

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

GEISA GODINHO CARVALHO NORONHA

**FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS ELEITORAIS:
VANTAGENS E RISCOS DO PLS 268/2011 NO CONTEXTO DA REFORMA POLÍTICA**

São Luís

2016

GEISA GODINHO CARVALHO NORONHA

**FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS ELEITORAIS:
VANTAGENS E RISCOS DO PLS 268/2011 NO CONTEXTO DA REFORMA POLÍTICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Departamento de Direito, visando obtenção
do Grau de Bacharel em Direito, pela
Universidade Federal do Maranhão.
Prof. Orientador: Dr. Roberto Carvalho Veloso.

São Luís

2016

Noronha, Geisa Godinho Carvalho.

FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS ELEITORAIS: VANTAGENS E RISCOS DO PLS 268/2011 NO CONTEXTO DA REFORMA POLÍTICA / Geisa Godinho Carvalho Noronha - 2016.

82 f.

Orientador: Roberto Carvalho Veloso.

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

1. Doações de Campanha. 2. Financiamento Público de Campanhas Eleitorais. 3. Fundo Partidário. 4. Reforma Política. I. Veloso, Roberto Carvalho II. Título.

GEISA GODINHO CARVALHO NORONHA

**FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS ELEITORAIS:
VANTAGENS E RISCOS DO PLS 268/2011 NO CONTEXTO DA REFORMA
POLÍTICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Departamento de Direito, visando obtenção
do Grau de Bacharel em Direito, pela
Universidade Federal do Maranhão.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso

Orientador

1º Examinador (a)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

2º Examinador (a)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

Dedico este trabalho a Deus, meu repouso e
minha fortaleza.

Ao Professor Roberto Veloso, pela
disponibilidade.

E, da primeira à última linha, aos meus pais,
Idalina e Assis, por todos os sacrifícios e por
todo o amor.

RESUMO

Estudo acerca do Financiamento Público de Campanhas Eleitorais no contexto da atual Reforma Política. Trata-se de um estudo de caráter analítico-descritivo, com metodologia quanti-qualitativa, em que se prioriza a exposição de dados, a observação de resultados e a análise de propostas. Nesta perspectiva, objetiva refletir sobre a viabilidade da instauração de um novo modelo de financiamento, exclusivamente público, bem como colher contribuições de outras propostas. Analisa o atual cenário político brasileiro, observando os antecedentes do financiamento de campanhas e suas recentes mudanças. Faz um estudo comparativo que aponta os pontos positivos e os pontos negativos do PLS 268/2011. Expõe novas propostas de modificação do financiamento eleitoral.

Palavras-chave: Financiamento Público de Campanhas Eleitorais. Reforma Política. Fundo Partidário. Doações de Campanha.

ABSTRACT

Study on the Public Election Campaign Financing in the context of the current Political Reform. This is an analytical and descriptive study, with a quantitative and qualitative methodology, in which prioritizes the exposure data, the observation results and analysis of proposals. In this regard, objectively reflect on the feasibility of establishing a new financing model, exclusively public and collect contributions from other proposals. Analyzes the current Brazilian political scene, watching the history of campaign finance and its recent changes. It makes a comparative study that points the positives and negatives of the PLS 268/2011. Exposes new proposed amendments to the electoral funding.

Keywords: Public Financing of Electoral Campaigns. Political Reform. Party Fund. Campaign Donations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PAC	Comitê de Ação Política (Political Action Committee)
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
SPCE	Sistema de Prestação de Contas Eleitorais
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Crescimento dos gastos com campanha (em milhões)
Tabela 02	Doações para as campanhas nacionais por tipo de doador (2014)
Tabela 03	Doações de empresas e destinatários (2014)
Tabela 04	Deputado Estadual: Candidatos Eleitos e Receitas (2014)
Tabela 05	Deputado Estadual: Candidatos Não Eleitos e Receitas (2014)
Tabela 06	Valor da Propaganda Eleitoral (2002 – 2014)

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I	PLS 268/2011
ANEXO II	PL 6.316/2013

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL	13
2.1 A Reforma Política	13
2.2 Antecedentes	16
2.2.1 Os Primeiros Passos do Financiamento de Campanhas no Brasil	17
2.2.2 A Lei Orgânica dos Partidos Políticos e a Constituição de 1988.....	18
2.2.3 O Caso Collor e a Abertura do Financiamento Privado.....	20
2.3 O Financiamento Empresarial de Campanhas	22
2.3.1 O Financiamento Empresarial e a Corrupção	22
2.3.2 O STF e o Financiamento Empresarial de Campanhas.....	26
2.4 O Atual Modelo de Financiamento	28
2.4.1 A Minirreforma Eleitoral	28
2.4.2 Prestação de Contas e Mecanismos de Controle.....	31
2.4.3 Sanções ao Descumprimento das Regras de Financiamento	32
3 O FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS	35
3.1 O PLS 268/2011	35
3.2 As Vantagens do PLS 268/2011	39
3.2.1 Coibição ao Abuso do Poder Econômico e Isonomia na Disputa Eleitoral	39
3.2.2 Repressão à Troca de Favores	48
3.2.3 Fortalecimento do Interesse Público Contra a Influência do Setor Privado	50
3.2.4 Transparência e Reforço da Fiscalização	54
3.3 Críticas ao PLS 268/2011	57
3.3.1 Distanciamento da Participação Popular.....	57
3.3.2 Sobrecarga ao Orçamento Público	59
3.3.3 Congelamento do Sistema Partidário	62
4 FINANCIAMENTO DEMOCRÁTICO DE CAMPANHAS	65
4.1 O PL 6316/2013	65
4.1.2 Estipulação de Tetos Nominais para as Doações por Pessoas Físicas	66
4.1.3 Eleições proporcionais em dois turnos.....	67
4.1.4 Divisão Proporcional do Fundo Democrático de Campanhas	69
4.1.5 Prestação de Contas e Mecanismos de Controle.....	70

4.1.6 Sanções ao Descumprimento das Regras de Financiamento	71
4.2 Uma Proposta Viável	72
5 CONCLUSÃO.....	74
REFERÊNCIAS	79
ANEXOS	83

1 INTRODUÇÃO

Há muito o sistema político brasileiro reclama modificações em sua estrutura. Desde o começo do século a insatisfação popular com o corrompimento das estruturas de poder vem crescendo notoriamente, ao tempo que o povo conclama maior transparência e fiscalização dos agentes políticos. Diante disso, vem crescendo o anseio público por uma Reforma Política que restaure a confiança no sistema representativo.

Desde 2010 as discussões sobre a necessidade de uma Reforma Política no Brasil se acirraram e, a partir de 2011, várias propostas de emendas constitucionais e projetos de leis começaram a tramitar no Congresso Nacional a fim de reestruturar o sistema político do país e garantir maior probidade e transparência aos atos dos agentes políticos e à utilização do dinheiro público.

No âmbito da Reforma Política existe uma série de propostas que buscam dar respostas aos anseios por uma política mais justa e proba. São propostas que envolvem desde normas referentes à filiação partidária e à propaganda eleitoral até mudanças no próprio sistema eleitoral do país.

Uma das propostas mais polêmicas no âmbito da Reforma Política e que será objeto deste trabalho, ainda está tramitação e causa grandes divergências. É o Projeto de Lei do Senado 268/2011, que estabelece o financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais, a fim de combater todos os males provenientes de um modelo de financiamento privado, como a troca de favores, o abuso de poder econômico, o desvio de dinheiro público e o desrespeito aos princípios da Administração Pública, enfim, a corrupção do sistema político.

O PLS 268/2011, que foi aprovado pela CCJ e está aguardando a designação de relator para votação em Plenário, propõe o financiamento público exclusivo de campanhas por meio de recursos do Orçamento Geral da União, depositadas em Fundo Único, pondo fim assim ao financiamento privado inclusive por pessoas físicas.

Ocorre que, enquanto alguns defendem o modelo como uma alternativa viável para pôr fim aos favorecimentos indevidos e ao desvio do dinheiro público, reduzir a influência do poder econômico e igualar candidatos e eleitores, os opositores entendem que o financiamento público de campanhas não resolveria o problema, causando mais prejuízos ao sistema político, como mais despesas ao orçamento público, congelamento do sistema partidário e o distanciamento do eleitor da vida política.

O presente trabalho busca estudar especificamente a proposta do financiamento público de campanha do PLS 268/2011, os seus desdobramentos, as posições contrárias e favoráveis à

sua aprovação, bem como uma proposta alternativa de financiamento democrático que possa contribuir ao processo de Reforma Política.

Para isso, o primeiro capítulo fará uma breve explanação sobre os antecedentes do financiamento público de campanha no Brasil, sua evolução desde o Brasil Colônia até chegar ao atual modelo. Tratará também do problema da influência de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas e os danos causados ao patrimônio público e à democracia, ressaltando a atuação do STF nesse sentido. Analisar-se-á também as mais recentes mudanças trazidas pela Lei da Minirreforma Eleitoral, aprovada no ano de 2015 e que alterou substancialmente o modelo de financiamento brasileiro para proibir as doações por pessoas jurídicas, bem como as regras de prestação de contas e as sanções impostas aos que descumprirem as regras do processo eleitoral.

O segundo capítulo enfrentará a questão do financiamento público exclusivo de campanhas proposto no âmbito do PLS 268/2011. De início, caracterizar-se-á o Projeto de Lei do Senado e suas principais propostas, demonstrando as vantagens de um financiamento público exclusivo, e, por outro lado, apresentando as críticas a esse modelo. As vantagens do PLS 268/2011 residem na tentativa de coibição ao abuso de poder econômico, no fortalecimento do interesse público contra a influência do setor privado, no aprimoramento dos mecanismos de controle e na repressão à troca de favores. As críticas, por sua vez, consubstanciam-se essencialmente na possibilidade de congelamento partidário, no afastamento do eleitor da vida política e nas despesas supostamente geradas aos cofres públicos por um sistema de financiamento público exclusivo.

Ao final, apresentará uma proposta alternativa de financiamento, referente ao Financiamento Democrático de Campanhas defendido pela Coalizão Pela Reforma Política e Eleições Limpas, entidade constituída por 44 grupos da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, a Comissão Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, a Central Única dos Trabalhadores – CUT, dentre outras. Após a caracterização do projeto, pegaremos emprestadas as principais contribuições referentes ao financiamento de campanhas, prestação de contas e sanções que possam corrigir as falhas do PLS 268/2011 e garantir uma mudança mais efetiva e viável no sistema político, ao menos neste momento.

Para construir um texto sólido e engrandecer o estudo, o presente trabalho apresentará uma série de dados e estatísticas retiradas do Sistema de Prestação de Contas – SPCE do sítio virtual do TSE, comparando valores a fim de ilustrar os argumentos defendidos ao longo do texto. Foram utilizadas também lições de juristas e cientistas políticos, consistentes em

bibliografia clássica e, especialmente, artigos de estudiosos atualizados com as novas mudanças que envolvem o tema.

O financiamento público de campanhas é um dos pontos mais polêmicos da Reforma Política e que aspira cuidados para que a sua implementação não venha a originar novos problemas que comprometam a ordem democrática. Para isso, debates como este são essenciais, vez que esta é uma fase de transição e de experimentação do modelo mais benéfico ao país.

2 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

2.1 A Reforma Política

Diante do atual cenário brasileiro, que envolve as fontes de financiamento eleitorais e a descoberta de práticas de corrupção, teve início um processo de Reforma Política consubstanciado em diversos projetos de lei e de emendas à Constituição que buscam alterar o ordenamento jurídico vigente para modificar a estrutura política do país. Os projetos buscam, em suma, emprestar maior transparência e probidade ao sistema político e eleitoreiro, notadamente no que diz respeito às campanhas eleitorais e à prestação de contas públicas.

Essas propostas surgem em um cenário de pressão popular e crise das instituições representativas com a descoberta de práticas ilegais relacionadas, principalmente, ao processo legislativo e ao exercício dos cargos políticos. Sobre a atual crise do sistema representativo, expõe o ministro Luis Fux:

De fato, não é incomum ouvir que houve um descolamento entre a classe política e a sociedade civil. Existe verdadeiramente uma crise de representatividade no país, colocando em lados opostos os cidadãos, que a cada dia se tornam mais céticos em relação aos agentes eleitos, e os membros da classe política, que, não raro, privilegiam interesses particulares em detrimento do interesse público. E tal distanciamento compromete, com o passar do tempo, o adequado funcionamento das instituições.¹

Essa situação tem levado constantemente à instauração de inquéritos administrativos, à propositura de ações contra parlamentares por improbidade administrativa e por condutas de cunho criminal, como lavagem de dinheiro e fraude, e à judicialização das questões políticas. É nesse sentido a análise de Mauro Petersem Domingues:

As presentes propostas para a reforma política em nosso país estão diretamente relacionadas ao conjunto de escândalos que têm abalado nossas instituições representativas, em especial no nível federal de governo, quase sempre envolvendo denúncias de uso irregular de verbas para financiamento de campanhas eleitorais para a Presidência da República e para o Congresso Nacional. Também têm grande importância nesse contexto os escândalos relativos à compra de votos de Deputados Federais e outros relativos ao funcionamento do Congresso (migração partidária, suplentes de senadores, etc.). Todos esses escândalos têm servido como instrumento de luta política entre os partidos e facções e levado a uma crescente judicialização da política. O efeito disto é que hoje os parlamentares e mesmo os chefes de Executivo (e seus ministros e outros auxiliares) não estão seguros de exercer seus mandatos até

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI: 4650 DF**. Relator: Min. Luiz Fux. REQTE: Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília/DF, 24 de setembro de 2015, p. 24. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308746530&tipoApp=.pdf>> Acesso em: 28 jul. 2016.

o final devido à possibilidade de se verem envolvidos em algum escândalo e terem de responder a inquéritos parlamentares e investigações de natureza policial.²

Por Reforma Política pode-se entender o conjunto de ações que objetivam modificar o sistema político de um Estado de forma a fortalecer os instrumentos democráticos de participação e controle da vida política e promover mecanismos aptos a garantir a defesa do patrimônio e do interesse público, buscando uma estrutura política justa apta a atender seus administrados.

Sobre o conceito e os objetivos da reforma política, Ana Claudia Teixeira, Denise Gomide, Helda Oliveira Abumanssur e Neusa Dias defendem:

No âmbito da sociedade civil organizada, das organizações, movimentos, redes, fóruns e articulações que defendem o interesse público, aqui entendido como os interesses da maioria da população, e a radicalização da democracia, a reforma política está inserida em um contexto mais amplo, que necessariamente diz respeito a mudanças no próprio sistema político, na cultura política e no próprio Estado. Por isso, os princípios democráticos que devem nortear uma verdadeira reforma política são os da igualdade, da diversidade, da justiça, da liberdade, da participação, da transparência e controle social.³

A Reforma Política tem como um de seus expoentes a reforma do processo eleitoral, no entanto, a ela não se limita. Trata-se, em verdade, de um contexto muito mais amplo que visa uma modificação de vários mecanismos na ordem política de um Estado.

O fenômeno em curso no Brasil necessariamente abrange a reorganização das estruturas eleitorais, tendo nelas, inclusive, seu protagonismo, mas observa também outras questões relativas ao próprio sistema representativo, por exemplo.

Nesse sentido, é a visão de Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia sobre o processo de reforma política no Brasil:

A reforma política pode ser entendida, de forma mais restrita, como reorganização de regras para competições eleitorais periódicas, tal como tem sido o caso no Brasil pós-democratização, ou pode ser entendida, também, como uma reorganização mais ampla do sistema político brasileiro. Neste caso, vale a pena distinguir entre a reforma das instituições políticas, a reforma do comportamento político e a reforma dos padrões de interação política. No Brasil pós-democratização, a agenda da reforma política foi mudando: no começo dos anos 90 ainda eram discutidos amplos traços da organização

² DOMINGUES, Mauro P. Para compreender a reforma política no Brasil. In: **SINAIS - Revista Eletrônica - Ciências Sociais**. Vitória: CCHN, UFES, Edição n.02, v.1, Outubro. 2007, p. 174. Disponível em <http://www.fpl.edu.br/enade/pdfs/novo_texto_para_compreender_reforma_politica_brasil.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

³ TEIXEIRA, Ana Cláudia et al. **Reforma Política: Construindo a plataforma dos movimentos sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil**. São Paulo: 2007, p. 11. Disponível em <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/cartilhas-e-manuais-1/plataforma-da-reforma-do-sistema-politico>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

das instituições políticas, como foi o caso do plebiscito sobre o parlamentarismo. A partir do final da década de 90, a ideia de reforma política foi se consolidando em torno de diferentes pontos: a reorganização ampla das regras do sistema político e da forma de financiamento de campanha, a criação de novas instituições capazes de aumentar a participação e os diferentes padrões de interação entre instituições representativas e participativas.⁴

A Reforma Política é um tema recorrente na vida política brasileira, no entanto, em 2010 as discussões sobre o assunto ganharam uma atenção especial e em 2011 foi criada uma Comissão Especial da Reforma Política para elaborar e dar andamento a várias propostas de emendas constitucionais e projetos de leis que começaram a tramitar no Congresso Nacional a fim de reestruturar o sistema político/eleitoral do país.

Dentre as propostas da chamada Reforma Política, podemos citar: a PEC 37/2011, que propõe a redução de dois para um no número de suplentes de senador; a PEC 32/2011, que estabelece a necessidade de aprovação por referendo de lei ou emenda constitucional que altere o sistema eleitoral; a PEC 43/2011, que propõe instituir o sistema eleitoral proporcional de listas preordenadas nas eleições para a Câmara dos Deputados; o PLS 266/2011, que prevê a perda de mandato por desfiliação partidária em casos nos quais não se configure incorporação ou fusão de legenda, desvio de programa partidário e grave discriminação pessoal; dentre outras.

No âmbito desse seguimento, também foi votado o PL 5.735/13, que deu origem à mais recente mudança no processo eleitoral, denominada “Minirreforma Eleitoral”, a Lei nº 13.165/2015, que pôs fim ao financiamento empresarial de campanhas, como será abordado mais adiante. O modelo será utilizado pela primeira vez nas eleições municipais de 2016.

Uma das propostas ainda em tramitação, que é o objeto deste trabalho e gera grandes divergências, é o Projeto de Lei do Senado 268/2011, que estabelece o financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais, a fim de combater a compra de influência e a mercantilização da política que hoje corrompe as estruturas de poder no sistema político brasileiro.

Bruno Speck entende que os objetivos da reforma do financiamento baseiam-se essencialmente em três pontos: i) fortalecimento do cidadão; ii) equilíbrio da disputa eleitoral; iii) diminuir o risco de corrupção. Vejamos:

Quais são os objetivos da reforma do financiamento da política? Esta questão comporta inúmeras respostas possíveis, mas três temas têm se destacado no debate sobre a reforma do financiamento em diferentes países. O primeiro objetivo que

⁴ AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 11. Disponível em <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/d2af15de8666c5382e11d8660f15dd31.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

muitos países visam quando reformam sua legislação sobre financiamento político é fortalecer a posição do cidadão individual no sistema representativo. O segundo objetivo é equilibrar a disputa eleitoral entre candidatos e partidos, tornando os competidores mais iguais. O terceiro objetivo a que muitos países visam é limitar ou diminuir o risco da corrupção do processo eleitoral por meio da influência do poder econômico. Elas não são mutuamente excludentes, mas também não totalmente congruentes, ou seja: chegando-se a um objetivo não garante chegar-se ao outro.⁵

O financiamento de campanhas, além de polêmico, é um tema recorrente que, muito embora sempre tenha sido debatido com maior ênfase após o período eleitoral, nos últimos anos tem se tornado uma preocupação constante no âmbito da Reforma Política, sendo um cenário muito fértil, especialmente no último ano. A esse respeito, Bruno Speck continua:

O debate sobre a reforma política engloba uma série de temas, como o sistema eleitoral, a reeleição, a fidelidade partidária, entre outros, mas o tema do financiamento de campanhas ocupa uma posição central e tem presença constante. Independente do conteúdo este debate segue certa regularidade. Tipicamente ele começa após as eleições (em anos pares) e se estende até junho ou julho no ano seguinte (anos ímpares), durando aproximadamente seis meses. No segundo semestre do ano pós-eleitoral a atenção política começa a enfocar outro assunto. Os candidatos que pretendem concorrer na próxima eleição começam a se posicionar, eventualmente mudando de filiação partidária para disputar por outra sigla. Na medida em que o enfoque do debate político começa a girar em torno do próximo pleito o debate sobre a reforma política e o financiamento de partidos e campanhas minguam e desaparece, via de regra sem aprovação de reformas.

