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello e a conclusão dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito PC Farias, concluindo que seria um retrocesso proibi-las (Sarmiento e Osório, 2014, p. 27). Vale lembrar, por oportuno, que o julgamento da ação ficou suspenso por um ano e cinco meses, devido a pedido de vista do referido ministro.

Ocorre que, consoante Sarmiento e Osório (2014, p. 27), diferente da afirmação do douto ministro, o consenso que se formou durante a CPI PC Farias foi no sentido de que era preciso impedir “o domínio indiscriminado do poder econômico na formação da vontade política”⁴⁴, em nada se referindo a autorização de contribuições empresariais para campanhas. Para demonstrar essa alegação, os autores supracitados buscaram o relatório final produzido pela CPI em comento que é bem claro na sua posição:

“Essas proibições [de doações de empresas] têm gerado muitas críticas por serem consideradas irrealistas e fantasiosas, constituindo, segundo alguns, um convite à ilegalidade. Esse ponto tem centralizado as discussões sobre as falhas da legislação, produzindo mesmo a impressão de que a legalização das empresas privadas seria a medida fundamental para a moralização e transparência das campanhas políticas. **No entanto, a mera legalização dos recursos utilizados nas campanhas praticamente não mudaria a nossa realidade eleitoral, já que se sabe que a grande maioria das campanhas é movida por recursos ilegais – aquilo que agora é ilegal deixaria de sê-lo, convertendo-se o poder do dinheiro em norma legal. (...) Se admitirmos**

⁴⁴ CONGRESSO NACIONAL. Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 52/92 destinada a apurar “fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias capazes de configurar ilicitude penal” Brasília, 1992, p. 321.

doações irrestritas e a atuação indiscriminada dos interesses econômicos nas campanhas, estaremos comprometendo a normalidade e a legitimidade das eleições. Não apenas por ferir o princípio da igualdade, já que, evidentemente, os candidatos mais fortes economicamente seriam privilegiados, mas, talvez principalmente, por permitirmos que se elejam bancadas representativas de interesses econômicos particulares, o que atingiria frontalmente o princípio da liberdade – a independência ante as potências financeiras é uma das condições para o livre funcionamento dos partidos políticos. Do contrário, ter-se-ia o Congresso reduzido a uma banca de transações entre as grandes empresas. Que isso não é mera especulação infelizmente ficou demonstrado na CPI ”⁴⁵ (grifo nosso)

Contudo, contrariando as recomendações da CPI a Lei nº 8.713/93, aprovada às pressas para regulamentar as eleições de 1994, veio a instituir a permissão de contribuições de empresas. De modo mais absurdo, essas mesmas regras haviam sido simplesmente reproduzidas na Lei nº 9.504/97.

Nesse sentido, a experiência do financiamento eleitoral no Brasil, retratado acima, demonstra que a legalização das doações de empresas em nada contribuiu para a moralização do processo político brasileiro. O que se viu, ao contrário, foi a formação de relações antirrepublicanas entre doadores e políticos realizadas sob o amparo da lei. Assim, conforme inferência de Sarmiento e Osório (2014, p. 28), a restrição de contribuições empresariais para campanhas não representará retrocesso, mas verdadeira correção de grave distorção na legislação eleitoral.

5 CONCLUSÃO

Passadas quase três décadas desde a promulgação da Constituição cidadã, muitos avanços foram conquistados, todavia, especialmente, no campo da democratização da política eleitoral ainda há um longo caminho a ser percorrido.

Há uma evidente insatisfação da sociedade com os rumos da representação política e com os casos de corrupção, expressa em diversas manifestações populares que se iniciaram em

⁴⁵ *Ibid.* pp. 311-312.

2013. Como resultado, o tema da reforma política entrou em foco, visando a um sistema político mais democrático, republicano e eficiente.

Nesse sentido, no dia 17 de setembro de 2015, o STF concluiu o julgamento da ADI nº 4.650, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Decisão que influenciou a Lei nº 13.165/15 (Lei da minirreforma eleitoral), que proibiu o financiamento empresarial de campanhas para as eleições de 2016 e seguintes, e que ainda divide opiniões.

Essa incerteza da sociedade concernente à aptidão da citada reforma eleitoral em garantir uma democracia mais cidadã no Brasil (livre de conceitos como a cleptocracia e a plutocracia) inspirou a realização do presente trabalho. Ademais, ante a constatação, a partir de uma investigação pretérita, de que a evolução do regramento pertinente ao tema se seguiu sem um amplo debate quanto à real origem (o verdadeiro fomentador) do Estado clepto/plutocrata, bem como, quanto às estratégias mais adequadas para suprimi-lo, tornou-se mais urgente essa abordagem.