Este ano (2015) a situação não foi diferente. Após as eleições no ano passado o Congresso começou a debater o tema da reforma política, instalando comissões para este fim. No entanto diferente de outros anos o debate se deu em um contexto diferente. Outro ator, o Supremo Tribunal Federal, foi envolvido no tema da reforma do financiamento de campanha. Em vários países onde a Justiça tem o poder de se manifestar sobre a constitucionalidade da legislação, decisões das respectivas cortes constitucionais tiveram um profundo impacto sobre o sistema de financiamento da política.⁶

O modelo brasileiro de financiamento de campanhas, portanto, passou por grandes mudanças no último ano, inclusive com uma atuação decisiva da Suprema Corte nesse processo.

Para estudar o financiamento de campanhas, no entanto, é necessário entender os antecedentes da história política brasileira, delimitando as fases pelas quais passou o financiamento de campanhas. Tudo isso será abordado no decorrer deste trabalho, a fim de avaliar com mais propriedade a proposta do PLS 268/2011.

2.2 Antecedentes

⁵ SPECK, Bruno Wilhelm. Pensando a Reforma do Sistema de Financiamento da Política no Brasil. In: **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 4, jan./jun. 2015. p. 9. Disponível em < http://www.academia.edu/24999383/Bruno_Wilhelm_Speck_Pensando_a_reforma_do_sistema_de_financiamento_da_pol%C3%ADtica_no_Brasil>. Acesso em: 28 jul. 2016.

⁶ Ibid, p. 4

2.2.1 Os Primeiros Passos do Financiamento de Campanhas no Brasil

Por muito tempo as eleições no Brasil ocorreram sem qualquer preocupação quanto à regulamentação da questão financeira. As eleições são muito anteriores à observância do financiamento das campanhas, que em geral era feito com recursos próprios, sem a necessidade de um controle por parte do Estado, pois a participação na vida política ainda era muito limitada e inexpressiva.

Durante o Brasil Colônia e o Império, as eleições eram realizadas pela própria Coroa Portuguesa, com a participação exclusiva dos nobres. Estes eram eleitos pelo povo e, por sua vez, elegiam os de sua mesma classe como membros do Conselho e decidiam sobre a organização política das Vilas.

Após a independência, no período inicial de formação do moderno regime representativo, o acesso à esfera política formal só era franqueado a setores sociais economicamente bem situados. Não tinham grande representatividade, portanto, no sistema político, as agremiações e os partidos políticos, logo, não existia a preocupação de construir estruturas de financiamento eleitoral.

Somente com o fim da República Velha e a primeira parte da era Vargas, com a ampliação do sufrágio, a lei começou a movimentar-se no sentido de fiscalizar e controlar a participação popular. Ao mesmo tempo, o salto na industrialização no Brasil atribuiu ao poder econômico maior força na sociedade, o que exigiu a observância da sua influência no sistema político.

A Carta Magna de 1934 foi a primeira a dar valor constitucional à Justiça Eleitoral, destinando no seu texto uma seção específica para ela, dando início a um longo processo de regulamentação do financiamento e do processo eleitoral como um todo.

A partir de 1945, com o crescente aumento da participação no processo eleitoral, passaram a ter espaço um maior número de agremiações e partidos políticos com representatividade. O Código Eleitoral de 1945 trouxe como grande novidade a exclusividade dos partidos políticos na apresentação dos candidatos e consagrou o sistema eleitoral proporcional, fortalecendo o sistema partidário.

O Código Eleitoral de 1945 vigorou até 1950, com a publicação de um novo Código. Com o Código Eleitoral de 1950, pela primeira vez o financiamento de campanhas eleitorais foi disciplinado pela legislação brasileira. O texto estabeleceu algumas diretrizes referentes à propaganda partidária por radiodifusão, mediante tabela de preços iguais para todos, e estabeleceu regras de fiscalização e controle das contas partidárias, proibindo o recebimento de

contribuições de entidades estrangeiras, autoridades públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos.

Sobre os primeiros passos do processo de regulamentação do financiamento, Marcelo Passamani Machado sintetiza:

A revolução de 1930 e o primeiro período Getulista (1930-1945), na medida em que representaram a superação de boa parte do modelo político, social e econômico da República Velha, parecem ter sido marcos importantíssimos também para a questão do financiamento de campanhas. (...) E os primeiros passos nesse sentido não tardaram. De fato, as transformações pelas quais o país passou ao longo do primeiro período getulista acabaram por propiciar o advento de uma legislação que contemplava o problema das finanças partidárias. Com efeito, o Código Eleitoral de 1950 (Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950) estabeleceu a fiscalização das contas dos partidos pela Justiça Eleitoral, a obrigatoriedade do rigoroso registro das receitas e despesas partidárias e a vedação do recebimento de contribuições de entidades estrangeiras, autoridades públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos.⁷

A evolução da legislação sobre o financiamento de campanhas eleitorais, portanto, é mais bem contextualizada na história recente do Brasil, com o fim do Estado Novo em 1945 e o início da democratização.

2.2.2 A Lei Orgânica dos Partidos Políticos e a Constituição de 1988

Com o período militar, a política brasileira sofreu um grave retardamento, como consequência do autoritarismo e da queda da democracia. Entretanto, mesmo com eleições indiretas, sem a representação legítima da vontade popular, houve grande preocupação com o financiamento de campanhas. A preocupação do governo ditatorial consistia em evitar o crescimento de partidos de oposição. Assim, muitos diplomas legais foram criados nesse período, com a intenção de impedir o exercício democrático dos direitos políticos e a liberdade partidária.

Foi justamente na ditadura militar brasileira que foi criado o Código Eleitoral que vigora até hoje (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965). No mesmo dia foi criada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 4.740/65), posteriormente convertida na Lei nº 5.682/1971.

⁷ MACHADO, Marcelo Passamani apud OLIVEIRA, Tatiana Afonso e APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. **O Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil: Histórico, Atualidade e a Questão na Suprema Corte**. Santa Cruz do Sul: XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2015, p. 5.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos estabeleceu que os partidos políticos eram pessoas jurídicas de direito público que adquiriam personalidade com o registro no TSE, introduziu o Fundo Partidário e proibiu o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas.

A respeito do financiamento de campanhas, os artigos 91 e 92 da Lei nº 5.682/1971⁸ estabeleciam quais os recursos eram considerados ilícitos. Era vedado o recebimento de recursos, diretos ou indiretos, de pessoas ou entidades estrangeiras, de autoridades ou órgãos públicos, bem como de empresas privadas de finalidade lucrativa e de entidade de classe ou sindical.

Com o advento da Constituição de 1988 e a inauguração de uma nova ordem constitucional, o Direito Eleitoral passou a ter como um dos seus princípios basilares a autonomia dos partidos políticos, consubstanciado no artigo 17, que estabelece a natureza dos partidos políticos como pessoas jurídicas de direito privado, que adquirem personalidade com o registro civil.

Especificamente sobre financiamento, a Constituição da República preceitua apenas a vedação de recebimento de recursos de fontes estrangeiras, a necessidade de prestação de contas à Justiça Eleitoral, a previsão de recebimento de recursos do Fundo Partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão (art. 17, CRFB/88). Sendo assim, as primeiras eleições presidenciais da Nova República, em 1989, se realizaram ainda sem legislação específica, apenas com base nos princípios estabelecidos pela Constituição.

Inobstante a CRFB/88 tenha instituído natureza de pessoa jurídica de direito privado aos partidos, o recebimento de recursos públicos provenientes do Fundo Partidário é legitimado em função do art. 17, caput, também da CRFB/88, que assegura o pluripartidarismo e o seu parágrafo 3º, que prevê expressamente: “Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”.⁹

⁸ A Lei nº 5.682/1971 previa:

Art. 91. 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. 95, 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.

Art. 92. São ilícitos os recursos financeiros de que trata o artigo anterior, assim como os auxílios e contribuições, cuja origem não seja mencionada ou esclarecida.

⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988.

A Lei nº 5.682/1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) era observada apenas de forma suplementar, pois além de estabelecer várias vedações ao financiamento privado, não previa uma forma de compensação desses gastos por meio do financiamento público. Os candidatos não tinham como arcar com os custos de campanha já que, por um lado, as doações privadas eram proibidas e, por outro, o sistema de financiamento público pelo Fundo Partidário era insuficiente.

Assim, os partidos recusavam-se a observar as regras de financiamento e continuavam a receber doações empresariais de forma ilícita, em troca de favores políticos, incorrendo na prática do caixa 2, conforme aduzem Hélio Silvio Ourém e Moisés Pereira:

Todavia, em que pese haver a expressa proibição de recebimento de doações de particulares, os candidatos continuaram a receber essas doações, de forma ilícita, em troca de favores políticos. As empresas e os candidatos elaboraram um complexo sistema de doações, por caixa 2, que não eram contabilizadas nas contas das campanhas eleitorais. [...] ¹⁰

Por muito tempo essas manobras existiram na política brasileira, contrariando completamente a regra vigente.

2.2.3 O Caso Collor e a Abertura do Financiamento Privado

A situação das doações ilícitas chegou ao ápice com a descoberta das práticas de corrupção no governo do presidente Fernando Collor de Melo, eleito em 1990, cujo tesoureiro, Paulo Cesar Farias, centralizava doações empresariais para a campanha do candidato, recebendo verdadeiras comissões das empresas e, em troca, beneficiando-as em contratos com o poder público. Esse escândalo, que resultou no impeachment de Fernando Collor em 1992, trouxe para primeiro plano as discussões sobre o financiamento de campanhas.

O relatório final da CPMI formada para apurar as práticas do tesoureiro e do ex-presidente apontou como um dos principais fatores que possibilitam essas práticas o então vigente modelo de financiamento de campanhas eleitorais, destacando que as quantias gastas nas campanhas têm “cifras assombrosas” e, para arcar com esses gastos os candidatos utilizam-se das doações privadas, pois os recursos do Fundo Partidário jamais seriam suficientes. *In verbis*:

¹⁰ CAMPOS, Hélio Silvio Ourém; JUNIOR, Moisés Pereira de Assis. Financiamento Público de Campanhas Eleitorais. In: **Estudos Eleitorais/TSE**, v. 7, n. 2, maio/ago 2012: Brasília, p. 29.

De onde vem o dinheiro necessário? Os recursos obtidos através das contribuições de militantes estão longe de dar conta desses montantes. Tampouco a ajuda do Estado, através do Fundo Partidário, resolve, já que, em nosso país, esse fundo é mínimo. Assim, o apelo ao setor privado aparece como o caminho salvador, apesar de proibido por lei. O hiato entre a necessidade de gastos e o montante arrecadado legalmente dá a medida da hipocrisia, tida por quase todos como necessária, e assim as campanhas eleitorais fazem-se, sabida e assumidamente, ao arrepio da lei.¹¹

As constatações permitiram concluir que o modelo de financiamento da época não era realista com os gastos de campanha e a lei era totalmente ignorada pelos partidos, que a consideravam “irreal” e “extremamente rigorosa”.

O relatório, no entanto, não defendia a mera legalização dos recursos privados, pois esta não seria suficiente para resolver o problema, devendo vir acompanhada de intensa regulamentação que evitasse não somente as transações financeiras indevidas, mas também a distorção do poder político em poder econômico:

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. A regulamentação das doações de empresas só faz sentido se acompanhada de normas que as disciplinem, para impedir a distorção da representação política pelo poder econômico. Se admitirmos 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.¹²

Como conclusão, o relatório da CPMI apresentou proposta de lei para adoção de um sistema de financiamento misto de campanhas eleitorais, com o aporte de recursos públicos e privados. O texto defendia a limitação para gastos e a determinação de tetos para doações, além da necessidade de maior repasse de recursos públicos aos partidos e candidatos, de modo a tornar a legislação mais realista e a dificultar a influência do poder econômico.

Nesse contexto, a permissão do financiamento privado passou a ser considerada pelo Poder Público como a alternativa mais viável para regular a situação política do Estado, o que culminou com a revogação, em 1995, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, com a edição da

¹¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 52/92-CN**. Biblioteca do Senado Federal Ed. Revisada. Brasília: 1992, p. 304. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/88802/CPMIPC.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

¹² Ibid, p 311.

Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), vigentes até hoje, com algumas alterações.

Com o advento da Lei dos Partidos Políticos e da Lei das Eleições tornou-se permitido o financiamento privado de campanhas eleitorais. Às empresas era permitido doar até 2% do seu faturamento bruto do ano anterior ao da eleição e às pessoas físicas era permitida a doação de até 10% da sua renda no ano anterior.

Ocorre que o modelo instaurado em 1995 mostrou-se insatisfatório, pois as práticas de corrupção envolvendo as empresas e os partidos políticos ganharam um máscara de legalidade que, em lugar de coibir tais práticas, apenas legitimou a troca de favores entre o setor empresarial e a Administração Pública, proporcionando uma influência cada vez maior do poder econômico e a mercantilização da política, caracterizada pelo desvirtuamento do interesse público e pelo uso irregular da máquina pública, como será tratado adiante.

Vinte anos depois, no cenário da atual Reforma Política em curso, viria a ser aprovado o PL 5.735/13, que deu origem à mais recente mudança no processo eleitoral, denominada “Minirreforma Eleitoral”, a Lei nº 13.165/2015, que vedou as doações por pessoas jurídicas.

2.3 O Financiamento Empresarial de Campanhas

2.3.1 O Financiamento Empresarial e a Corrupção

Toda atividade político-eleitoral, como a campanha eleitoral, gera gastos que devem ser bancados pelos candidatos e partidos, valendo-se de recursos próprios, recursos públicos ou recursos de terceiros. As formas de obtenção de recursos e o seu emprego são temas que geram preocupação em todas as democracias no mundo, pois possuem uma estreita relação com a corrupção, especialmente quando existe a possibilidade de financiamento privado dessas campanhas.

As campanhas políticas no Brasil possuem gastos extremamente altos e movimentam grandes somas de dinheiro. Até o ano de 2015 o modelo de financiamento brasileiro permitia a doação de pessoas físicas e jurídicas às campanhas eleitorais e as empresas eram as principais responsáveis pelas doações.

Segundo dados apresentados ao TSE por meio de um relatório da Comissão de Reforma Política de 2011, o gasto com as campanhas eleitorais cresceu exponencialmente nos últimos pleitos, principalmente nas campanhas para deputado federal e Presidente, conforme os números, em milhões, na tabela abaixo:

Tabela 01 – Crescimento dos gastos com campanha (em milhões)

Ano	Presidente	Senador	Deputado federal
2002	94	74	191
2006	334	109	439
2010	590	387	926

Fonte: TSE

Dentre esses montantes, destacam-se como as maiores contribuintes as pessoas jurídicas, cujas doações contém cifras milionárias. As empresas são responsáveis pela quase totalidade dos recursos de campanha. Somente nas eleições de 2014 as empresas doaram um total de R\$ 1.646.886.411,64¹³ diretamente às campanhas dos candidatos, fora as doações aos partidos.

Diante disso questiona-se qual a real intenção dessas empresas ao doar valores tão altos para o financiamento de campanhas eleitorais. Enquanto alguns possam alegar que tais doações são incentivos das pessoas jurídicas aos partidos que defendem correntes ideológicas compatíveis com seus interesses, fruto da liberdade de expressão e de participação, outros fatores causam desconfiança quanto aos seus reais desígnios.

Rapidamente essas desconfianças são confirmadas quando se analisa o perfil do financiamento empresarial. Não é preciso muito esforço para verificar que as mesmas empresas financiam candidatos diferentes, de partidos e coligações diferentes e, inclusive, com posições ideológicas opostas. As verbas são transferidas aos partidos ou diretamente aos candidatos. Vejamos na tabela abaixo:

Tabela 03 – Doações de empresas e destinatários (2014)

¹³ SPECK, Bruno Whilhem. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. In: Revista de Estudos Brasileños, n. 4, v. 3, 2016, p. 129.

Maiores Doadoras de Campanha	Dilma Rousseff	Aécio Neves	Eduardo Campos
Construtora Odebrecht S.A	x	x	
Construtora Andrade Gutierrez S.A	x	x	x
Construtora Queiroz Galvão	x	x	
Bradesco	x	x	x
Camargo Correa S.A	x	x	
JBS S.A	x	x	x
Construtora OAS Ltda	x	x	x
Gerdau Comercial de Aços S.A	x	x	

Fonte: SPCE

Essas observações permitem concluir que a finalidade das doações empresariais vai muito além de um desprezioso apoio a posicionamentos políticos. A maioria dessas doações advindas da iniciativa privada tem, na verdade, o objetivo de possibilitar uma futura troca de favores entre a empresa doadora e o candidato, quando esse vier a ser eleito.

Nesse sentido é que entende Nilton César Gonçalves:

Inúmeros são os casos em que a obtenção e o uso de tais recursos são marcados por práticas de corrupção, ou ainda por não se respeitar as regras que a legislação eleitoral prescreve. O mais comum é que o financiamento seja marcado por práticas de corrupção, muito porque aquele que financia ao partido político ou ao candidato, em muitos casos o faz pretendendo obter vantagens indevidas.¹⁴

Sobre o perigoso vínculo existente entre os doadores e os candidatos, também aduz André Marengo:

A arrecadação de fundos financeiros para custear campanhas eleitorais adquiriu um lugar central na competição eleitoral das democracias contemporâneas, com consequências para o equilíbrio da competição e geração de oportunidades responsáveis pela alimentação de redes de compromissos entre partidos, candidatos e financiadores privados, interessados no retorno de seu investimento, sob a forma de acesso a recursos públicos ou tratamento privilegiado em contratos ou regulamentação pública. Dessa forma, a conexão, – incremento nos custos de campanha eleitoral → arrecadação financeira → tratamento privilegiado aos investidores eleitorais nas decisões sobre fundos e políticas públicas passou a constituir fonte potencial para a geração de corrupção nas instituições públicas. De um lado, partidos e candidatos buscando fontes para sustentar caras campanhas eleitorais, e de outro, empresários de setores dependentes de decisões governamentais, como bancos e construção civil.¹⁵

¹⁴ MENEZES, Nilton César Gonçalves. O Financiamento Eleitoral. In: **Revistas Eletrônicas da Toledo Presidente Prudente**. São Paulo: 2010, p. 2. Disponível em < <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1850/1756> >. Acesso em: 28 jul. 2016.

¹⁵ MARENCO, André. Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juarez Guimarães e Heloisa Maria Murgel Starling (Orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 381

Basicamente, a doação milionária feita por uma pessoa jurídica em geral virá acompanhada de uma contraprestação do candidato eleito. Essa contraprestação, por sua vez, materializa-se por meio de fraudes em licitações, superfaturamento em contratos e outros favorecimentos indevidos, inclusive a própria influência na política. As vantagens financeiras, especificamente, compensam essas empresas em números muito maiores àqueles investidos por elas.

A título exemplificativo, os números do estudo “The Spoils of Victory”¹⁶, feito por pesquisadores de três universidades dos Estados Unidos, concluiu que as empresas que financiaram candidatos a deputado federal do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições de 2006 receberam entre 14 e 39 vezes o valor doado por meio de contratos com o Poder Público nos anos subsequentes. A pesquisa, publicada em 2014, cruza os dados oficiais de doações para as campanhas e os contratos obtidos pelas empresas nos anos seguintes - sem levar em conta outros eventuais pagamentos.

Esse retorno é possível por meio de esquemas que envolvem fraudes licitatórias, superfaturamento em contratos e outras práticas como a lavagem de dinheiro e o caixa dois.

A fim de ilustrar como ocorrem essas manobras, cite-se a operação Lava-Jato, talvez o maior escândalo de corrupção já investigado no país. Nesse esquema, que durou quase uma década, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da Petrobras e outros agentes públicos. Em lugar de concorrer entre si em licitações pelos contratos da estatal, as empreiteiras se organizaram para substituir uma concorrência real por uma concorrência aparente, em uma espécie de revezamento definido meticulosamente em reuniões secretas, com a participação dos agentes da estatal, inclusive a alta diretoria.

Das empresas investigadas na Lava-Jato, quatro estão entre as maiores doadoras das bilionárias eleições brasileiras de 2014: Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Queiroz Galvão.

Em resumo, quando uma pessoa jurídica doa milhões de reais a um partido, muitas vezes esse partido e o seu candidato eleito passarão a empreender esforços pelo interesse particular dos grandes empresários que os favoreceram, não pelo interesse público. A partir daí abre-se uma janela a práticas administrativas corrompidas que se utilizam da máquina pública, lesando o patrimônio dos seus administrados e, nesse cenário, a doação para campanhas passa a ser vista, como um empreendimento e não um exercício da cidadania.

¹⁶ BOAS, Taylor C. Boston University, HIDALGO, Daniel F. Massachusetts Institute of Technology, RICHARDSON, Neal P. University of California, Berkeley. The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. In: **The Journal of Politics**, Vol. 76, No. 2, April 2014, Pp. 415–429. Disponível em: <http://www.mit.edu/~dhidalgo/papers/political_investment_2014.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

2.3.2 O STF e o Financiamento Empresarial de Campanhas

Em 05 de setembro de 2011, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650 DF, pleiteando que fosse declarada a inconstitucionalidade parcial do artigo 24 da Lei 9504/97 (Lei das Eleições) e do artigo 31 da Lei 9096/95 (Lei dos Partidos Políticos), referentes à autorização de doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais.

Em sua argumentação, a OAB alegou que tal previsão torna a política extremamente dependente do poder econômico, vincula os doadores aos políticos, gerando fontes de favorecimento e corrupção e fere princípios constitucionais como o da igualdade, o da democracia e o princípio republicano. O Conselho aduziu ainda, que a participação na política é um direito constitucional do cidadão, não extensível às pessoas jurídicas:

As pessoas físicas e jurídicas não são iguais perante a política. Estas não são cidadãos, que podem ter a pretensão legítima de exercer influência no processo político-eleitoral. As doações eleitorais por parte das pessoas naturais – desde que limitadas, de forma a não favorecer excessivamente os ricos - podem ser vistas como um instrumento legítimo à disposição do cidadão para participação na vida pública. O mesmo raciocínio não vale para as pessoas jurídicas. A doação para campanhas ou partidos se insere no sistema integrado pelos direitos políticos, que são restritos ao cidadão: não se trata de direito individual, passível de ser estendido também às pessoas jurídicas.¹⁷

Na mesma senda, defendeu que a então vigente legislação sobre financiamento de campanhas favorecia práticas antirrepublicanas, como o patrimonialismo e o favorecimento ilícito do setor privado.

A ADI 4.650, protocolada em setembro de 2011, começou a ser julgada em dezembro de 2013 e foi interrompida primeiro por pedido de vista do ministro Teori Zavascki e, depois, em abril de 2014, por pedido de vista ministro Gilmar Mendes.

Até a interrupção do julgamento, já havia no tribunal maioria de votos para declarar a procedência da ação. Já haviam votado pela inconstitucionalidade das doações empresariais os ministros Luiz Fux (relator), Luís Roberto Barroso, Joaquim Barbosa, Marco Aurélio Mello, Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI: 4650 DF. Relator: Min. Luiz Fux. REQTE: Ordem dos Advogados do Brasil. **Petição Inicial**. Brasília/DF, 05 de setembro de 2011, p. 14 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=ADI%2F4650>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

Após um ano e meio de suspensão em função do pedido do ministro Gilmar Mendes, a ADI voltou a ser julgada e, em sessão realizada no dia 17 de setembro de 2015, por maioria de votos, o pedido foi julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Além do artigo 24 da Lei de Eleições e do artigo 31 da Lei dos Partidos Políticos, foram declaradas inconstitucionais, por consequência, expressões que faziam referência ao financiamento empresarial, como a expressão “ou pessoa jurídica” do art. 39 da Lei dos Partidos Políticos, sem redução de texto. Foram vencidos os votos dos ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes.

Em seu voto, o ministro Luiz Fux, relator da ADI, fundamentou que o exercício de direitos políticos é consequência da cidadania inerente às pessoas físicas, que possuem a legitimidade para votar e serem votadas. Essa cidadania não é extensível às pessoas jurídicas e, portanto, não há que se falar em direitos políticos destas:

Deveras, o exercício de direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas. Por certo, uma empresa pode defender bandeiras políticas, como a de direitos humanos, causas ambientais etc., mas daí a bradar pela sua indispensabilidade no campo político, investindo vultosas quantias em campanhas eleitorais, dista uma considerável distância. [...] Assim é que autorizar que pessoas jurídicas participem da vida política seria, em primeiro lugar, contrário à essência do próprio regime democrático.¹⁸

O relator disse, ainda, que as empresas são as responsáveis pela absoluta maioria das doações a campanhas eleitorais e essa participação tão só encarece o processo eleitoral, gerando a penetração do poder econômico, sem, contudo, contribuir para o aperfeiçoamento do debate.

O ministro Dias Toffoli, por sua vez, também entendeu que as doações de pessoas jurídicas exercem uma influência econômica contrária à ordem constitucional, que desigualdade candidatos e partidos:

Por sua vez, autorizar a influência dos setores econômicos sobre o processo eleitoral é admitir o que também é constitucionalmente vedado: **a quebra da igualdade jurídica nas disputas eleitorais e o desequilíbrio no pleito**. É inegável que os candidatos, os partidos políticos e as coligações com maior capacidade de arrecadar recursos junto aos grupos de interesse com maior poder econômico têm aumentadas as probabilidades de se sagrarem vitoriosos nas eleições. Nesse cenário, sobressai a discussão acerca do financiamento de partidos e campanhas eleitorais, pois, conquanto necessário para a realização do processo democrático – afinal, não há como negar os altos custos de uma campanha eleitoral –, o financiamento não pode gerar distorções e desigualdades na disputa eleitoral, afetando a premissa democrática da participação livre, igual e consciente dos eleitores no processo político, tendo em vista

¹⁸ BRASIL, 2015, p. 49.

que o fator preponderante nesse processo deve ser sempre a vontade popular. (grifou-se)¹⁹

A OAB também pediu, na mesma ação, que fosse declarada a inconstitucionalidade parcial do art. 23, § 1º, I e II, da Lei 9.504/97, referente ao critério utilizado para financiamento por pessoas físicas. Pleiteava a OAB que o teto proporcional de 10% fosse declarado inconstitucional, pois, de acordo com a requerente, o critério de percentual previsto na lei corrobora a influência do poder econômico e desigualdade as doações, assim, defende que o critério mais democrático seria a estipulação de um valor nominal para doações de pessoas físicas. O pedido, no entanto, foi julgado improcedente pelo STF, por não apresentar inconstitucionalidade aparente.

2.4 O Atual Modelo de Financiamento

2.4.1 A Minirreforma Eleitoral

No mesmo período em que tramitava na Suprema Corte a ADI nº 4650, era votado na Câmara Federal o Projeto de Lei 5.735/13, de autoria do Senado, chamado de “Minirreforma Eleitoral”.

O projeto previa em seu texto, dentre outras disposições, a regularização das doações por pessoas físicas e jurídicas, permitindo o financiamento empresarial se as doações, no limite de 2% do faturamento bruto no ano anterior, fossem endereçadas aos partidos. O limite de contribuições de pessoas físicas era mantido em 10% dos rendimentos brutos obtidos no ano anterior à eleição. A votação foi encerrada na Câmara em 09 de setembro de 2015 e encaminhada para a sanção da Presidência da República.

A decisão tomada na Suprema Corte, no entanto, abriu um precedente para que a presidente Dilma Roussef vetasse todos os dispositivos referentes ao financiamento privado por empresas. Os vetos foram mantidos pelo Congresso, inobstante seu posicionamento inicial contrário à vedação. Sendo assim, o projeto foi convertido na Lei nº 13.165/2015, que foi publicada em 29 de setembro de 2015, alterando a Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) e proibindo qualquer forma de financiamento empresarial de campanhas eleitorais.

¹⁹ BRASIL, 2015, p. 84.

A grande mudança alcançada pela Minirreforma Eleitoral, portanto, foi a vedação de doações por pessoas jurídicas, graças à louvável decisão do STF e aos vetos da Presidência da República. Hoje, portanto, as doações privadas de campanha restringem-se às pessoas físicas, conforme o art. 23 da Lei das Eleições, limitada a 10% do rendimento bruto auferido pelo eleitor no ano anterior à eleição. Além das campanhas eleitorais, as pessoas jurídicas também estão impedidas de doar aos partidos políticos fora do período eleitoral.

Também são admitidas doações provenientes dos partidos políticos, por meio dos seus diretórios regionais e nacional, de outros partidos e candidatos, receitas de eventos, da comercialização de bens e até mesmo os rendimentos financeiros são contabilizados como receita de campanha.

Existe ainda a parcela do financiamento público compreendida nos valores depositados no Fundo Partidário, consistente em um fundo único que é repartido entre os partidos políticos, 5% de forma igualitária e o restante de maneira proporcional, e que é constituído por multas, penalidades e doações e é complementado pelo Orçamento Geral da União. Embora o Fundo Partidário seja destinado à manutenção dos partidos políticos, sendo utilizados na manutenção das sedes partidárias, no pagamento de pessoal e de outras despesas dos partidos²⁰, também pode ser utilizado nas campanhas eleitorais, constituindo, por isso, uma fonte indireta de financiamento público de campanha.

Os recursos do Fundo Partidário são transferidos aos diretórios nacionais dos partidos. A lei define que 20% do total dos recursos do fundo partidário deverá ser alocada à formação de quadros partidários. O restante pode ser distribuído entre os diretórios nacionais, estaduais e municipais, de acordo com os critérios de distribuição definidos no estatuto de cada partido, que tem total liberdade para tal.

O modelo de financiamento político em vigor no Brasil, portanto, prevê o financiamento de partidos políticos a partir das seguintes fontes: as contribuições dos filiados dos partidos; as doações de pessoas físicas; os recursos gerados com atividades econômicas dos partidos; e os subsídios públicos diretos e indiretos. Essas fontes já estão expressamente previstas na Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016:

Art.14. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de:

²⁰ Cf. Art. 44, Lei nº 9096/95

- I - recursos próprios dos candidatos;
 - II - doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas;
 - III - doações de outros partidos políticos e de outros candidatos;
 - IV - comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político;
 - V - recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes:
 - a) do Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/1995;
 - b) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos;**
 - c) de contribuição dos seus filiados;
 - d) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação;
 - VI - receitas decorrentes da aplicação financeira dos recursos de campanha.
- [...]
(grifou-se)²¹

Além dessas alterações, a nova lei provocou mudanças em outros pontos do financiamento de campanhas.

A partir de agora os limites de gastos com campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito serão definidos com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação da Lei²². De acordo com o artigo 5º da Lei 13165/13, esses gastos serão limitados a até 70% do valor gasto na última eleição, se tiver havido só um turno e até 50% do gasto da eleição anterior se tiver havido dois turnos. Os tetos de gastos serão divulgados pela Justiça eleitoral até 20 de julho do ano da eleição e atualizados monetariamente pelo INPC para as eleições subsequentes.

O candidato poderá usar recursos próprios limitados ao teto fixado para o cargo ao qual concorrerá²³. Neste limite não se incluem as doações estimáveis em dinheiro as quais tem um teto de R\$ 80.000,00²⁴.

A reforma também reduziu o tempo da campanha eleitoral de 90 para 45 dias, começando em 16 de agosto. O período de propaganda dos candidatos no rádio e na TV também foi diminuído de 45 para 35 dias²⁵, com início em 26 de agosto, no primeiro turno. Assim, a campanha terá dois blocos no rádio e dois na televisão com 10 minutos cada. Além dos blocos, os partidos terão direito a 70 minutos diários em inserções, que serão distribuídos entre os

²¹ BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

²² Cf. Art. 5, Lei nº 13165/13

²³ Cf. Art. 23, § 1, Lei 9504/97

²⁴ Cf. Art. 23, § 7º, Lei 9504/97

²⁵ Cf. Art. 47, Lei nº 9504/97

candidatos a prefeito (60%) e vereadores (40%). Em 2016, essas inserções somente poderão ser de 30 ou 60 segundos cada uma.

A nova lei alterou também algumas disposições referentes às convenções, coligações e filiação partidária.

As novas mudanças trazidas pela Lei nº 13.165/15 serão aplicadas pela primeira vez às eleições municipais de 2016.

2.4.2 Prestação de Contas e Mecanismos de Controle

Qualquer modelo de financiamento que se adote só será eficaz se estiver acompanhado de mecanismos que permitam a fiscalização e o controle da atuação dos agentes políticos.

Conforme o modelo atual, os partidos deverão abrir uma conta bancária de candidatura e encaminhar o número da conta e do registro do CNPJ à Justiça Eleitoral, quando então serão autorizados a promover a arrecadação de recursos, exclusivamente nas contas de campanha, que serão encerradas ao final do ano das eleições²⁶.

As prestações de contas das eleições majoritárias e proporcionais serão feitas pelos próprios candidatos e deverão ser acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e da relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores e emitentes.²⁷

Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante as campanhas eleitorais, a divulgar em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim na rede mundial de computadores.

As doações recebidas em dinheiro para as campanhas deverão ser divulgadas pelos partidos, coligações e candidaturas beneficiadas em sítio criado pela Justiça Eleitoral em até 72 horas do recebimento²⁸.

A inobservância do prazo para encaminhamento das prestações de contas impede a diplomação dos eleitos, enquanto perdurar.

Quanto às doações por pessoas físicas, permitidas até o teto de 10% da renda bruta anual do eleitor no ano anterior à eleição²⁹, a Secretaria da Receita Federal do Brasil fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e, apurando indício de excesso,

²⁶ Cf. Art. 22, Lei nº 9504/97

²⁷ Cf. Art. 28, § 1º e 2º, Lei nº 9504/97

²⁸ Cf. Art. 28, I, Lei nº 9504/97

²⁹ Cf. Art. 23, § 1, Lei nº 9504/97

comunicará o fato, até 30 de julho do ano seguinte ao da apuração, ao Ministério Público Eleitoral³⁰.

A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas de campanha, decidindo: i) pela aprovação, quando estiverem regulares; ii) pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade; iii) pela desaprovação, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade; iv) pela não prestação, quando não apresentadas as contas após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral, na qual constará a obrigação expressa de prestar as suas contas, no prazo de setenta e duas horas.³¹

A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até três dias antes da diplomação.

Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.

Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

Em contraste com as prestações de contas sobre as eleições, os dados sobre as contas dos partidos políticos estão disponíveis em formato impresso somente, distribuídos nos milhares de cartórios eleitorais e nos Tribunais Regionais Eleitorais. Por esse motivo, dispomos de informações mais completas em relação ao financiamento privado de campanhas, cuja prestação de contas é entregue em formato eletrônico, do que sobre as fontes privadas dos partidos. As doações privadas aos partidos, no entanto, são significativamente inferiores às doações de campanha. Os recursos que financiam a vida partidária são majoritariamente públicos, já os recursos privados, em sua maioria, são provenientes dos próprios filiados e muito pouco de empresas.

2.4.3 Sanções ao Descumprimento das Regras de Financiamento

Quanto às sanções pelo descumprimento das leis que tratam do processo eleitoral, a Lei nº 13.165/2015 não trouxe muitas novidades. A Lei das Eleições traz dispositivos modestos referentes às sanções por violação da legislação que rege o processo eleitoral.

³⁰ Cf. Art. 24 - C § 3º, Lei nº 9504/97

³¹ Cf. Art. 30, Lei nº 9.504/97

Se a Justiça Eleitoral, ao analisar as prestações de contas dos candidatos, verificar a captação ilícita de recursos, como recebimento de doações de fontes vedadas ou acima do limite permitido, o diploma do candidato será negado ou, se já tiver sido outorgado, será cassado.

A doação de quantia acima dos limites fixados na lei também sujeita o candidato e o responsável pela doação ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

No caso do descumprimento do limite de gastos de campanha fixado pelo TSE em cada eleição, o candidato responsável deverá pagar multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico.

Por sua vez, o partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, pelo período de 01 a 12 meses, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

O abuso do poder econômico pode ser entendido como a influência negativa que o dinheiro exerce na disputa eleitoral, consubstanciado basicamente na capacidade que um candidato ou agente financiador tem de influir no resultado das eleições por meio do dinheiro. O assunto será abordado com profundidade mais adiante.

Ainda, o art. 73 da Lei 9.504/97 estabelece uma série de condutas vedadas aos agentes públicos com vistas a coibir condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

[...]

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. [...]³²

O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis – agentes públicos, partidos e candidatos dela beneficiados - a multa no valor de cinco a cem mil UFIR. Ainda, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

A legislação eleitoral, embora tenha melhorado seu caráter sancionador, ainda prevê poucas sanções específicas àqueles que desrespeitem as normas do processo eleitoral. Além dessas sanções, no entanto, os agentes políticos e agentes públicos estão sujeitos às sanções da

³² BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 01 ago. 2016.

legislação penal – crime de corrupção, por exemplo, crimes de responsabilidade, atos de improbidade administrativa e demais previsões na legislação extravagante.

3 O FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS

3.1 O PLS 268/2011

Uma vez demonstradas as falhas e a insatisfação com o modelo de financiamento privado, frente ao crescimento da corrupção e aos danos causados aos cofres públicos e às instituições políticas, nasce o discurso que legitima a implantação de um sistema de financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil, exigindo-se uma mudança para combater estes problemas. Nesse sentido, dispõe Carlos David Carneiro Bichara:

Diante do diagnóstico anteriormente esboçado a defesa do financiamento público exclusivo é feita como decorrência quase necessária do problema do dinheiro nas campanhas eleitorais. Este seria, segundo o mesmo raciocínio, o arranjo capaz de cortar o mal pela raiz. Pode-se dizer que a defesa do financiamento público está calcada principalmente na 1) autonomia de formulação dos programas frente aos

poderes econômicos; 2) equidade na disputa eleitoral; 3) facilidade de controle e transparência nos gastos.³³

Além dos mencionados por Carlos Bichara, pode-se incluir ainda nos argumentos utilizados a favor do financiamento público a repressão à troca de favores entre o setor privado e a classe política.

Nesse sentido, começaram a tramitar algumas propostas com o intuito de estabelecer um modelo de financiamento exclusivamente público no Brasil. Destaca-se aqui o Projeto de Lei nº 2.679/2003, de autoria da Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados. Entre outros pontos, o projeto previa a instituição de um sistema exclusivamente público de financiamento de campanhas eleitorais, a possibilidade de criação de federações partidárias, a proibição de coligações em eleições proporcionais e o sistema de lista fechada.

O projeto estabelecia a proibição absoluta de recursos de origem privada para financiamento de campanhas eleitorais, restando sua utilização permitida para o financiamento de partidos políticos. Vedava também a utilização de recursos do fundo partidário para a realização das campanhas eleitorais. Como fonte única de recursos para o financiamento de campanhas eleitorais, seria instituído um fundo próprio por meio de repasse do orçamento público, de valor equivalente ao número de eleitores do país, multiplicado por R\$7,00 (sete reais), tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da lei orçamentária.³⁴

Em 2004, o PL nº 2.679/2003 foi apensado ao PL nº 5.268/2001, por afinidade temática, tendo em vista que ambos tratavam de alterações na legislação eleitoral. Em 2007, a Câmara dos Deputados deferiu o Requerimento nº 451/07 do deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) para agrupar os projetos em tramitação nas duas casas do Congresso Nacional que tratavam de temas relacionados à reforma política, procurando agregar os argumentos e debates realizados. Assim, o PL nº 5.268/2001 e o PL nº 2.679/2003 foram apensados ao Projeto de Lei nº 8.039/1986, do Senado Federal, sendo que, em consequência de sua rejeição em 30.05.2007, restaram prejudicados os dois projetos e a proposta de financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais.³⁵

³³ BICHARA, Carlos David Carneiro. Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: Razões e Cenários Possíveis. In: **Direitos Fundamentais e Democracia I**. MACHADO, Edinilson Donizete; VITA, Jonathan Barros (Coord.). CONPEDI e uff (Org.). Florianópolis: Editora FUNJAB, 2012, p. 8. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=96f2b50b5d3613ad>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

³⁴ FERREIRA, Lara Marina. O Financiamento de Partidos Políticos e de Campanhas Eleitorais no contexto da Reforma Política Brasileira. In: **Estudos Eleitorais**. TSE, v. 6, n. 1, jan/abril 2011, p. 102. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v6_n1.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016.

³⁵ Ibid, p. 103

Além desse projeto, na última década várias outras propostas surgiram no âmbito da Reforma Política a fim de alterar o sistema de financiamento de campanhas, fossem para instituir um financiamento exclusivamente público, fossem para vedar o financiamento por pessoas jurídicas. Este último sistema foi recentemente implantado com a aprovação com alterações do texto da Lei nº 13165/2015, a Minirreforma Eleitoral, já tratada neste trabalho.

O modelo misto, no entanto, não agrada todos os setores políticos e da sociedade civil. Alguns partidos e especialistas entendem que esse modelo, que conjuga o financiamento público com a permissão do financiamento privado por pessoas físicas, não resolve a problemática da influência do poder econômico e viabiliza práticas como o caixa dois, devido à fragilidade que o modelo gera ao controle das doações que, de acordo com eles, seria mais rígido tratando-se de um financiamento exclusivamente público.