Como demonstrado no presente estudo, através da base de dados do TSE e da análise de estudiosos, o financiamento empresarial de campanhas eleitorais é um sistema que possibilita uma excessiva infiltração do poder econômico nas eleições, dando ensejo a profundas desigualdades entre eleitores, candidatos e partidos, bem como a relações antirrepublicanas e ao agigantamento da corrupção, características que definitivamente não se coadunam aos preceitos constitucionais vigentes e, sobretudo, ao conceito de democracia cidadã.

Assim, em observância à dimensão positiva do princípio da proporcionalidade, que consiste na vedação à proteção deficiente de direitos fundamentais e princípios tutelados constitucionalmente, conclui-se que a decisão que proibiu o financiamento empresarial de campanhas eleitorais é legítima, impondo a prevalência dos princípios constitucionais que demandam que o processo eleitoral seja limpo e igualitário, e atendendo uma legítima demanda da sociedade civil, que clama por uma política mais democrática e republicana.

Oportuno ressaltar que, conforme verificação jurídica, essa medida não fere nenhum outro princípio tutelado pela Constituição, tais como a liberdade de expressão e a liberdade econômica dos doadores, tampouco, diante da análise pragmática de seus efeitos, demonstrou

representar um retrocesso, mas sim verdadeira correção de grave distorção na legislação eleitoral.

Não se deve alimentar, contudo, a ilusão de que a decisão de proibir o financiamento empresarial de campanhas eleitorais terá o condão de resolver todas as mazelas do sistema representativo brasileiro, sob pena de que novamente se mobilize a opinião pública em torno de uma agitação que invariavelmente restará frustrada.

Como dito alhures, o caminho para uma democracia efetivamente cidadã ainda é longo. Todavia, entre outros ensinamentos, o presente estudo apontou que o início desse trajeto se encontra no engajamento cívico do povo brasileiro, devendo, nesse processo, a Constituição ser a protagonista na representação da sociedade rumo à mudança.

Especificamente no caso do processo eleitoral brasileiro, fundamentado pelos princípios da república, democracia e igualdade, deve-se buscar meios de reduzir seus estratosféricos custos e a dependência econômica, através de uma legislação e fiscalização pertinentes, buscando torná-lo mais consentâneo com os valores e princípios da Constituição da República.

Ante o exposto, deduz-se que um importante passo foi dado. A proibição do financiamento empresarial de campanhas eleitorais não é uma medida inócua, mas o pontapé inicial da procura da estratégia mais adequada para suprimir a inoportuna representatividade política do poder econômico, principal fomentador do Estado clepto/plutocrata.

Nesse escopo, já há uma proposta de iniciativa popular de reforma política, capitaneada pela sociedade civil organizada na chamada “Coalizão pela Reforma Política Democrática”, notadamente formada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) E Ordem do Advogados do Brasil (OAB) que merece especial atenção. Resta, pois, a mobilização da sociedade, sobretudo, da comunidade acadêmica para aprofundar o estudo das ações que o poder público implementou ou deve implementar sobre a matéria para assegurar a tão sonhada efetivação de uma democracia cidadã no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANGELIM, Augusto N. Sampaio. Comentários à lei 12.034/09 (reforma eleitoral) I. **Recanto das Letras**. Disponível em: <<http://www.recantodasletras.com.br/textosjuridicos/2297791>>. Acesso em 19 jun.2016.

BACKES, Ana Luíza; VOGEL, Luiz Henrique. **Financiamento de campanhas**: problemas do modelo atual e opções legislativas para enfrentá-los. 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2014_3.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

BARBOZA, Ingrid Eduardo Macedo. **O modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais e sua repercussão no equilíbrio entre candidatos em disputa**. 2014. 55 f. Monografia apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral - Escola Superior de Magistratura, Fortaleza.

BARRETO, Rafael. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book. (Coleção Saberes do Direito, vol. 47). Disponível em: <<http://lelivros.link/book/download-direito-eleitoral-vol-47-col-saberes-do-direito-rafael-barreto-em-epub-mobi-e-pdf/>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Lei Federal nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. (Lei Orgânica dos Partidos Políticos). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm>. Acesso em: 01 jun. 2016.