Dessa forma, desde 2011 tramita o Projeto de Lei do Senado nº 268/2011 (ANEXO I), de autoria dos Senadores José Sarney e Francisco Dornelles. Embora aprovado na CCJ, o projeto ainda não seguiu para a Câmara dos Deputados, uma vez que houve recurso para apreciação do projeto em Plenário e, no momento, está aguardando a designação de relator para ser discutido e votado.

O projeto estabelece o financiamento exclusivamente público de campanhas, alterando a Lei nº 9096/95 - Lei Orgânica dos Partidos Políticos – para que sejam consignadas dotações orçamentárias ao Tribunal Superior Eleitoral, em um Fundo Único, provenientes do orçamento da União, de forma similar ao que propunha o PL 2679/2003, porém com algumas diferenças significativas.

Segundo a justificação do projeto, a proposta busca reduzir os gastos de campanha, combater a prática do caixa dois e fortalecer a igualdade entre os partidos:

[...] a proposta do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais inspira-se na necessidade de redução dos gastos nessas campanhas, que vêm crescendo exponencialmente no país, bem como na necessidade de pôr fim à utilização de recursos não contabilizados, oriundos do chamado “caixa 2”.

[...]

Cabe, ainda, fazer referência ao princípio da igualdade, inscrito no art. 5º da nossa Lei Maior. Esse princípio, como ensina a doutrina, está voltado não só para o aplicador da lei, mas, também, para o legislador. E um dos objetivos que os regimes democráticos têm buscado em matéria de eleições é exatamente o tratamento igualitário dos concorrentes ao pleito, de forma a impedir que alguns alcancem a vitória eleitoral, não pelo convencimento das teses e do programa que propõem e sim em função da arregimentação e da pletera de propaganda eleitoral propiciadas pelo seu poder econômico.³⁶

³⁶ **SENADO FEDERAL.** Dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e dá outras providências. Projeto de Lei do Senado nº 268/2011, p. 4. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=90747&tp=1>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

O PLS 268/2011 altera o art. 24, caput, da Lei dos Partidos Políticos, que passaria a vigorar com a seguinte redação: “Art. 24. É vedado aos partidos políticos e aos candidatos receberem doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro oriundas de pessoas físicas e jurídicas e destinadas às campanhas eleitorais”³⁷. Essa vedação se dá sob pena de indeferimento ou cassação do respectivo registro ou diploma, sem prejuízo das demais penalidades previstas em lei.

O projeto também altera o artigo 38 da Lei dos Partidos Políticos para incluir o parágrafo terceiro que estabelece que nos anos em que se realizarem eleições, serão consignadas ao Tribunal Superior Eleitoral dotações orçamentárias correspondentes ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior, multiplicado por R\$ 7,00 (sete reais) - valor definido em janeiro de 2011 -. Inclui também ao artigo o parágrafo quarto que prevê que os recursos serão aplicados exclusivamente pelos partidos políticos e respectivos candidatos nas campanhas eleitorais.

Os recursos públicos seriam distribuídos nos termos do art. 41-A da Lei 9.096/95, que trata da divisão dos recursos do Fundo Partidário atualmente, consistindo em 5% divididos igualmente a todos os partidos e 95% distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados.

Os recursos serão depositados no Banco do Brasil S/A, à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 20 de cada mês, em 4 (quatro) parcelas mensais, iguais e sucessivas, a partir de maio, e não serão objeto de contingenciamento, sob pena de responsabilidade. Dentro de 15 (quinze) dias, a contar da data do depósito, o Tribunal distribuirá os recursos aos partidos políticos.

O projeto estabelece também que a prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros nas campanhas eleitorais será feita em conformidade com a legislação vigente, em especial com os arts. 28 a 32 da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), na forma da redação dada pela Lei 13.165/2015, que estabelece, dentre outras disposições, que a prestação de contas será feita pelo próprio candidato e que os partidos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante as campanhas eleitorais, a divulgar em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim na rede mundial de computadores os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral (no prazo de 72 horas do seu recebimento) e um relatório discriminando as

³⁷ Ibid, p. 03.

transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados (até o dia 15 de setembro).

O PLS 268/2011 revoga, ainda, o § 2º do art. 22-A da Lei nº 9.504/1997, que autoriza os partidos a promoverem arrecadação de recursos para as campanhas, e os arts. 23 e 27 da mesma lei, referentes ao financiamento por pessoas físicas.

Ainda, por peculiaridades relacionadas às necessidades de sua implementação institucional, o projeto de financiamento público costuma ser defendido em conjunto com o voto em lista fechada, ou seja, o voto nas eleições proporcionais passa a ser no partido (ou federação) e não mais no candidato, como propõe o PLS 268/2011, com vistas a facilitar em grande medida a fiscalização das campanhas eleitorais pelo TSE, como se verá.

3.2 As Vantagens do PLS 268/2011

3.2.1 Igualdade na Disputa Eleitoral

Alguns dos pilares fundamentais alcançados pela adoção de um Estado Democrático de Direito foram a liberdade política do povo, que deve ser garantida pelo Estado a fim de que o eleitor seja plenamente livre para escolher os seus representantes, e a igualdade, que é pressuposto intrínseco ao exercício da democracia. Isso exige que algumas vezes o Estado interfira no sistema político para garantir o ideal democrático, impedindo que fatores externos e ilícitos contaminem o processo de escolha.

Dentre esses fatores indesejados, o maior inimigo do regime democrático representativo é talvez o abuso de poder econômico, que pode se manifestar de várias formas dentro do processo político-eleitoral e que é um dos fatores externos de maior relevância na formação da vontade do eleitorado.

Sabe-se que as campanhas eleitorais, assim como qualquer outra atividade política, têm custos e, especialmente no Brasil, esses custos são muito altos. Nesse cenário, o dinheiro tem uma importância ímpar no processo e, como se sabe, existe um vínculo estreito entre os candidatos eleitos e o dinheiro gasto por estes nas campanhas. Os dados sobre o financiamento das campanhas demonstram que quanto mais recursos um candidato tem, maior a chance de se eleger.

A título de ilustração, verifiquemos o pleito para governador do Estado do Maranhão no ano de 2014. De acordo com os dados do TSE, o candidato eleito Flávio Dino e o segundo candidato mais votado, Edson Lobão arrecadaram, respectivamente, R\$ 8.556.453,17 (oito

milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e cinquenta e três reais e dezessete centavos) e R\$ 9.869.433,16 (nove milhões, oitocentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e trinta e três reais e dezesseis centavos). Os candidatos que os seguiram, e que tiveram um número de votos significativamente menor, declararam receitas bem menores. O candidato Luís Antônio Câmara Pedrosa arrecadou um montante declarado de R\$ 17.455,00 (dezessete mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais), constituído basicamente de pequenas doações de pessoas físicas e de recursos próprios. O candidato Josivaldo Correa Silva, por sua vez, declarou uma receita de apenas R\$ 3.000,00 (três mil reais), proveniente exclusivamente de recursos próprios.

Analisando o pleito para deputado federal pelo Maranhão no mesmo ano, verifica-se novamente a relação entre o dinheiro e o sucesso dos candidatos. Todos os candidatos eleitos, com algumas exceções, declararam altas receitas de campanha, como os R\$ 367.950,65 (trezentos e sessenta e sete mil, novecentos e cinquenta reais e sessenta e cinco centavos), arrecadados pela candidata Eliziane Gama até vultosos R\$ 1.861.367,42 (um milhão, oitocentos e sessenta e um mil, trezentos e sessenta e sete reais e quarenta e dois centavos) declarados pelo candidato José Sarney Filho.

Outrossim, a relação entre o dinheiro e o sucesso nas eleições verifica-se de forma mais evidente se analisarmos o pleito para candidato estadual no Maranhão, que tem uma grande quantidade de candidatos. Os dados das Eleições de 2014 nos permitem comparar as receitas arrecadadas pelos candidatos eleitos e os não eleitos.

Analisando inicialmente uma amostragem de 22 candidatos eleitos, dentre candidatos escolhidos aleatoriamente com maior ou menor número de votos, temos uma média de receita de campanha declarada de R\$ 447.996,78 (quatrocentos e quarenta e sete mil, novecentos e noventa e seis reais e setenta e oito centavos) por candidato.

Por sua vez, considerando uma amostragem de 22 candidatos não eleitos, também escolhidos aleatoriamente entre candidatos com maior e menor número de votos, essa média cai para R\$ 153.384, 31 (cento e cinquenta e três mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e trinta e um centavos).

É o que se observa nas tabelas a seguir:

Tabela 04 – Deputado Estadual: Candidatos Eleitos e Receitas (2014)

CANDIDATO	PARTIDO	RECEITAS DECLARADAS	Nº DE VOTOS	SITUAÇÃO
Josimar de Maranhãozinho	PR	R\$ 923.200,00	99.252	ELEITO
Glábert Cutrim	PRB	R\$ 869.100,00	85.984	ELEITO
Ana do Gás	PRB	R\$ 550.800,00	78.287	ELEITA
Andrea Murad	PMDB	R\$ 1.800.532,33	77.889	ELEITA
Dr. Antônio Pereira	DEM	R\$ 797.289,47	73.353	ELEITO
Humberto Coutinho	PDT	R\$ 681.117,13	67.982	ELEITO
Roberto Costa	PMDB	R\$ 306.883,00	57.569	ELEITO
Edilazio	PV	R\$ 430.028,90	56.239	ELEITO
Edson Araújo	PSL	R\$ 139.860,00	55.269	ELEITO
Nina Melo	PMDB	R\$ 276.787,49	52.979	ELEITA
Zé Inácio	PT	R\$ 198.352,29	38.753	ELEITO
Ricardo Rios	PEN	R\$ 165.400,00	38.575	ELEITO
Rogério Cafeteira	PSC	R\$ 159.192,25	37.229	ELEITO
Neto Evangelista	PSDB	R\$ 384.030,63	36.297	ELEITO
César Pires	DEM	R\$ 267.000,00	36.221	ELEITO
Alexandre Almeida	PTN	R\$ 549.640,43	36.021	ELEITO
Prof. Marco Aurélio	PCdoB	R\$ 83.227,42	30.900	ELEITO
Sérgio Frota	PSDB	R\$ 423.001,42	30.525	ELEITO
Francisca Ferreira	PT	R\$ 181.500,00	27.330	ELEITA
Wellington	PPS	R\$ 228.780,00	22.896	ELEITO
Levi Pontes	SD	R\$ 161.065,00	19.603	ELEITO
Cabo Campos	PP	R\$ 67.754,60	19.298	ELEITO

MÉDIA R/C = R\$ 438.388,28

Fonte: SPCE

Tabela 05 – Deputado Estadual: Candidatos Não Eleitos e Receitas (2014)

CANDIDATO	PARTIDO	RECEITAS DECLARADAS	Nº DE VOTOS	SITUAÇÃO
Jota Pinto	PEN	R\$ 171.500,00	37.638	NÃO ELEITO/SUPLENTE
Marcos Caldas	PRP	R\$ 260.250,00	30.834	NÃO ELEITO/SUPLENTE
Fabio Gentil	PSDC	R\$ 95.146,01	30.560	NÃO ELEITO/SUPLENTE
Rafael Leitoa	PDT	R\$ 677.990,30	27.055	NÃO ELEITO/SUPLENTE
Camilo Figueiredo	PRP	R\$ 156.276,00	25.815	NÃO ELEITO/SUPLENTE
Pr. Cavalcante	PSC	R\$ 255.855,70	23.796	NÃO ELEITO/SUPLENTE
Carlos Filho	PRTB	R\$ 126.100,00	23.491	NÃO ELEITO/SUPLENTE
Afonso Manoel	PMDB	R\$ 137.294,00	23.120	NÃO ELEITO/SUPLENTE
Toca Serra	PTC	R\$ 243.122,00	22.508	NÃO ELEITO/SUPLENTE
Manoel Ribeiro	PTB	R\$ 353.310,67	22.790	NÃO ELEITO/SUPLENTE
Dr Padua	PRB	R\$ 423.996,11	22.013	NÃO ELEITO/SUPLENTE
Nonato Aragão	PTC	R\$ 21.750,00	21.554	NÃO ELEITO/SUPLENTE
Prof. Socorro Waquim	PMDB	R\$ 262.048,00	19.533	NÃO ELEITO/SUPLENTE
Luciano Genésio	SD	R\$ 138.900,00	18.728	NÃO ELEITO/SUPLENTE
Prof Milton	PSOL	R\$ 26.171,17	3.855	NÃO ELEITO
Rocasa	PPL	R\$ 4.750,00	2.392	NÃO ELEITO
Katia Ribeiro	PSTU	R\$ 1.045,00	2.207	NÃO ELEITO
Junior Codó	PPL	R\$ 1.750,00	1.211	NÃO ELEITO
Riba da Construção Civil	PSOL	R\$ 3.000,00	1.041	NÃO ELEITO
Benedito Mesquita	PCB	R\$ 11.000,00	884	NÃO ELEITO
Sérgio Ramada	PPL	R\$ 1.700,00	714	NÃO ELEITO
Eduardo Alves	PPL	R\$ 1.500,00	711	NÃO ELEITO
MÉDIA R/C = R\$ 153.384,31				

Fonte: SPCE

O que se pretende demonstrar é que o dinheiro exerce uma influência determinante nas eleições, gerando uma competição eleitoral desequilibrada em função da desigualdade de recursos entre campanhas, distorcendo a representação em favor de quem mobiliza mais dinheiro. Minorias, pequenos partidos e novos candidatos tem poucas chances de ganhar a disputa.

O poder econômico em si consiste na influência do dinheiro que é consequência da superioridade econômica de determinada pessoa ou grupo, no caso, candidatos e partidos, e que exerce, de uma forma ou de outra, influência sobre o processo eleitoral. Trata-se de um recurso que sempre existiu na vida política do Estado brasileiro e de tantos outros Estados no mundo, entendido por alguns como algo inerente à política e, por outros, como uma condição danosa ao processo.

O uso do poder econômico não é vedado pela lei brasileira, inclusive é por ela legitimado, uma vez que se permitem as doações privadas.

O abuso do poder econômico, por sua vez, é prática ilegal e pode ser entendido como a interferência negativa de grandes quantidades de capital na política e na competição eleitoral, que macula a igualdade nas disputas eleitorais, à medida que desiguala candidatos que possuem um grande capital e os que estão em desvantagem por não possuir o mesmo poder, permitindo que o dinheiro seja o fator determinante nas eleições, no lugar das propostas e das discussões políticas, influenciando por fim na livre vontade dos eleitores.

O conceito de abuso de poder econômico é bem amplo e será entendido ao longo deste tópico pelas formas nas quais se manifesta. Antonio Carlos Mendes define abuso de poder econômico como o financiamento de partidos e candidatos antes ou durante as eleições, com ofensa às instruções da Justiça Eleitoral e que objetiva anular a igualdade jurídica de chances dos partidos, tirando assim a normalidade e legitimidade das eleições.³⁸

Sídia Maria Porto Lima também busca conceituar o abuso do poder econômico:

O abuso do poder econômico, na seara eleitoral, nada mais representa do que a extrapolação do direito de uso dos recursos financeiros, próprios e de terceiros, por parte de candidatos e partidos políticos, com o objetivo de desequilibrar a disputa pelos cargos eletivos, de modo que as escolhas sejam efetuadas pelo eleitorado, não como consectário da superioridade intelectual dos eleitos, ou qualquer outro atributo racionalmente observado, mas como consequência direta da superioridade econômica dos eleitos ou de quem os apoia.³⁹

Note-se que existe uma linha tênue entre o uso do poder econômico e o abuso do poder econômico. O artigo 14, parágrafos 9º e 10º, da CRFB/88 trata do abuso do poder econômico como um mal que compromete a probidade administrativa e a moralidade, ensejando, inclusive, a impugnação de mandato eletivo:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições **contra a influência do poder econômico** ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

³⁸ MENDES, Antonio Carlos apud MACHADO, Des. Luiz Melíbio U. O Abuso do Poder Econômico no Processo Eleitoral. In: **Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral, Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S.A. Imesp, v. 9, n. 31, 1995, p. 13.

³⁹ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. 3 ed. Pernambuco: Juruá, 2014, p. 39.

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. (grifou-se).⁴⁰

Depreende-se do texto constitucional que o uso do poder econômico deve ser feito de forma moderada, a fim de que não se torne uma conduta que ofenda a probidade e a moralidade administrativas, momento a partir do qual surge o abuso do poder econômico. Essa sutil diferença entre o uso e o abuso do poder econômico torna difícil a tarefa de caracterizar condutas como abusivas. Ao contrário da corrupção eleitoral, por exemplo, o abuso do poder econômico não prescinde de uma relação entre um agente corruptor e um agente corrompido bem identificados, mas na maior parte das vezes é praticado de maneira sutil, mediante o uso de artifícios que buscam influenciar o processo de escolha.

O art. 73 da Lei das Eleições, já referido, apresenta algumas hipóteses que podem representar exemplos do abuso de poder econômico, tais como fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito e utilizar-se de sua posição para usar bens e serviços públicos para a promoção pessoal.

Na prática, essa definição acaba por ficar por conta do próprio julgador. Os Tribunais eleitorais precisam estar convencidos de que a conduta de determinado candidato ou partido causa um desequilíbrio na igualdade política das campanhas eleitorais além da permitida.

Sídia Maria Porto Lima tenta diferenciar o uso do abuso do poder econômico:

Do uso do dinheiro deflui o poder do dinheiro, como consequência inevitável da superioridade econômica de alguns poucos, de forma que o uso do poder econômico também não está vedado. O uso de tal poder relaciona-se, portanto, ao emprego de dinheiro, mediante diversas técnicas, que vão desde a ajuda financeira, pura e simples, às campanhas eleitorais, até a manipulação da vontade dos eleitores, configurando-se, nessa segunda hipótese, o abuso.

Mas onde, exatamente, o uso do dinheiro nas eleições deixa de traduzir o exercício de um direito, posto que não é vedado, no Brasil, o financiamento particular das campanhas eleitorais, e passa a constituir abuso de direito?

A resposta a essa questão não é simples.

[...]

Sobre a linha tênue que separa o exercício do direito de uso do poder econômico e o abuso desse direito, verifica-se que o abuso não ocorre apenas diante de desrespeito às normas que regulam as movimentações de recursos nas campanhas eleitorais. Mesmo agindo dentro das normas que regem a campanha, é possível o candidato abusar do seu direito quando o ato vise, por exemplo, fim diverso daquele amparado e previsto pela norma.⁴¹

⁴⁰ BRASIL, 1988.

⁴¹ LIMA, 2014, p. 36.

A autora exemplifica o abuso do poder econômico no caso do candidato que despense quantias exorbitantes em sua campanha, muito superiores àquelas gastas por seus concorrentes, dentro, porém, dos limites estabelecidos por seu partido ou, ainda, quando o dirigente de instituição religiosa, distribui alimentos à população carente, associando essa prática à sua promoção pessoal, durante o período eleitoral, ao se lançar candidato⁴².

O abuso do poder econômico, portanto, não se configura apenas quando há transgressão a normas que regulam as movimentações de recursos no processo eleitoral, como doações acima do limite ou recebidas em “caixa dois”, mas também e principalmente quando legitimado pela própria lei que permite a entrada do capital privado nas campanhas, como no atual modelo de financiamento brasileiro.

Além disso, o capital privado também vai financiar as propagandas eleitorais pelos diversos meios. A utilização dos meios de comunicação de massa e o uso da propaganda e do marketing político são fundamentais e cada vez mais dispendiosos nas campanhas eleitorais, pois assim os candidatos conseguem alcançar o maior número de pessoas e influenciar a vontade popular através da mídia. O poder econômico, portanto, exerce mais uma vez forte influência sobre a relação candidato-eleitor.

Nesse ínterim, a preocupação com os debates políticos e a promoção das propostas fica em segundo plano. As pessoas são a todo tempo bombardeadas com informações e propagandas de partidos e candidatos mais fortes e que, muitas vezes, já estão no poder, afetando o livre convencimento do eleitor.

Sobre o poder da mídia e seus custos, Mauro Macedo Campos esclarece:

A mídia representa hoje o caminho mais curto para o convencimento do eleitor, o que poderia desfocar a representatividade democrática a partir da presença irrestrita do dinheiro nas disputas eleitorais. Portanto, os aspectos condizentes à propaganda eleitoral assumem um peso importante nos mecanismos de financiamento e de condução orçamentária dos partidos políticos e dos candidatos individualmente. É sabido que a mídia eletrônica não só é cara como é essencial, dadas as dificuldades de se fazer chegarem as informações ao maior número de eleitores possível. Se comparada aos demais sistemas de custeio público indireto, a mídia eletrônica ganha relevo e status de principal elemento de financiamento indireto do sistema partidário-eleitoral. Esse argumento ganha fôlego explicativo quando se considera o valor comercial dos espaços midiáticos destinados à publicidade partidária e eleitoral. Nas democracias modernas, os programas eleitorais assumem, cada vez mais, um caráter complexo e caro, com o uso de recursos televisivos sofisticados e com elevado grau de profissionalização, dado pelo marketing eleitoral. Assim, por representarem um valor expressivo, os custos com divulgação de partidos e de candidatos podem se constituir num diferencial nas competições eleitorais. Desse modo, os gastos com

⁴² LIMA, 2014, p. 38.

publicidade e mídia se tornam um dos principais atributos das competições eleitorais, podendo ter um impacto efetivo nas escolhas dos eleitores.⁴³

Sídia Maria Porto Lima, por sua vez, leciona sobre o problema de legitimidade gerado pelo abuso do poder econômico, alegando que, uma vez que o poder econômico macula a vontade popular, esta não pode ser tida como livre e, portanto, os representantes eleitos não podem ser considerados legítimos:

Da intromissão do poder econômico na liberdade de escolha resulta, como não poderia ser diferente, na eleição de representantes ilegítimos, à medida que esses representantes não são produtos da vontade verdadeiramente livre dos representados, confundidos de forma cada vez mais sofisticada e sutil pela máquina eleitoral, azeitada por enormes somas de dinheiro. Como consequência última, observa-se um crescente afastamento entre as decisões políticas adotadas pelos representantes e as reais expectativas e necessidades dos seus destinatários, gerando uma crise de legitimidade evidente.⁴⁴

As eleições são decididas pela capacidade que o partido ou candidato tem de arrecadar dinheiro. Assim, os candidatos que não conseguem ter acesso a grandes quantias de dinheiro estão em desvantagem contra aqueles que possuem financiamentos milionários, sendo quase impossível que sejam eleitos.

Sobre a desigualdade gerada pelo poder econômico, Edmo D'El-Rei Lima assevera:

[...] sem o financiamento público exclusivo as condições e possibilidades dos candidatos desprovidos de poder econômico, político e social que são a maioria dos candidatos ou pretensos candidatos em quase todos os partidos, são quase inexistentes, diante dos candidatos privilegiados com recursos astronômicos que são a minoria. Esta debilidade econômica atinge principalmente as mulheres, as lideranças populares no campo ou na cidade, e os negros ou afrodescendentes, que ficam marginalizados do processo eleitoral, mas mesmo quando resolvem enfrentar o pleito, disputam em desvantagem, pois além de não disporem de recursos próprios, também não conseguem captar com os grandes doadores, salvo é obvio algum candidato notório, seja político já com mandato, artista, atleta consagrado e outras celebridades que as vezes se aventuram na seara política.⁴⁵

⁴³ CAMPOS, Mauro Macedo. **Democracia, Partidos E Eleições: Os Custos Do Sistema Partidário-Eleitoral No Brasil**. Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 61. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-89HGUM/mauro_macedo_campos__tese_final___depositada_em_14.07.2009_.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 jul. 2016.

⁴⁴ LIMA, 2014, p. 18.

⁴⁵ D'EL-REI, Edmo. **Financiamento Público Exclusivo de Campanhas Eleitorais no Brasil**. Salvador, 2009, p. 20. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/financiamento-p%C3%BAblico-exclusivo-de-campanhas-eleitorais-no-brasil>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

Por outro lado, o abuso do poder econômico não promove a desigualdade apenas entre partidos e candidatos, mas também entre os eleitores.

Explico.

O voto é o instrumento de exercício da cidadania de um eleitor e deve ter o mesmo valor para todos, de forma que cada cidadão possa participar igualmente da escolha dos seus representantes. Quando o financiamento privado permite que pessoas físicas financiem candidatos, aquele que pode doar grandes quantias a um candidato de sua preferência terá um poder de influência sobre as eleições muito maior que o eleitor que não pode despender os mesmos recursos. O que acontece atualmente é que as doações de pessoas físicas para campanhas, excluídas as doações aos partidos, são sempre de pessoas que tem um poder de contribuição alto.

Analisando detidamente as contribuições de particulares, em média, apenas 1,2 % do total arrecadado é proveniente de doações de pessoas físicas. Essas doações, no entanto, não se resumem a valores insignificantes. Nas eleições nacionais de 2014, por exemplo, como se observou na Tabela 01, somente 522 pessoas físicas contribuíram com um total de R\$ 21.716.197,00. Dividindo o montante arrecadado por contribuições individuais pelo número de doações, temos uma média de R\$ 41.601,90. Isso demonstra que os doadores pessoas físicas resumem-se a poucos eleitores com uma grande capacidade contributiva.

Assim, enquanto algumas pessoas e grupos podem influir no resultado das eleições por meio de suas doações privadas, tudo o que alguns cidadãos têm é o poder do voto. Nesse sentido, explica Bruno Speck:

A expressão clássica da igualdade dos cidadãos no processo eleitoral é a universalidade e igualdade do voto. Mantidas todas as diferenças na vida econômica e social, cada cidadão tem o mesmo peso na urna e, protegido pelo sigilo, ele atribuirá seu voto ao candidato de sua preferência.

O primeiro problema com os recursos destinados a campanhas eleitorais é que eles minam um princípio básico das democracias modernas: a igualdade dos cidadãos no processo eleitoral. Os dados demonstram que recursos de campanha provenientes de doações têm um peso preponderante na definição do resultado eleitoral. Dessa forma, a possibilidade de contribuições financeiras ilimitadas aos partidos políticos mina o princípio da igualdade e universalidade na influência sobre os processos eleitorais. Quem pode contribuir muito influencia diretamente o resultado eleitoral.

A desigualdade na contribuição acaba se desdobrando em outro nível. Com o financiamento privado desregulado, candidatos que representam uma clientela mais abastada terão mais recursos disponíveis que outros que representam interesses com menos poder econômico. O desequilíbrio se manifesta quando candidatos com pouquíssimos recursos organizam campanhas modestas, competindo com candidaturas milionárias.⁴⁶

⁴⁶ SPECK, Bruno Wilhelm. O Dinheiro e a Política no Brasil. In: **Diplomatique (Online)**, 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=674>> Acesso em: 13 jul. 2016.

Em outro momento, ele continua:

Do ponto de vista da igualdade cidadã no processo representativo, o financiamento pode representar uma ameaça. Sob essa perspectiva, o financiamento é um fator externo, introduzindo elementos da desigualdade socioeconômica no processo eleitoral. Enquanto os cidadãos têm voto igual, não dispõem dos mesmos recursos para influenciar o processo eleitoral. O financiamento político sem regulação minaria uma das conquistas fundamentais da democracia moderna: a igualdade e universalidade do voto, introduzido na maioria das democracias ocidentais entre 1850 e 1950.⁴⁷

Assim, a injeção de grandes quantias de dinheiro nas campanhas eleitorais, facilitada por uma legislação que autoriza o financiamento privado, permite que o poder econômico se sobreponha aos reais ideais democráticos à medida que manipula as decisões políticas dos eleitores, comprometendo a isonomia econômica que deve pautar os pleitos e afastando da política novos candidatos e minorias que querem discutir ideias e projetos.

O abuso do poder econômico se manifesta, portanto, de três maneiras mais evidentes: i) prejudica a livre formação da opinião popular; ii) desiguala os candidatos e partidos na corrida eleitoral; iii) macula a igualdade de participação do eleitor.

Por esse motivo, a instauração de um modelo de financiamento exclusivamente público permitiria um barateamento das campanhas e a concorrência em pé de igualdade entre os candidatos, permitindo que os concorrentes busquem convencer o eleitor por meio de ideias e debates em que este possa avaliar todas as propostas livre de interferências externas até que, por fim, por meio do seu voto, possa influenciar igualmente aos demais na decisão da disputa.

3.2.2 Repressão à Troca de Favores

Como abordado no capítulo anterior, outro grande problema do modelo de financiamento privado de campanhas no Brasil é a troca de favores perpetrada entre os doadores e a Administração Pública. O financiamento privado é o grande tormento do sistema eleitoral brasileiro no que se refere às artimanhas das quais os políticos e partidos lançam mão para compensar os “investimentos” recebidos.

⁴⁷ SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento político e a corrupção no Brasil. In: Rita de Cássia BIASON (org.), **Temas de corrupção política no Brasil**, São Paulo: Balão Editorial, 2012, p. 75. Disponível em: <https://www.academia.edu/3556070/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_pol%C3%ADtico_e_a_corrup%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil>. Acesso em: 29 jul. 2016.

Como visto, grande parte das vezes em que um candidato ou um partido político recebe vultosas doações de fontes privadas, a tendência no sistema brasileiro é de que estas doações venham acompanhadas de contraprestações do candidato eleito, seja por meio de contratos superfaturados, fraudes em licitações, pagamento de propina ou outras formas de desvio do dinheiro público.

Os grandes escândalos de corrupção no Brasil envolvem em algum momento o financiamento privado de campanhas eleitorais, como é o caso da operação Lava-Jato, já mencionada no primeiro capítulo, em que as grandes empreiteiras doadoras de recursos de campanha se revezavam para celebrar contratos com a Petrobras, minando as licitações públicas e desviando milhões de reais.

Esse problema é incentivado pela deficiência na fiscalização e na própria dificuldade dos órgãos fiscalizadores em controlar todas as transações envolvendo a iniciativa privada, visto que, com a permissão do financiamento privado, torna-se mais minucioso o trabalho de controlar todas as doações advindas de milhares de pessoas físicas e direcionadas a milhares de candidatos.

Sendo assim, o modelo de financiamento exclusivamente público seria um grande repressor à troca de favores, como consequência do maior controle do Estado sobre as contas de campanha. A partir do momento em que não se permite qualquer tipo de financiamento privado, torna-se muito mais difícil que o dinheiro de particulares penetre nas estruturas políticas e volte novamente ao particular na forma de favorecimento ilícito às custas do erário público.

O modelo, portanto, é defendido como o mais eficaz no combate ao caixa dois e à utilização de intermediários pessoas físicas, que são as principais táticas utilizadas para permitir a penetração ilegal do dinheiro privado nas campanhas, como visto acima. A tendência é que, na forma da legislação vigente, que permite a doação por pessoas físicas em um teto tão elevado, gere uma movimentação por parte de grupos econômicos e grupos de pressão, como empresas, sindicatos, ou mesmo agiotas, que utilizem pessoas físicas para penetrar na estrutura de financiamento.

Ademais, além das práticas ilegais, muitas contribuições legitimadas pela própria legislação podem dar azo à posterior troca de favores. No modelo atual de financiamento os grandes donos de empresas, por exemplo, estão autorizados a fazer doações como cidadãos. Reside aí mais uma crítica ao modelo, pois a capacidade contributiva de empresários como os donos da Queiroz Galvão ou da Andrade Gutierrez - as maiores financiadoras de campanhas até 2014 -, é muito alta.

Isso não altera em muita coisa a situação brasileira. O empresário que, em nome próprio, doa vultosas quantias a um candidato ou partido, voltará a recebê-las por meio de caixa dois ou por meio de suas próprias empresas em contratos irregulares.

Considerando, a título de exemplo, uma empresa menor, cujo dono possua uma renda mensal declarada de R\$ 100.000,00, portanto uma renda anual declarada de, pelo menos, R\$ 1.200.000,00. No ano de eleição esta pessoa está autorizada a doar até R\$ 120.000,00 para uma campanha eleitoral.

Sendo assim, os defensores do PLS 268/2011 entendem que, enquanto a Justiça Eleitoral está preocupada em fiscalizar as doações de pessoas físicas, que dependendo do doador podem representar grandes quantias, ou podem ser efetuadas por meio de “laranjas”, as práticas continuarão a acontecer de maneira sorrateira. O financiamento público seria então um inibidor da troca de favores e do desvio de dinheiro público.

Para eles, a única forma de combater o problema é instituindo o sistema de financiamento exclusivamente público, de forma a facilitar a fiscalização de transações financeiras estranhas ao estabelecido pela lei.

3.2.3 Fortalecimento do Interesse Público Contra a Influência do Setor Privado

O financiamento público exclusivo é ainda um grande aliado dos fundamentos da República e do regime democrático. O modelo busca restaurar a confiança no sistema representativo e moralizar as instituições, assegurando a observância dos princípios da Administração Pública e fortalecendo a supremacia do interesse público contra a influência do setor privado.

Considerando que o poder político é a máxima expressão do Estado, este somente encontra a sua legitimidade nesses fundamentos. O próprio Estado só é legitimado quando constituído pela vontade popular que, em uma democracia, confere aos seus representantes o poder institucional para a disciplina da vida social, como dispõe Denise Goulart Schliclman:

Reside nos fundamentos da democracia a diferença singular entre o poder político e as demais nuances de poder: aquela emana do povo (tal qual prescreveu a Declaração dos Direitos Humanos de 1789) e, como tal, atinge em magnitude o conceito da legitimidade, o que lhe confere a possibilidade de resolver os problemas sociais e harmonizar a convivência humana.

Destarte, configura-se indispensável à convivência social a existência deste poder político, organizado, constituído dentro das normas e preceitos que estruturam a sociedade e legítimo.⁴⁸

Sendo assim, nos regimes democráticos, o poder político emana do povo e é exercido pelos seus representantes, constituídos legal e legitimamente, para que a vontade coletiva seja exercida em sua plenitude. Nas democracias representativas cabe, portanto, ao Estado assegurar a realização dos interesses públicos, fim para o qual foi constituído:

Sabe-se que, nas democracias representativas, as duas mais importantes atribuições dos parlamentares são as de legislar e de fiscalizar. **É a eles que cabe a responsabilidade de representar o melhor interesse dos cidadãos, produzindo políticas expressivas do consenso possível sobre qual é e onde está esse interesse** e, ademais, a eles cabe também a tarefa de monitorar e fiscalizar o Poder Executivo, para garantir que tais políticas se traduzam em resultados que garantam a consecução de tais interesses.⁴⁹ (grifou-se)

O modelo de financiamento público, por sua vez, permite que haja uma ruptura nos relacionamentos indevidos entre os financiadores privados e os políticos, que, dentre muito outros problemas, subverte a conduta do governante ou do membro do legislativo quando este responde mais aos seus doadores que aos interesses públicos. Tem a função, portanto, de garantir que o Estado represente tão somente a vontade dos seus administrados, livre de influências ilícitas.

A relação entre candidatos eleitos com recursos privados e os seus financiadores não é prejudicial apenas por conta das contraprestações materiais devidas a estes últimos, como tratado no tópico anterior, mas muito também pela influência negativa que estes exercem nos atos de gestão e tomadas de decisões, como por exemplo na rejeição ou aprovação de proposta que prejudique ou favoreça o setor privado - consubstanciado principalmente no setor empresarial, mas também em outros grupos de pressão como sindicatos – mesmo que tais decisões não sejam as mais benéficas para os administrados.

A “dívida” adquirida pelos candidatos financiados com o dinheiro privado será paga das mais diversas formas, sendo uma delas a interferência do interesse dos donos do capital nas decisões tomadas no exercício dos cargos.

Cite-se como exemplo o caso de projetos de lei como o PL 4860/12, do deputado Laércio Oliveira (PR-SE), que proíbe a propaganda comercial de bebidas alcoólicas em meios

⁴⁸ SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. 7ª ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 24.

⁴⁹ AVRITZER, 2006, p. 24.

eletrônicos. Muito embora existam diversas nuances a serem observadas ao se votar este tipo de projeto, é bem óbvio que, um candidato ou um grupo de candidatos financiados por empresas do ramo de bebidas não votará com o seu livre convencimento, pois estará pressionado a observar os interesses dos seus financiadores.

Bruno Speck também dá outros exemplos sobre o favorecimento nas decisões políticas:

Os benefícios gerados pelo financiamento de campanhas não se limitam a decisões administrativas. Eles abrangem a própria atividade dos candidatos eleitos para cargos Executivos ou Legislativos. Um chefe de governo que obteve financiamento do crime organizado poderá afrouxar a fiscalização da venda de produtos pirateados, permitindo margem de lucro maior para o setor. Igualmente, legisladores que tiveram apoio financeiro de empresas do setor farmacêutico poderão levá-lo em conta no momento de decidir sobre a regulação de pontos críticos para o setor, como a venda de remédios fragmentados.⁵⁰

A OAB, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº denuncia a violação ao princípio republicano causada pelas doações privadas. O Conselho Federal trata da influência que os doadores, sejam pessoas jurídicas ou físicas, teriam sobre as decisões político-administrativas dos representantes, resultando em uma influência indevida sobre a tomada de decisões:

A ampla possibilidade de realização de doações eleitorais, diretas ou indiretas, por pessoas jurídicas ou naturais, confere aos detentores do poder econômico a capacidade de converter este poder, de forma praticamente automática, em poder político, o que tende a perpetuar o quadro de desigualdade sócio-econômica, favorecendo as mesmas elites de sempre.

[...]

Cria-se, então, uma **relação promíscua entre o capital e o meio político, a partir do financiamento de campanha**. A doação de hoje torna-se o “crédito” de amanhã, no caso do candidato financiado lograr sucesso na eleição. Vem daí a **defesa, pelos políticos “devedores”, dos interesses econômicos dos seus doadores na elaboração legislativa, na confecção ou execução do orçamento, na regulação administrativa, nas licitações e contratos públicos, entre outros.**⁵¹ (grifou-se)

Assim, o capital privado compra, por meio das doações, uma influência sobre as decisões políticas dos representantes, que compromete de maneira extremamente nociva os poderes legitimados pelo exercício da democracia e da cidadania.

Entenda-se que, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, que visa à garantia do exercício de direitos individuais e sociais, o que é nocivo não é a mera participação de setores privados nas decisões coletivas, mas sim a subversão dos valores que põe estes interesses à frente do interesse público.

⁵⁰ SPECK, 2012, p. 83.

⁵¹ BRASIL, 2011, p. 20.

As empresas, por exemplo, são grandes pagadoras de impostos e representam uma parcela da sociedade que gera lucro em nível nacional e internacional e, como tal, merece atenção do Poder Público. Da mesma forma os sindicatos, conselhos profissionais e associações civis representam interesses de categorias que não podem ser ignoradas pelo Estado.

O problema existe quando a participação dessas entidades se dá na forma de grupos de pressão que buscam influenciar as decisões públicas por meio de práticas ilícitas ou antiéticas. Aqui pode-se mencionar o que ocorre com o chamado “lobby” ou lobismo, como ficou conhecido no Brasil.

O lobismo é um conjunto de articulações políticas que tenta influenciar decisões importantes tomadas pelo poder público, sobretudo aquelas relacionadas a questões legislativas, de acordo com interesses privados de alguns grupos ou setores inteiros da sociedade, utilizando-se para isso de diversos meios.

Nem sempre o lobby é considerado uma prática ilegal. Nos Estados Unidos, por exemplo, o lobismo é parte do processo político e uma atividade política normal na qual o profissional se reúne com a classe política para debater ideias e planos de atuação. No Brasil, no entanto, a expressão adquiriu uma conotação negativa, pois se tornou comum o pagamento de propina e suborno pelos setores civis e empresariais organizados a membros do Executivo e principalmente do Legislativo, a fim de que estes defendam as pautas que lhes interessam, mesmo quando não representam qualquer benesse à sociedade.

A participação dessas instituições na política, portanto, deixa de ser sadia e torna-se uma grave ameaça à probidade do sistema político e à República. Em vez de se pleitearem programas, leis e planos de atuação de maneira legal, por meio de requerimentos administrativos aos quais seja dada publicidade, abaixo-assinados, convenções públicas, reclamações formais por melhorias no setor interessado, etc, os financiadores injetam dinheiro nas campanhas eleitorais para posteriormente tenham seus anseios atendidos como que uma ordem pelo Poder Público. Nesse sentido, exemplifica e defende Nilton César Gonçalves:

[...] nos últimos meses do ano de 2007, o país viu diante de uma campanha de pressão popular liderada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, a FIESP, que tinha como objetivo pressionar os políticos a não prorrogarem o tributo da CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras – por fim, a contribuição não foi prorrogada. A proposta de emenda à Constituição referente ao assunto foi rejeitada em votação realizada no Senado.

Quando realizada de forma clara e publicamente esta pressão sobre os governantes é benéfica uma vez que a discussão das ideias se faz de modo a permitir a participação de todos, por outro lado quando ocorre às escuras, realizadas em mansões na calada

da noite, essa pressão torna-se uma ingerência, contrária ao Estado democrático e prejudicial à sociedade.⁵²

Sendo assim, a guarda dos direitos e garantias fundamentais, dentre os quais se incluem os direitos políticos, encontra-se, no Brasil, sob a responsabilidade do Estado, a quem compete assegurar a soberania popular através do sufrágio livre de interferências externas ilegítimas.