_____. **Lei Federal nº 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm>. Acesso em: 02 jun. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650**. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 16 jul. 2016

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas-corpus nº 104.410**, 2ª Turma. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3903548>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BOAS, Taylor C.; HIDALGO F. Daniel; RICHARDSON, Neal P.. The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil. **The Journal of Politics**, Vol. 76, No. 2, April 2014, Pp. 415–429.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPEZ, João Antônio. Brasil – país da plutocracia e cleptocracia. **Redação, literatura, história e atualidades**. Disponível em:

<<https://professorjoaoantonio.wordpress.com/2015/07/22/brasil-pais-da-plutocracia-e-cleptocracia/>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Radiografia do novo Congresso**: Legislatura 2011-2015. 5. ed. Brasília, DF, dez. 2010. (Série Estudos Políticos, ano 5).

INSTITUTO ETHOS. **A responsabilidade das empresas no processo eleitoral**. Ed. 2012. São Paulo, ago. 2012.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p.44.

LIMA, Giovanna de Moura Rocha. **Entendendo os gastos de campanha no Brasil**: primeiros passos. 2012. 15f. Artigo acadêmico (Doutorado) – FGV, São Paulo.

MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001 – 2012) e agenda de pesquisa. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 23, n. 54, p. 155-183, jun. 2015.

MEDEIROS, Danielly. **Princípio Republicano x Princípio Federativo**. Disponível em: <<http://direitoemquadrinhos.blogspot.com.br/2011/02/principio-republicano-x-principio.html>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

MELLO, Celso Antônio B. de. **Curso de Direito Administrativo**, 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 4.650**. 2011. Disponível em: <http://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

OLIVEIRA, Márcio. Eleições 2016: o uso de recursos do próprio candidato na campanha eleitoral. Disponível em:

<<http://novoeleitoral.com/index.php/en/eleicoes/prestacaocontas/1437-recursospropios>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

PRADO, Rodrigo Murad do. O princípio republicano. Disponível em:<<https://jus.com.br/artigos/38834/o-principio-republicano>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

PRAZERES, Leandro. **Doações da JBS a políticos equivalem a 18,5% de empréstimos com BNDES**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/01/28/doacoes-da-jbs-a-politicos-equivalem-a-185-de-emprestimos-com-bndes.htm>>. Acesso em: 22 jul.2016.

RAWLS, John. **Justice as Fairness: a restatement**. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

ROSSI, Amanda; BRAMATTI, Daniel. Empreiteiras lideram ranking de doação privada. **Estadão**. 15 set. 2012. Política. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,empreiteiras-lideram-ranking-de-doacao-privada,930787>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lucio R. (org.). **Reforma política**. Lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, Danilo Morais dos. **Análise político jurídica da legitimidade constitucional do financiamento privado de campanhas**. 2015. 104 f. TCC (Graduação em Direito) – Unb, Brasília.

SARMENTO, Daniel. OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/art20140130-1>>. Acesso em: 20 de jul. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SOBRINHO, Barbosa Lima. Evolução dos sistemas eleitorais. **Revista de Direito Público e Ciência Política**. v. IV, n.3. set./dez. Rio de Janeiro. 1961. p.39.

SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. **A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil. (1945-2006)**. Resenha Eleitoral: revista eletrônica do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, Florianópolis, n.3, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://bit.ly/19CleYU>. Acesso em 16 jun. 2016.

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. 49-94.

_____. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia. **Reforma Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. **Reagir a escândalos ou perseguir ideais?** A regulação do financiamento político no Brasil. Cadernos Adenauer, VI, nº 2. Rio de Janeiro: Fundação KAS, 2005, p. 123-159.
TRINDADE, F.. Financiamento.

TOFFOLI, José Antônio Dias. **Quem financia a democracia no Brasil?** Desafios da quarta maior democracia do mundo. Disponível em:

<<http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/quem-financia-a-democracia-no-brasil-3/>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VILLAS BÔAS, Regina V. Efetivação da democracia no Estado Republicano de direito para a salvaguarda dos direitos e garantias fundamentais. **Revista de Direito Privado**, São Paulo, v. 59, p. 11 [p. 1-12], jul. 2014. Disponível em: <http://www.univates.br/biblioteca/revista-dos-tribunais-online>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

VIOLATO, Paulo José de Albuquerque. **Financiamento empresarial de campanhas eleitorais**: Implicações para a república, a democracia e a igualdade. 2014. 47 f. Monografia (Graduação em Direito) – Unb, Brasília.

Walzer, Michael. **As esferas da justiça**. Lisboa: Presença, 1999.