3.2.4 Transparência e Reforço da Fiscalização

Como dito, a proposta de financiamento público exclusivo do PLS 268/2011 é defendida em conjunto com o voto em lista fechada, que é um sistema de votação de representação proporcional em que os eleitores votam apenas nos partidos, em vez de votarem nos candidatos.

Para que isso seja possível, no âmbito da Reforma Política existe a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 43/2011, fruto da Comissão de Reforma Política do Senado Federal, para a instituição de listas fechadas no país. A PEC prevê o seguinte:

Art. 1º O *caput* do art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em listas partidárias preordenadas, respeitada a alternância de um nome de cada sexo, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, na forma da lei.

Assim, nesse modelo, as eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara de Vereadores e Câmara Legislativa do Distrito Federal não se realizariam mais como ocorre hoje, em que o eleitor tem a possibilidade de votar tanto no seu candidato quanto de votar apenas na legenda do partido. No sistema de lista fechada é apresentada ao eleitor uma lista ordenada com os candidatos elegíveis ao pleito e, nesse caso, o eleitor votaria apenas na legenda partidária e não em candidatos individuais.

O sistema de lista aberta como ocorre no Brasil só é adotado no Panamá e na Finlândia. Em geral os países que adotam a representação proporcional também adotam a lista fechada, chamada ainda de preordenada ou hierarquizada. Nesta, o partido lista os candidatos de modo que o primeiro nome da lista é aquele a quem caberá a primeira vaga conquistada pelo partido numa eleição parlamentar. Caso o partido conquiste votos suficientes para eleger dois candidatos, estes serão os dois primeiros da lista, e assim sucessivamente.⁵³

⁵² MENEZES, 2010, p. 9.

⁵³ DOMINGUES, 2007, p. 177.

Acontece que, existe um entendimento de que uma lei que institua um sistema de listas fechadas seria inconstitucional, por contrariar o art. 14 da Lei Maior, que estabelece o voto direto no Brasil. Da mesma forma, a PEC nº 43/2011 não poderia ser aprovada, pois o voto direto é cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, II, da CRFB/88. Para algumas parcelas do setor político e estudiosos, o voto direto significa o voto diretamente em um candidato, uma pessoa concreta, não em um partido, por isso, a instituição de uma lista fechada no Brasil seria impossível, por se tratar de cláusula pétrea.

Por outro lado, compartilha-se aqui do entendimento de que tal alegação é descabida. O voto é direto quando é dado pelo próprio eleitor, sem intermediação, escolhendo ele mesmo em quem vai votar, seja em um partido, seja em um candidato. Inclusive, isso já acontece no Brasil por meio do voto em legenda. O voto seria indireto se terceiros escolhessem os representantes em nome do povo, como acontecia na época do Brasil colonial.

Diante desse impasse, primeiramente, houve aprovação de requerimento para que a PEC nº 43/2011 tramitasse em conjunto com a PEC nº 23/2011, que prevê a realização de eleições internas nos partidos para a escolha de candidatos aos cargos eletivos.

Um parecer submetido à CCJ do Senado pediu que a PEC nº 43/2011 fosse transformada em uma proposta de adoção do sistema majoritário por distritos nas eleições para a Câmara dos Deputados, apelidado de “distritão”, em que cada estado vira um distrito eleitoral e, o eleitor vota em um nome em seu distrito e os mais votados são eleitos. Tal parecer foi rejeitado e a PEC deveria ser arquivada. Aliás, vale observar que o argumento de alguns senadores para votarem contra o financiamento público de campanhas é justamente a rejeição da PEC das listas fechadas.

Contudo, a PEC não foi arquivada porque houve recurso fundamentado no art. 254 do Regimento do Senado, que permite que um décimo dos senadores interponha recurso com o objetivo de dar continuidade à tramitação de uma proposta legislativa rejeitada no mérito. Em seguida, houve aprovação de requerimento pelo desapensamento das PECs nº 23/2011 e 43/2011. Com isso, a PEC nº 43/2011 retornou à CCJ, onde aguarda parecer.

Como se vê, tem-se o cenário da tramitação de duas matérias correlatas, uma veiculada por projeto de lei ordinária, outra por PEC, ambas resultantes das deliberações da Comissão de Reforma Política do Senado, instituída em 2011. A primeira, que diz respeito ao financiamento público exclusivo, está no plenário do Senado. A segunda, que versa sobre as listas partidárias preordenadas, está na CCJ do Senado.⁵⁴

⁵⁴ ORZARI, Octavio. **O financiamento público exclusivo de campanhas e listas partidárias preordenadas: O projeto de lei do senado Nº 268/2011 e a PEC Nº 43/2011**. Tribunal Superior Eleitoral (Online), 2012. Disponível em: <

Considerando para os fins deste trabalho a constitucionalidade da adoção de um sistema de lista fechada, um dos principais pontos a favor desse modelo é que as campanhas ficariam mais baratas, pois haveria o enfraquecimento da própria disputa intrapartidária, vez que os candidatos não mais disputariam entre si por dinheiro e votos, mas essa missão seria do próprio partido. Ainda, o controle por parte da Justiça Eleitoral seria mais eficaz, vez que a Justiça Eleitoral se concentraria em monitorar os recursos eventualmente recebidos pelos partidos e não mais pelos milhares de candidatos individualmente, tornando a tarefa mais fácil.

Nesse sentido, Mauro Domingues entende que o financiamento público em conjunto com o sistema de lista fechada garantiria um controle sobre as contas dos partidos que não é possível no sistema de lista aberta:

O financiamento público de campanha consiste numa tentativa de eliminar o financiamento privado e, assim, restringir a influência dos patrocinadores de campanha sobre o posterior exercício dos mandatos. Seria, assim, uma medida moralizadora da vida política nacional. Combinado com a lista fechada, permitiria um alto nível de controle sobre os gastos de campanha dos partidos. Se adotado com a lista flexível, tende a perder sua capacidade saneadora pela impossibilidade de fiscalização dos gastos de um grande número de candidatos.⁵⁵

Com um maior controle dos recursos de campanha, bem como dos gastos dos partidos, práticas como o caixa dois e a intermediação por terceiros, vulgo “laranjas”, seriam mais facilmente identificadas.

O caixa dois consiste na utilização de aportes financeiros não contabilizados e, portanto, ilícitos, para arcar com os custos das campanhas. O caixa dois é uma espécie de fundo fomentador ilegal⁵⁶, constituído por doações provenientes, em geral, de fontes vedadas pela lei ou em montante superior ao permitido.

O principal problema do caixa dois, como visto, costumava ser as doações de pessoas jurídicas. Contudo, os defensores do modelo de financiamento público entendem que a simples vedação das doações por empresas não vai impedir que práticas como essa continuem a existir, visto que o modelo misto enfraquece a fiscalização e contribui para que as campanhas continuem caras, gerando uma busca incessante por poder econômico, somente alcançado pelo dinheiro advindo do setor privado:

eletronica-ano-ii-no-5/o-financiamento-publico-exclusivo-de-campanhas-e-listas-partidarias-preordenadas-2013-o-projeto-de-lei-do-senado-no-268-2011-e-a-pec-no-43-2011> Acesso em: 17 jul. 2016.

⁵⁵ DOMINGUES, 2007. p. 180.

⁵⁶ CAETANO, Luís Mário Leal Salvador. Sobre o Financiamento Público das Campanhas Eleitorais. In: **Revista da Faculdade de Direito UERJ**, v. 2, n. 22, jul./dez. 2012, p. 4.

Um outro aspecto a se levantar a partir da influência do poder econômico nas eleições é a existência do financiamento não contabilizado das campanhas eleitorais, o chamado “caixa dois”. Algumas pesquisas chegam a afirmar que a contabilidade do dinheiro na campanha (via o chamado “caixa um”) não chega a um décimo do total realmente gasto, e portanto, fora do esquema de monitoramento dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) (FLEISHER, 2005, p.21). Segundo seus críticos, o financiamento privado, tenderia a favorecer a prática do “caixa dois”, uma vez que para fazer frente aos vultosos investimentos necessários à campanha, os competidores tenderiam a buscar por todos os meios recursos para financiar suas participações no pleito. Críticas como estas têm em vista que em um cenário de financiamento público, as campanhas tenderiam a ser barateadas e haveria melhor fiscalização dos gastos empreendidos no curso da disputa.⁵⁷

Ainda, enquanto alguns consideram que o simples fato de não serem mais permitidas doações de pessoas jurídicas reduzirá o valor das doações privadas significativamente, visto que as pessoas físicas estão autorizadas a doar apenas no limite de 10% do seu faturamento bruto anual, os defensores do PLS 268/2011 entendem que esse modelo não é suficiente para evitar a interferência negativa do dinheiro na política, propiciando o aumento dos chamados “laranjas”, que seriam utilizados pelas empresas para fazer doações sob uma máscara de legalidade, aproveitando-se das falhas no controle das contas partidárias pelo Estado.

Laranja é o termo utilizado para designar a pessoa que intermedia transações financeiras fraudulentas, emprestando seu nome, documentos ou conta bancária para ocultar a identidade de quem a contrata.

Assim, a legislação que permite o financiamento privado de campanhas por pessoas físicas, facilita essa prática, obstando a identificação dessas transações ilícitas feitas por pessoas físicas que, na verdade, fazem parte de um esquema muito maior de troca de favores entre o candidato eleito e a iniciativa privada.

3.3 Críticas ao PLS 268/2011

3.3.1 Distanciamento da Participação Popular

Assim como as vantagens, existem também algumas críticas ao financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais. Neste primeiro momento iremos abordar o problema do afastamento que esse modelo pode ocasionar entre os partidos e os eleitores e as consequências desse distanciamento para a democracia.

⁵⁷ BICHARA, 2012, p. 89.

Para os críticos, um modelo de financiamento privado que permite a contribuição de pessoas físicas é essencial para que os candidatos estejam empenhados em dialogar e se aproximar do eleitor. Essa relação é extremamente salutar e necessária ao exercício da democracia, afinal, o governo é feito pelo povo e para o povo.

Os candidatos devem competir pelo voto, mas também pelo apoio financeiro dos eleitores, de forma que a sua preocupação esteja voltada para o eleitor. O financiamento exclusivamente público poderia tornar partidos e candidatos extremamente dependentes dos recursos públicos.

Essa é a posição do Instituto Internacional pela Democracia e Assistência Eleitoral (Idea):

Quando administrado e distribuído de forma adequada, o financiamento público dos partidos políticos pode ser um bom contrapeso para doações privadas e também pode aumentar o pluralismo político. No entanto, os partidos políticos não devem perder o contato com seus eleitores, ou tornar-se excessivamente dependentes de financiamento público.⁵⁸

Carlos Bichara também menciona essa preocupação:

Diz-se também que a concentração de recursos eleitorais nas mãos de uma instância estatal, poderia **tornar os competidores inteiramente dependentes do estado**, com prováveis **implicações negativas sobre o compromisso dos partidos com a sociedade civil** (SPECK, 2005, p.156), preocupação já esboçada aqui pela concepção da “aposta democrática”. Teme-se que, com o financiamento público e a consequente perda do poder da sociedade de interferir nas finanças dos partidos, esta também perca influência na formulação final das propostas políticas.⁵⁹

Além disso, entende-se que a possibilidade de financiamento por pessoas físicas é uma prerrogativa do próprio eleitor, que, considerando sua liberdade política e, assegurado pelo exercício da democracia, tem o direito de contribuir financeiramente com seus ideais e suas posições políticas. Vedar essa participação seria um retrocesso à liberdade política dos cidadãos. É assim que observa Nilton César Gonçalves Menezes:

A participação nas eleições é garantida pelo direito ao sufrágio que é exteriorizado pelo voto, mas a participação já pode acontecer ainda antes, através das contribuições individuais destinadas ao candidato e consequentemente seu plano de governo, ou ainda ao partido político e sua plataforma política.⁶⁰

⁵⁸ BBC Brasil. **Financiamento 100% público de campanhas só existe em um país**, 2015. Disponível em <<http://noticias.terra.com.br/mundo/financiamento-100-publico-de-campanhas-so-existe-em-um-pais,dc93a3373b86c410VgnCLD200000b1bf46d0RCRD.html>> Acesso em: 15 jul. 2016.

⁵⁹ BICHARA, 2012, p. 11.

⁶⁰ MENEZES, 2010, p. 05.

Sendo assim, um modelo de financiamento público exclusivo comprometeria gravemente a relação candidato-eleitor que já está tão enfraquecida no atual momento brasileiro. O legislador deve buscar alternativas que reforcem a confiança popular e a vontade de participação na política, e não que afastem ainda mais o eleitor já tão desacreditado.

3.3.2 Sobrecarga ao Orçamento Público

Talvez o principal motivo da oposição popular a esse modelo de financiamento seja a aversão que muitos têm a respeito da suposta despesa que o modelo daria aos cofres públicos, enquanto esse dinheiro poderia ser investido em tantas outras searas necessitadas, como a saúde e a educação.

Atualmente partidos já recebem subsídios públicos, seja de forma direta, por meio do Fundo Partidário - que serve para custear a própria estrutura partidária, mas que também pode ser utilizado nas campanhas - seja de forma indireta, por meio da propaganda eleitoral gratuita. O uso do Fundo Partidário em eleições não é vedado por lei, mas o volume dos recursos o torna de pouca relevância na disputa eleitoral. Por outro lado, o horário eleitoral gratuito representa um aporte indireto significativo para as campanhas eleitorais, tendo papel decisivo como recurso de campanha para os diferentes competidores⁶¹.

Até o ano passado, os partidos e candidatos tinham um período de 45 dias para propaganda no rádio e tv. Após a Minirreforma Eleitoral de 2015, o período de propaganda dos candidatos no rádio e na TV foi diminuído de 45 para 35 dias, com início em 26 de agosto, no primeiro turno. Assim, a campanha terá dois blocos no rádio e dois na televisão com 10 minutos cada. Além dos blocos, os partidos terão direito a 70 minutos diários em inserções, que serão distribuídos entre os candidatos a prefeito (60%) e vereadores (40%). A Resolução 23.457/2015 que dispõe sobre as regras da propaganda eleitoral de 2016, dispõe em seu art. 37:

Art. 37. As emissoras de rádio e de televisão veicularão, no período de 26 de agosto a 29 de setembro de 2016, a propaganda eleitoral gratuita da seguinte forma (Lei nº 9.504/1997, art. 47, caput, § 1º, incisos VI e VII):

I - em rede, nas eleições para prefeito, de segunda a sábado:

- a) das 7 horas às 7 horas e 10 minutos e das 12 horas às 12 horas e 10 minutos, no rádio;
- b) das 13 horas às 13 horas e 10 minutos e das 20 horas e 30 minutos às 20 horas e 40 minutos, na televisão.

II - em inserções de trinta e de sessenta segundos, nas eleições para prefeito e vereador, de segunda a domingo, em um total de setenta minutos diários, distribuídas

⁶¹ SPECK, 2012, p. 55.

ao longo da programação veiculada entre as 5 e as 24 horas, na proporção de sessenta por cento para prefeito e de quarenta por cento para vereador;⁶²

O horário eleitoral gratuito funciona em um sistema de isenção fiscal. De acordo com a lei, 80% do valor que a emissora de televisão iria receber, caso o espaço publicitário fosse vendido para a publicidade comercial, é deduzido do Imposto de Renda da empresa, os outros 20% seriam a contribuição das emissoras para a democracia.

De acordo com dados da Receita Federal, as eleições municipais de 2012 representaram um valor de R\$ 436,3 milhões em isenções fiscais relativas à propaganda eleitoral e à propaganda partidária. Nas eleições nacionais de 2014, por sua vez, deixou-se de pagar R\$ 839,5 milhões em impostos. Conforme demonstra a tabela abaixo, esse valor é crescente desde 2002, quando começou a ser divulgado:

Tabela 06 – Valor da Propaganda Eleitoral (2002 – 2014)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Valor da Isenção (R\$)	121,5 mi	174,1 mi	238,6 mi	283,5 mi	494,6 mi	150,7 mi	420,4 mi	201,1 mi	604,3 mi	207,2 mi	436,3 mi	239,7 mi	839,5 mi	4.411,5 bi

Fonte: Agência Brasil

A partir deste ano, o tempo de campanha será reduzido de 45 para 35 dias. A expectativa é de que o valor da propaganda eleitoral nas eleições municipais de 2016 seja um pouco menor o das eleições de 2012. Para as eleições nacionais, no entanto, acredita-se que o valor não será muito diferente daquele praticado em 2014, considerando-se as oscilações naturais da moeda, a inflação e as variações de preço da publicidade televisiva.

Somado a isto, temos um Fundo Partidário que, somente no ano de 2015, transferiu o valor de R\$ 811.285.000,00. Embora o Fundo Partidário esteja destinado à manutenção dos partidos, os recursos dele provenientes também podem ser utilizados nas campanhas eleitorais, como visto. Considerando que o Fundo Partidário é constituído em sua maior parte por recursos da União⁶³, o financiamento público anual de campanhas, direto ou indireto, já ultrapassa um bilhão de reais atualmente.

⁶² TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2015.

⁶³ O Fundo Partidário, como já referido, é constituído de dotações orçamentárias da União, multas, penalidades e doações.

O orçamento geral da União em 2015 previa inicialmente um valor de 289,5 milhões em recursos destinados ao Fundo Partidário. Com a Operação Lava Jato e o envolvimento das maiores doadoras de campanhas no escândalo, a proposta de orçamento foi fechada no valor final de 867,5 milhões de reais, sancionada sem veto. Ainda, com a aprovação da Lei 13.165/2015 e o fim definitivo do financiamento por pessoas jurídicas, estima-se que esse valor seja ainda maior nos próximos anos.

Como visto, o PLS 268/2011 destinaria ao fundo de financiamento das campanhas uma quantia orçamentária inicialmente estipulada em R\$ 7,00 por eleitor inscrito até o dia 31 de dezembro do ano anterior às eleições.

Em dezembro de 2015, o município de São Luís contava com 639.877 (seiscentos e trinta e nove mil, oitocentos e setenta e sete) eleitores inscritos. Considerando as eleições municipais de 2016 em São Luís, caso o PLS 268/2011 já tivesse sido aprovado, isso significaria uma quantia de recursos públicos no valor de R\$ 4.479.139,00 (quatro milhões, quatrocentos e setenta e nove mil, cento e trinta e nove reais) destinados às campanhas municipais.

Ainda, no caso de eleições nacionais, considerando os números também de dezembro de 2015, caso houvessem eleições para presidente e deputado federal em 2016, o valor destinado às campanhas seria de R\$ 1.009.338.729,00 (um bilhão, nove milhões, trezentos e trinta e oito mil, setecentos e vinte e nove reais), tendo em vista que em dezembro de 2015 estavam registrados no TSE o total de 144.191.247 eleitores.

Assim, muitos entendem como inconcebível um financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, que iria onerar em mais alguns milhões de reais os cofres públicos.

Essa parece ser a grande oposição popular e é a posição de estudiosos como Renato Janine Ribeiro e Delia Ferreira Rubio, sintetizada por Carlos Bichara:

Por fim, questiona-se ainda que consideráveis somas sejam despendidas em campanhas eleitorais, em detrimento de outros investimentos possíveis com o dinheiro público. De fato, Renato Janine Ribeiro considera este um dos argumentos fundamentais daqueles que se opõe ao financiamento público (RIBEIRO, 2007, p.78). Considerando a má- imagem que os políticos têm no Brasil, realmente há consideráveis problemas de legitimidade política em redirecionar recursos que poderiam ser gastos com educação, saúde e segurança, para alimentar a atividade político-partidária. Da mesma forma, Délia Ferreira Rúbio também levanta o problema da legitimidade do financiamento público, ainda mais tendo em vista países subdesenvolvidos ou propensos a crises econômicas severas, com altos índices de pobreza e amplos setores da população com necessidades básicas insatisfeitas, em um momento de crise de confiança nos partidos políticos (RUBIO, 2005, p.9).⁶⁴

⁶⁴ BICHARA, 2012, p. 12.

Nas palavras de Renato Janine Ribeiro:

Os argumentos básicos são simples. Os oponentes do financiamento público afirmam que dinheiro precioso seria desviado de fins mais nobres — a educação, a saúde, a segurança — para alimentar a atividade político-partidária. Considerando a má imagem que os políticos têm no Brasil — e que se agravou nos últimos tempos, quando o Partido dos Trabalhadores perdeu a aura que o distinguia das demais agremiações — é compreensível que essa oposição ao financiamento público tenha apoio popular.⁶⁵

Acontece que, resta saber se, de fato, o financiamento público exclusivo oneraria mais os cofres públicos do que o novo modelo a ser inaugurado este ano. Isso vai depender da efetividade das mudanças em combater os problemas que envolvem a troca de favores e o desvio de dinheiro público entre a classe política e os financiadores privados.

Quanto ao modelo vigente até o ano passado, resta evidente que o dinheiro público desviado pela corrupção, referente à contrapartida dos candidatos eleitos face às doações recebidas pelas grandes empresas, é muito superior ao que seria gasto em um modelo de financiamento público exclusivo. No caso da Operação Lava-Jato, por exemplo, segundo estimativas da Polícia Federal (PF), o prejuízo causado pelas irregularidades na Petrobras pode chegar à casa dos R\$ 42 bilhões⁶⁶, o que inclui principalmente a propina paga a empreiteiras financiadoras de campanhas.

A sensação de que o modelo oneraria em demasia os cofres públicos pode ser, portanto, apenas aparente. De toda forma, a crítica é inevitavelmente abraçada pela sociedade que já perdeu há muito a confiança nos seus representantes.

3.3.3 Congelamento do Sistema Partidário

Outra importante preocupação em relação ao financiamento público exclusivo de campanhas é quanto aos critérios utilizados para a repartição dos recursos entre os partidos e as consequências para a mobilidade do sistema partidário.

⁶⁵ RIBEIRO, Renato Janine. **Financiamento de campanha (público versus privado)**. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 78. Disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/d2af15de8666c5382e11d8660f15dd31.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

⁶⁶ Valor conforme laudo de perícia criminal anexado pela Polícia Federal (PF) em um dos processos da operação. Esta estimativa de R\$ 42 bilhões tem como base uma tabela com os pagamentos indevidos envolvendo as 27 empresas apontadas como integrantes do cartel na Petrobras, considerados os percentuais informados pelos colaboradores da investigação (3%) e o percentual máximo cogitado pela Polícia Federal (20%). Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/11/pf-estima-que-prejuizo-da-petrobras-com-corrupcao-pode-ser-de-r-42-bi.html>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

Como visto, de acordo com a proposta do PLS 268/2011, as dotações orçamentárias da União reservadas ao financiamento eleitoral seriam depositadas em Fundo Único, consistente em conta aberta no Banco do Brasil e à disposição da Justiça Eleitoral. Esta, por sua vez, seria responsável por repassar aos partidos políticos os valores correspondentes, da maneira como dispõe o art. 41-A da Lei 9.096/95:

Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:

I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses.

Os recursos públicos seriam distribuídos, portanto, da mesma forma como acontece com o Fundo Partidário atualmente, 5% divididos igualmente a todos os partidos e 95% na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados.

A preocupação é de que uma porcentagem muito pequena dos recursos seria distribuída igualmente entre os partidos. Assim, a distribuição proporcional beneficia sobremaneira os partidos que já tem um grande número de candidatos eleitos, favorecendo o continuísmo e a hegemonia partidária, ou seja, os grandes partidos se perpetuariam no poder, enquanto os novos partidos não teriam a mínima chance de crescimento sem o financiamento particular.

Estando vinculados aos financiamento público, a criação e o desenvolvimento de novos partidos estariam condenados.

É nesse sentido que observa Carlos Bichara:

No que concerne à crítica do déficit na competição eleitoral, alega-se que como as normas de distribuição de recursos estariam ligados, dentre outros critérios, ao sucesso eleitoral em eleições prévias, o financiamento público exclusivo favoreceria a perpetuação dos mesmos partidos no poder, prejudicando a emergência de novas formas políticas e promovendo a burocratização das eleições. Segundo Délia Ferreira Rúbio (RUBIO, 2005, p.9), em distribuições baseadas no critério do sucesso eleitoral anterior é provável que o efeito de tal arranjo não seja a ampliação da participação ou a criação de um ambiente de competição aberto e plural, mas a consolidação dos partidos tradicionais e a manutenção do status quo do sistema partidário.⁶⁷

Ele continua, citando Márcio Nuno Rabat:

Márcio Nuno Rabat cita como exemplo o surgimento de um partido novo entre dois pleitos eleitorais. Ainda que ele surja com grande apoio popular e força política, teria

⁶⁷ BICHARA, 2012, p. 11.

direito, por qualquer critério possível de financiamento público, somente a uma pequena parcela de recursos dividida entre todas as agremiações. Assim, o financiamento público exclusivo de campanhas, seria quase fatal para os novos partidos políticos, o que provavelmente resultaria em estímulo à estagnação do quadro partidário (RABAT, 2011, p.20). A solução, mais uma vez, estaria na permissão das doações privadas para reestabelecer a dinamicidade da disputa, ainda que combinada com algum tipo de subvenção pública.⁶⁸

Em relação a isso, Luís Mário Caetano pondera que a divisão desigual dos recursos poderia forçar novos candidatos a filiarem-se a partidos já existentes, com representação política significativa, o que não é o desejável em uma democracia que deve garantir a liberdade partidária. Assim, não seria justo que um candidato se filiasse a um partido já existente por ser esta sua única opção:

Ora, de que vale então a carreira política, o ativismo social, a história e as obras pessoais – tudo aquilo que uma pessoa de honesto caráter político faz na vida – se ela não poderá concorrer com os mais fortes (que serão eleitos às custas de seus tributos)? É claro que, em teoria, ela poderá se filiar a grandes partidos. No entanto são eles entidades independentes, que poderão aceitar ou não a candidatura de outras pessoas. Aliás, elementos “fortes” dentro do grupo não devem abrir mão de seu lugar de destaque. Deverão ser sempre eles os eleitos – especialmente no caso das tais listas fechadas – os de maior estrutura de apoio, maior propaganda disponível, maior poder interno. Ao mesmo tempo, poderiam acabar tanto os partidos pequenos – e junto com eles qualquer chance de volta à idealização que fundava partidos que um dia poderiam se tornar grandes, como o próprio PT – quanto os bons candidatos. Eles simplesmente não teriam a chance de ao menos serem, na prática, elegíveis, ainda que hoje a chance real destes serem eleitos seja pequena.⁶⁹

Todos devem ser livres para exercer seus direitos políticos, e isso inclui o direito que uma liderança tem de fundar um novo partido, autônomo, que defenda as suas ideologias e que permita aos seus filiados defenderem aquilo que acreditam.

Por outro lado, os críticos entendem que um outro projeto de financiamento público no qual sejam repartidos igualmente os recursos também não resolveria o problema, pois, neste caso, diferente do acontece com a distribuição proporcional, geraria uma proliferação de partidos políticos, muitas vezes criados apenas para receber subsídios públicos, sem nem mesmo ter intenções reais de crescimento político ou mesmo de participação no processo eleitoral, favorecendo o oportunismo no sistema partidário.

Ainda, uma divisão equitativa desconsideraria por completo a vontade popular na alocação dos recursos, pois os partidos mais votados e os menos votados teriam direito ao mesmo montante, independente da satisfação ou insatisfação popular com determinado partido e sua

⁶⁸ BICHARA, 2012, p. 12

⁶⁹ CAETANO, 2012, p. 8.

conduta. O poder do eleitor em influir no processo político seria, portanto, cada vez mais reduzido, até o momento em que o seu voto se tornaria irrelevante.

Assim, os defensores do financiamento privado entendem que a alocação de todos os recursos disponíveis em uma campanha coloca uma imensa responsabilidade sobre o Poder Público na hora de dividir o dinheiro, pois, de qualquer forma, a exclusividade do financiamento público acabaria por gerar um enrijecimento da estrutura partidária ou, no oposto, o surgimento de milhares de partidos com a única intenção de receber subsídios públicos.

O problema da divisão dos recursos do PLS 268/2011 é real, no entanto, um outro modelo de financiamento público exclusivo, que adotasse um critério ponderado, de forma a permitir um maior dinamismo no sistema partidário, como no caso do financiamento democrático de campanhas que será tratado em breve, poderia sanar esse inconveniente.

4 FINANCIAMENTO DEMOCRÁTICO DE CAMPANHAS

4.1 O PL 6316/2013

No ano de 2013 começou a tramitar no Congresso o PL nº 6316/2013 (ANEXO II), que é um projeto iniciativa de 44 entidades representantes da sociedade civil, dentre elas a OAB, a CNBB, a UNE e a CUT, que compõem a denominada Coalizão Democrática Pela Reforma Política e Eleições Limpas. A organização foi formada com o fim de desencadear uma campanha cívica, unificada e solidária, pela efetivação de imediata Reforma Política, conforme prevê a própria justificação do Projeto.

Diante do impasse entre a instituição de um modelo exclusivamente público e um modelo privado de financiamento, a Coalizão Pela Reforma Política decidiu propor o que se chama de financiamento democrático.

O PL 6316/2013 prevê uma série de mudanças no sistema político-partidário, tratando de diversos pontos da reforma política, como o sistema de listas preordenadas, propaganda eleitoral, regras de filiação partidária e a votação em dois turnos para as eleições proporcionais. Este último ponto é, inclusive, um dos mais importantes do projeto, que prevê a realização de eleições primárias para o legislativo, nas quais os eleitores votariam apenas nos partidos e, em segundo turno, votariam individualmente nos candidatos.

Muito embora todo o projeto seja de grande valia e traga significativas contribuições ao processo de Reforma Política, para os efeitos deste trabalho pegaremos emprestado apenas os dispositivos que tratam especificamente sobre o financiamento de campanhas eleitorais e prestação de contas, que tem início no art. 17 do projeto e vai até o art. 30.

A proposta de financiamento democrático consubstanciada no PL 6.316/2013 veda qualquer tipo de contribuição de pessoas jurídicas, tal como já disposto pela Lei nº 13.165/2015. A inovação da proposta reside no fato de que as doações de pessoas físicas estarão limitadas a um teto nominal e não proporcional. O projeto também estabelece regras para as prestações de contas dos partidos e punições severas como a cassação do mandato para quem descumprir as normas do financiamento.

A seguir serão apresentadas as contribuições que o projeto traz ao financiamento eleitoral, que são importantes pontos positivos aptos a informar um modelo que: i) incentiva a participação popular; ii) repreende o abuso de poder econômico; iii) evita o congelamento do sistema partidário; iv) coíbe atos de improbidade.

4.1.2 Estipulação de Tetos Nominais para as Doações por Pessoas Físicas

O projeto proíbe expressamente qualquer doação por pessoas jurídicas, direta ou indiretamente, às campanhas ou aos partidos. Conforme dispõe o art. 17, as campanhas

eleitorais serão financiadas exclusivamente por doações realizadas por pessoas físicas e pelo Fundo Democrático de Campanhas, que é o Fundo Partidário já existente hoje.

As doações de pessoas físicas, no entanto, estarão limitadas a um teto nominal e não mais proporcional. O art. 17-B prevê que o eleitor poderá doar aos partidos políticos e às campanhas eleitorais o valor máximo de R\$ 700,00. Tanto as doações às campanhas quanto as mensalidades de filiados aos partidos estariam, portanto, limitadas a R\$ 700,00 por eleitor.

Pensando em evitar o problema da utilização de pessoas físicas como intermediárias para a atuação de pessoas jurídicas, o projeto estipula que o total dessas doações não poderá ultrapassar 40% dos recursos públicos destinados ao candidato.

Como visto, o atual teto percentual de 10% do rendimento bruto de uma pessoa permite que grandes grupos econômicos como empresas utilizem-se dessa brecha na legislação para criar ficções e utilizar pessoas para continuar a injetar dinheiro nas campanhas e partidos.

A estipulação de um teto nominal baixo também garante certa igualdade na participação no processo eleitoral, com o limite proporcional que se tem hoje, como visto, quem tem mais recursos econômicos pode doar mais e, conseqüentemente, ter mais poder de influenciar o pleito eleitoral.

Com a vedação às doações de empresas e a estipulação de tetos baixos para as doações por pessoas físicas, as campanhas ficam mais baratas e a disputa vai estar mais centrada nos debates que na corrida pelo dinheiro.

O intuito da estipulação de um teto nominal, portanto, é incentivar a participação popular, em especial as pequenas contribuições, de forma a permitir a igualdade de participação entre os eleitores e evitar o abuso de poder econômico.

4.1.3 Eleições proporcionais em dois turnos

O sistema proporcional brasileiro adota a lista aberta de candidatos, no qual o voto é dado diretamente a qualquer dos candidatos registrados. Acontece que, nesse sistema, a disputa eleitoral é realizada em torno de indivíduos e não em torno de projetos, assim, os candidatos buscam a todo custo angariar fundos para promover-se, tendo em vista que o poder econômico é o grande diferencial para garantir a eleição. A partir do momento em que se tem a personificação do voto, o candidato que tiver mais recursos tem mais chances de se eleger.

Além do mais este sistema conduz a disputa eleitoral intrapartidária, gerando a uma guerra entre os candidatos do mesmo partido e a conseqüente fragilização partidária. Os comitês eleitorais se transformam em micropartidos que buscam a todo custo eleger um candidato e

deixam de lado os objetivos de avançar na solução dos problemas econômico-sociais, prejudicando a definição político-ideológica dos partidos. Os eleitores deixam de votar em função das propostas, programas e projetos para solucionar os problemas da sociedade.

Outro fator sério deste sistema é que a grande quantidade de candidatos, além de tornar muito cara as eleições, praticamente impossibilita uma efetiva fiscalização do processo eleitoral.

Para enfrentar as distorções geradas pelo sistema eleitoral de lista aberta o Projeto da Coalizão apresenta a alternativa criativa do sistema proporcional em dois turnos. Esta proposta incorpora as vantagens do sistema proporcional de lista pré-ordenada e, ao mesmo tempo, leva em consideração a cultura política do povo que sempre votou em candidatos.

No primeiro turno o voto será dado ao partido, à plataforma política e à lista pré-ordenada de candidatos. Neste turno fica assegurado o debate em torno de ideias e projetos para solucionar os problemas do país, do estado ou do município. Com base no quociente eleitoral será definido o número de vagas parlamentares a serem preenchidas por cada partido.

No segundo turno o voto será dado ao candidato. Participará do segundo turno, o dobro de candidatos das vagas obtidas por cada partido. Assim, o partido que obtiver cinco vagas no parlamento, disputará o segundo turno com os dez primeiros nomes de sua lista de candidatos e aí caberá ao eleitor dar a palavra final sobre quais os candidatos serão os eleitos. No segundo turno os recursos do Fundo Democrático de Campanha serão destinados em parte iguais aos candidatos.

Esta proposta reduz drasticamente o número de candidatos, bem como os custos de campanha e permite uma efetiva fiscalização do processo eleitoral.

Os críticos deste sistema afirmam que uma lista partidária tende a ser elaborada pelos “caciques” dos partidos, que definem a constituição da chapa de acordo com seu jogo de interesses e suas relações pessoais. Visando evitar esse problema, na alternativa proposta, para a elaboração da lista partidária de candidatos deverão ser realizadas eleições primárias, com a participação de todos os filiados e acompanhamento da Justiça Eleitoral e do Ministério Público. Ou seja, a elaboração da lista será feita em votação democrática pelo conjunto da militância.

Assim, enquanto o atual modelo de lista aberta faz com que a grande quantidade de candidatos, além de tornar muito cara as eleições, dificulte uma efetiva fiscalização do processo eleitoral, o modelo de lista fechada barateia as campanhas, acaba com a disputa intrapartidária e facilita, diminui a quantidade de candidatos disputando o pleito e, conseqüentemente, facilita a fiscalização por parte dos órgãos competentes.

4.1.4 Divisão Proporcional do Fundo Democrático de Campanhas

Uma grande crítica ao modelo proposto pelo PLS 268/2011, como vimos, é uma distribuição muito desigual de recursos do Fundo Partidário. Da forma como ocorre hoje, sendo apenas 5% dos recursos partidários divididos igualmente e 95% proporcionalmente, um modelo de financiamento público poderia inviabilizar o crescimento de pequenos partidos, perpetuando no poder os grandes partidos.

O PL 6316/2013 traz uma inovação na distribuição dos recursos do Fundo Partidário, visando sanar essas fraquezas. Conforme o art. 18, eles serão divididos da seguinte forma:

- Art. 18. Os Recursos do Fundo Democrático de Campanhas serão distribuídos entre os partidos políticos na seguinte proporção:
- a) 10% (dez por cento) divididos igualmente entre os partidos registrados perante a Justiça Eleitoral que não possuam representação na Câmara dos Deputados;
 - b) 15% (quinze por cento) divididos igualmente entre os partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados;
 - c) 75% (setenta e cinco por cento) divididos entre os partidos políticos de forma proporcional em relação ao número de deputados federais eleitos no pleito anterior;

O valor nominal recebido por um partido sem representação na Câmara dos Deputados nunca poderá ser superior ao montante recebido pelo partido com menor representação na Câmara.

O projeto vai mais além, determinando como devem ser distribuídas as verbas de campanha entre os partidos que registrarem candidaturas:

- Art. 18 – A. Os recursos do Fundo serão assim distribuídos entre os partidos que registrarem candidaturas:
- I – nas eleições presidenciais, federais e estaduais:
- a) 16% (dezesesseis por cento), para a eleição de presidente e vice-presidente da República;
 - b) 20% (vinte por cento), para as eleições de governador e vice-governador;
 - c) 8% (oito por cento), para as eleições de senador;
 - d) 28% (vinte e oito por cento), para as eleições de deputado federal; e
 - e) 28% (vinte e oito por cento), para as eleições de deputado estadual e distrital
- II – nas eleições municipais:
- a) 50% (cinquenta por cento), para a eleição de prefeito e vice-prefeito;
 - b) 50% (cinquenta por cento), para as eleições de vereadores.

Nos anos de eleição, os recursos do Fundo Democrático serão distribuídos em dois momentos, referentes ao primeiro e ao segundo turno. A partir do dia 05 de julho do ano

eleitoral, o TSE fará a distribuição de 2/3 dos recursos, destinados ao primeiro turno das eleições. Os recursos restantes serão destinados aos partidos que seguirem para o segundo turno e serão repassados até 24 horas após a proclamação do resultado do primeiro turno e distribuídos igualmente entre todos os candidatos.

Essas regras de distribuição do Fundo Partidário buscam dar um maior dinamismo às campanhas, buscando desviar dos problemas narrados no capítulo anterior que podem se afigurar seja por divisão igualitária, seja por uma divisão extremamente desproporcional que não dê oportunidades para que partidos pequenos cresçam. Contando que o projeto estabelece um teto bem reduzido para as doações de pessoas físicas, a forma de divisão de recursos públicos proposta foi a saída para que se evite o congelamento do sistema partidário.

4.1.5 Prestação de Contas e Mecanismos de Controle

É impensável estabelecer qualquer novo modelo de financiamento sem se preocupar com um mecanismo de controle apto a fiscalizar e a garantir a aplicação da lei, de modo a coibir efetivamente condutas ilícitas. Nesse intuito o PL 6316/13 institui um sistema de prestação de contas rígido, buscando viabilizar o controle dos órgãos de fiscalização e principalmente o controle social.

De acordo com o projeto, todos os recursos partidários correrão em contas específicas, como já dispõe a legislação atual, abertas pela Justiça Eleitoral junto a instituição financeira federal oficial. As contas, de titularidade dos partidos, registrarão todas as movimentações financeiras da campanha. Os partidos só poderão movimentar os recursos de campanha mediante cartão de débito, transferência bancária ou, nas cidades com menos de 20.000 eleitores, por cheque nominal, de forma a facilitar a transparência das transações.

Os partidos ficam proibidos de usar os recursos de forma diversa da estipulada no art. 18 – A.

A movimentação das verbas de campanha será realizada exclusivamente pelos partidos políticos ou coligações, na forma da lei. Para isso, os partidos políticos deverão constituir comitês financeiros, obrigatoriamente registrados no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, com a finalidade de administrar os recursos de campanha. Os comitês financeiros serão registrados na Justiça Eleitoral, junto com a indicação dos dados da conta do partido. Os comitês financeiros farão a administração financeira das campanhas, usando unicamente os recursos orçamentários e as doações individuais e deverão lançar as receitas e despesas de campanha,

em até 24 horas de sua realização, no Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), no sítio eletrônico do TSE, com o extrato online da conta de campanha.

As doações de pessoas físicas somente poderão ser realizadas por meio de página oficial do TSE na internet e a divulgação ocorrerá em tempo real, bem como a comunicação à Receita Federal.

O sistema eleitoral proposto também auxilia o controle da atuação dos agentes políticos, reduzindo drasticamente o número de candidatos.

A prestação de contas dos partidos deverá ser apresentada por profissional habilitado, devidamente inscrito no conselho profissional.

Uma proposta inovadora do Projeto da Coalizão é a formação do Fórum de Controle Social, a Justiça Eleitoral formará, no âmbito da circunscrição em que ocorrem as eleições, fórum de controle social do Fundo Democrático de Campanhas, do qual participarão representantes dos partidos políticos, do Ministério Público Eleitoral, da Ordem dos Advogados do Brasil e das entidades e organizações da sociedade civil regularmente constituídas que justifiquem interesse no monitoramento das eleições.

Qualquer partido político, coligação, eleitor, candidato ou o Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da prestação de contas final, relatando fatos, indicando provas e pedindo a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com a lei.

As regras de prestação de contas e os mecanismos de controle estipulados pelo PL 6316/2013 são bem mais rígidas que as atuais regidas pela Lei 13.165/2015. A legislação atual permite que as doações sejam feitas com cheques cruzados e nominais, por meio de transferência eletrônica de depósitos e mediante depósitos em espécie devidamente identificados ou pelo site do partido. Pela proposta da OAB, as doações só podem ser feitas no site oficial no TSE na rede mundial de computadores. As despesas e receitas de campanha, no modelo atual, devem ser divulgadas no prazo máximo de 72 horas, enquanto o PL 6316/2016 impõe um prazo de 24 horas.

Essas propostas são, portanto, grandes aliadas de um sistema mais transparente e eficaz no seu controle, a fim de coibir a interferência do poder econômico e a injeção de dinheiro proveniente de fontes ilegais.

4.1.6 Sanções ao Descumprimento das Regras de Financiamento

O PL 6316/13 estipula sanções severas aos candidatos, partidos e pessoas que desrespeitem as regras de financiamento estabelecidas, além das já previstas na Lei das Eleições, naquilo em que forem compatíveis.

Os partidos ou candidatos que efetuarem pagamentos de gastos de campanha com recursos financeiros que não provenham das contas partidárias específicas terão suas contas desaprovadas, implicando na negativa de outorga de diploma ou mesmo cassação.

O diretório do partido que receber ou empregar recursos de natureza diversa do Fundo Democrático, será extinto, sendo vedada sua reconstituição pelo prazo de 05 anos.

No caso de serem constatados o recebimento de doações por pessoas jurídicas, o registro do candidato beneficiado será cassado, independentemente da existência de impacto sobre o resultado do pleito. Além disso, a pessoa jurídica responsável ficará inabilitada para contratar com o Poder Público e receber benefícios fiscais e creditícios pelo prazo de 05 anos, devendo pagar multa no valor de 10 vezes a quantia doada, sendo decretada a sua extinção em caso de reincidência.

Da mesma forma, a pessoa física que fizer doações acima do limite legal ficará inabilitada para contratar com o Poder Público pelo prazo de 05 anos, de prestar concursos públicos ou de assumir função ou cargo de livre provimento na administração pública. Ainda, deverá pagar multa no valor de 10 vezes a quantia doada indevidamente.

Uma das grandes contribuições do projeto, no entanto, é a previsão de crimes definidos especificamente na Lei das Eleições. O art. 24 do PL define como crime o ato de dar, receber, oferecer ou empregar de qualquer forma recursos que não sejam provenientes do Fundo Democrático ou das doações individuais, cominando pena de reclusão, de dois a cinco anos, aos infratores, sendo estes os membros do comitê financeiro, o candidato que de qualquer forma participar da movimentação do recurso e o autor da doação ilegal.

O PL 6.316/2013 também constitui como crime eleitoral o desvio de recursos recebidos para custeio de campanha eleitoral, com pena também de reclusão, de dois a cinco anos, sem prejuízo das demais sanções.

Frise-se que as sanções impostas pelo projeto não prejudicam as demais sanções provenientes de crimes da legislação penal, crimes de responsabilidade, improbidade administrativa, dentre outros.

4.2 Uma Proposta Viável

Pode-se concluir que as propostas trazidas pelo PL 6.316/2013 representam alternativas de modificação do sistema político brasileiro. O projeto busca dar maior transparência ao sistema, fortalecer o controle social e incentivar o interesse e a participação popular.

O projeto resolve os problemas anteriormente verificados no PLS 268/2011, quais sejam, o distanciamento da participação popular e a divisão desigual de recursos aos partidos. Além disso, ao estabelecer um sistema de votação proporcional em dois turnos, o PL supera o incidente de inconstitucionalidade supracitado.

A Lei da Minirreforma Eleitoral já representou uma importante mudança e um grande primeiro passo no combate à corrupção e ao abuso de poder econômico nas eleições ao proibir as doações por pessoas jurídicas que geram tantos problemas à democracia. O teto proporcional, no entanto, pode permitir que grupos econômicos como empresas e outros agentes utilizem-se de manobras para fazer doações em nome de pessoas físicas, que ainda podem ser bem altas dependendo do doador.

A proposta de financiamento democrático, por sua vez, está um degrau acima, pois ao estipular um teto nominal de R\$ 700,00 para as doações por pessoas físicas dificulta a prática de utilização de “laranjas”. Ainda que um grande agente econômico quisesse utilizar pessoas físicas para fazer doações a candidatos e partidos, precisaria da colaboração de milhares de pessoas para que pudesse chegar a uma quantia significativa que valesse a contrapartida de um candidato eleito. Além disso, uma vez que as doações de pessoas físicas não podem ultrapassar 40% do valor dos recursos públicos recebidos pelo candidato, a tarefa torna-se ainda mais difícil.

Ademais, a proposta impõe uma prestação de contas bem definida e sanções severas aos que contrariem as regras.

Assim, entende-se que a proposta de financiamento democrático possui contribuições relevantes ao alcance de um modelo ideal. Um modelo de financiamento público exclusivo ainda é uma mudança muito drástica que pode trazer consequências inesperadas, especialmente nos termos definidos no PLS 268/2011, que tem muitas fragilidades.

De toda forma, o momento, portanto, é experimentação e, por mais que o país necessite de mudanças urgentes na sua estrutura política, qualquer decisão deve ser bem discutida e pensada para que gere bons frutos de forma duradoura.

Não se deve esquecer, contudo, que a Reforma Política pressupõe uma série de mudanças que, somente em conjunto, poderão viabilizar uma política mais justa, proba e solidária.

5 CONCLUSÃO

Atualmente, o Brasil possui um sistema misto de financiamento de campanha, que conta com a participação de pessoas físicas, limitando as doações a 10% da renda bruta auferida por estas no ano anterior à eleição, e com o financiamento público, que está compreendido nos valores depositados no Fundo Partidário, que subsidiam, dentre outras despesas, o horário eleitoral gratuito concedido a todos os partidos políticos pela Constituição da República.

O modelo foi implantado em 2015, com a aprovação da Lei nº 13.165/2015 e será aplicado pela primeira vez às campanhas eleitorais de 2016. Até o ano passado as campanhas podiam ser financiadas tanto por pessoas físicas quanto por pessoas jurídicas. Isso só mudou devido ao veto da Presidente da República que, seguindo entendimento do STF e contrariando a vontade inicial do Congresso Nacional, considerou inconstitucional a doação feita por empresas às campanhas políticas, veto este que acabou sendo mantido pelo Congresso.

A decisão é o fruto do desgaste de um modelo que favorecia demasiadamente a corrupção dentro dos partidos políticos e comprometimento do dinheiro público com interesses partidários desvinculados do interesse social. Basicamente, quando uma pessoa jurídica doa milhões de reais a um partido, muitas vezes esse partido e o seu candidato eleito passarão a empreender esforços pelo interesse particular dos grandes empresários que os favoreceram, não pelo interesse público. A partir daí abre-se uma janela a práticas administrativas corrompidas, concernentes, sintaticamente, em troca de influência política, favorecimento ilícito e, inclusive, desvio de dinheiro público.

A fim de coibir estes desvios é que diversas propostas de alteração do sistema de financiamento de campanhas vêm sendo apresentadas pelo legislativo federal, pelo poder executivo e mesmo pela iniciativa popular. Atualmente o PLS 268/2011, apresentado pelo Senado Federal, está em tramitação no Congresso Nacional à espera de relatoria.

O projeto estabelece o financiamento exclusivamente público de campanhas, para que sejam consignadas dotações orçamentárias ao Tribunal Superior Eleitoral, provenientes do orçamento da União, no valor de R\$ 7,00 por eleitor inscrito em 31 de dezembro do ano anterior.

O PLS 268/2011 estabelece que os recursos orçamentários referidos serão aplicados exclusivamente pelos partidos políticos e respectivos candidatos nas campanhas eleitorais; atribui ao partido político a definição dos critérios de distribuição dos recursos entre as eleições e os candidatos; determina a prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros nas campanhas eleitorais; veda o recebimento pelo partido político de doações para constituição de seus fundos nos anos em que se realizarem eleições; veda aos partidos políticos e aos candidatos o recebimento de doações de pessoas físicas e jurídicas destinadas às campanhas eleitorais, sob pena de indeferimento ou cassação do respectivo registro ou diploma, sem prejuízo das demais penalidades previstas em lei.

Os apoiadores defendem que o financiamento público de campanhas seria um modelo apto a diminuir os problemas causados pela interferência de capital privado no processo, que ocorre mesmo quando as doações são restritas às pessoas físicas.

Alegam que em um modelo de financiamento que permita doações privadas não se tem um controle desses valores. Para eles, o financiamento de campanhas com o dinheiro público implicaria em medidas que reforçam os mecanismos de controle, pois há um interesse público de que o processo aconteça de forma ética, com maior fiscalização.

Os defensores do projeto alegam, ainda, que o financiamento privado gera desigualdade de oportunidades e abuso de poder econômico, pois aquele partido ou candidato que tiver maior capacidade de arrecadar dinheiro, terá vantagem sobre os iniciantes. Por esse ponto de vista, quando se permite a fonte privada de financiamento, não se resolve o problema da desigualdade de oportunidades, porque alguns tem mais mecanismos e oportunidades de arrecadar recursos e a capacidade de captar mais dinheiro no setor privado não deve ser o fator determinante para vencer as eleições, mas sim as ideias, propostas e programas políticos.

Por outro lado, para os opositores do modelo exclusivamente público, a alocação de todos os recursos disponíveis em uma campanha pelo Poder Público coloca uma imensa responsabilidade sobre a Administração Pública, principalmente no que se refere à repartição do dinheiro. Na atual sistemática, por exemplo, o dinheiro proveniente do Fundo Partidário é dividido proporcionalmente ao sucesso do partido, ou seja, o partido com maior representação é aquele que recebe a maior parcela, e assim em diante, reservando poucas quantias aos partidos menores. Nesse caso, a criação de um novo partido ficaria muito limitada, pois sem a possibilidade de arrecadar dinheiro com doações do setor privado, novos partidos teriam poucos recursos e, portanto, poucas chances de sucesso. Esse modelo, portanto, defendem os opositores, congela o sistema partidário, permitindo a perpetuação dos maiores partidos e dificultando a criação e o crescimento de novos partidos.

Alegam ainda que o modelo de financiamento proposto pelo PLS 268/2011 distancia os eleitores dos partidos políticos e dos candidatos e, conseqüentemente, de todo o processo eleitoral, pois as doações feitas por pessoas físicas permitem aos eleitores apostar e apoiar ideais e propostas que os interessam e a participar mais efetivamente da construção da democracia com a vontade popular.

Por fim, outro argumento contrário apresentado pelos opositores é sobrecarga ao orçamento da União que pode ser gerada por um financiamento exclusivamente público. Já restou demonstrado, no entanto, que os danos causados ao erário como consequência de um financiamento privado na forma vigente até o ano passado, são muito superiores ao dinheiro público que seria legalmente destinado ao financiamento das campanhas e partidos.

A proposta do PLS 268/2011, portanto, apresenta algumas fragilidades, em especial relacionada à possibilidade de congelamento partidário, ao distanciamento do eleitor da vida política e à instituição de um sistema de listas fechadas.

Existem, no entanto, outras propostas paralelas sobre a temática do financiamento de campanhas eleitorais. Dentre elas, pode-se destacar o modelo de “financiamento democrático” proposto pela Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, entidade da sociedade civil composta por 44 instituições, lideradas pela Ordem dos Advogados do Brasil, que propõe um modelo de financiamento no qual as campanhas eleitorais serão financiadas por doações realizadas por pessoas físicas com um reduzido limite nominal e pelo Fundo Democrático de Campanhas, gerido pelo Tribunal Superior Eleitoral e constituído de recursos do Orçamento Geral da União.

A proposta, que tem o apoio da OAB, deu origem ao PL 6.316/2013 e estipula um teto nominal de R\$ 700,00 para as doações por pessoas físicas. As doações de pessoas jurídicas são vedadas. O projeto estabelece sanções severas a quem descumprir as regras do financiamento, como a cassação do registro dos candidatos beneficiados por doações de empresas ou doações superiores ao teto estipulado para as pessoas físicas e a inabilitação da pessoa jurídica e da pessoa física responsáveis para contratar com o Poder Público pelo prazo de 05 anos, além da aplicação de multa. O eleitor ainda fica impedido de prestar concurso ou assumir qualquer cargo na Administração direta ou indireta pelo mesmo período.

De acordo com a proposta, para o controle das doações, a Justiça Eleitoral formará, no âmbito da circunscrição em que ocorrem as eleições, fórum de controle social do Fundo Democrático de Campanhas, do qual participarão representantes dos partidos políticos, do Ministério Público Eleitoral, da Ordem dos Advogados do Brasil e das entidades e organizações da sociedade civil regularmente constituídas e que justifiquem interesse no monitoramento das eleições.

Pode-se concluir que as propostas trazidas pelo PL 6.316/2013 representam alternativas de modificação do sistema político brasileiro que vão sanar os problemas observados na instituição de um modelo exclusivamente público, quais sejam, o congelamento do sistema partidário e o distanciamento do eleitor da vida política. Ademais, a proposta impõe uma prestação de contas bem definida e sanções severas aos que contrariem as regras.

Contudo, não entendo que a proposta deva ser aprovada nos termos no Projeto de Lei em tramitação, pois analisando bem todo o seu texto, existem ainda um ou dois pontos problemáticos no projeto, mas, com algumas modificações, a proposta de financiamento possui contribuições relevantes ao alcance de um modelo ideal. Um modelo de financiamento público

exclusivo, por outro lado, ainda é uma mudança muito drástica que pode trazer consequências inesperadas, especialmente nos termos definidos no PLS 268/2011, que tem muitas fragilidades.

O fato é que, se aprovado o PLS 268/2011, o Brasil inauguraria um modelo de financiamento exclusivamente público que é adotado em apenas um país do mundo e que, portanto, seria uma novidade. Assim, qualquer decisão que se tome deve ser observada como um período de experimentação de uma nova ordem e tendo em mente que deve vir acompanhado de muitas outras etapas dentro de Reforma Política.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. Disponível em <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/d2af15de8666c5382e11d8660f15dd31.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BICHARA, Carlos David Carneiro. Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: Razões e Cenários Possíveis. In: **Direitos Fundamentais e Democracia I**. MACHADO, Edinilson Donizete; VITA, Jonathan Barros (Coord.). CONPEDI e uff (Org.). Florianópolis: Editora FUNJAB, 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=96f2b50b5d3613ad>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

BBC Brasil. **Financiamento 100% público de campanhas só existe em um país**, 2015. Disponível em <<http://noticias.terra.com.br/mundo/financiamento-100-publico-de-campanhas-so-existe-em-um-pais,dc93a3373b86c410VgnCLD200000b1bf46d0RCRD.html>> Acesso em: 15 jul. 2016.

BOAS, Taylor C. Boston University, HIDALGO, Daniel F. Massachusetts Institute of Technology, RICHARDSON, Neal P. University of California, Berkeley. The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. In: **The Journal of Politics**, Vol. 76, No. 2, April 2014. Disponível em: <http://www.mit.edu/~dhidalgo/papers/political_investment_2014.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 52/92-CN**. Biblioteca do Senado Federal Ed. Revisada. Brasília: 1992. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/88802/CPMIPC.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988

_____. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 01 ago. 2016.

_____. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 01 ago. 2016.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 01 ago. 2016.

_____. **SENADO FEDERAL.** Dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e dá outras providências. Projeto de Lei do Senado nº 268/2011. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=90747&tp=1>>. Acesso em: 29 jul. 2016

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI: 4650 DF.** Relator: Min. Luiz Fux. REQTE: Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília/DF, 24 de setembro de 2015. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308746530&tipoApp=.pdf>> Acesso em: 28 jul. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI: 4650 DF. Relator: Min. Luiz Fux. REQTE: Ordem dos Advogados do Brasil. **Petição Inicial.** Brasília/DF, 05 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=A DI%2F4650>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

_____. **TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.** Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

CAETANO, Luís Mário Leal Salvador. Sobre o Financiamento Público das Campanhas Eleitorais. In: **Revista da Faculdade de Direito UERJ**, v. 2, n. 22, jul./dez. 2012.

CAMPOS, Hélio Silvío Ourrém; JUNIOR, Moisés Pereira de Assis. Financiamento Público de Campanhas Eleitorais. In: **Estudos Eleitorais/TSE**, v. 7, n. 2, maio/ago 2012: Brasília.

CAMPOS, Mauro Macedo. **Democracia, Partidos E Eleições: Os Custos Do Sistema Partidário-Eleitoral No Brasil.** Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2009. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-89HGUM/mauro_macedo_campos__tese_final___depositada_em_14.07.2009_.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 jul. 2016.

D'EL-REI, Edmo. **Financiamento Público Exclusivo de Campanhas Eleitorais no Brasil.** Salvador, 2009. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/financiamento-p%C3%BAblico-exclusivo-de-campanhas-eleitorais-no-brasil>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

DOMINGUES, Mauro P. Para compreender a reforma política no Brasil. In: **SINAIS - Revista Eletrônica - Ciências Sociais.** Vitória: CCHN, UFES, Edição n.02, v.1, Outubro. 2007. Disponível em <http://www.fpl.edu.br/enade/pdfs/novo_texto_para_compreender_reforma_politica_brasil.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

FERREIRA, Lara Marina. O Financiamento de Partidos Políticos e de Campanhas Eleitorais no contexto da Reforma Política Brasileira. In: **Estudos Eleitorais**. TSE, v. 6, n. 1, jan/abril 2011. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v6_n1.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. 3 ed. Pernambuco: Juruá, 2014, p. 39.

MACHADO, Marcelo Passamani apud OLIVEIRA, Tatiana Afonso e APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. **O Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil: Histórico, Atualidade e a Questão na Suprema Corte**. Santa Cruz do Sul: XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2015.

MARENCO, André. Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: **Corrupção: Ensaio e Críticas**. Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juarez Guimarães e Heloisa Maria Murgel Starling (Orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MENDES, Antonio Carlos apud MACHADO, Des. Luiz Melício U. O Abuso do Poder Econômico no Processo Eleitoral. In: **Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral, Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S.A. Imesp, v. 9, n. 31, 1995.

MENEZES, Nilton César Gonçalves. O Financiamento Eleitoral. In: **Revistas Eletrônicas da Toledo Presidente Prudente**. São Paulo: 2010. Disponível em <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1850/1756>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ORZARI, Octavio. **O financiamento público exclusivo de campanhas e listas partidárias preordenadas: O projeto de lei do senado Nº 268/2011 e a PEC Nº 43/2011**. Tribunal Superior Eleitoral (Online), 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-ano-ii-no-5/o-financiamento-publico-exclusivo-de-campanhas-e-listas-partidarias-preordenadas-2013-o-projeto-de-lei-do-senado-no-268-2011-e-a-pec-no-43-2011>> Acesso em: 17 jul. 2016.

RIBEIRO, Renato Janine. **Financiamento de campanha (público versus privado)**. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/d2af15de8666c5382e11d8660f15dd31.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. 7ª ed. Curitiba: Juruá, 2014.

SPECK, Bruno Wilhelm. O Dinheiro e a Política no Brasil. In: **Diplomatique (Online)**, 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=674>> Acesso em: 13 jul. 2016.

_____. O Financiamento político e a corrupção no Brasil. In: Rita de Cássia Biason (org.), **Temas de corrupção política no Brasil**, São Paulo: Balão Editorial, 2012. Disponível em:

<https://www.academia.edu/3556070/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_pol%C3%A9tico_e_a_corrup%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil>. Acesso em: 29 jul. 2016.

_____. Pensando a Reforma do Sistema de Financiamento da Política no Brasil. In: **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 4, jan./jun. 2015. Disponível em <http://www.academia.edu/24999383/Bruno_Wilhelm_Speck_Pensando_a_reforma_do_sistema_de_financiamento_da_pol%C3%A9tica_no_Brasil>. Acesso em: 28 jul. 2016.

TEIXEIRA, Ana Cláudia et al. **Reforma Política: Construindo a plataforma dos movimentos sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil**. São Paulo: 2007. Disponível em <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/cartilhas-e-manuais-1/plataforma-da-reforma-do-sistema-politico>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ANEXOS

ANEXO I – PLS 268/2011

ANEXO II – PL 6.316/2013