



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Direito

DANILO MORAIS DOS SANTOS

**ANÁLISE POLÍTICO-JURÍDICA DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO
FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHAS**

Brasília, DF

2015

DANILO MORAIS DOS SANTOS

**ANÁLISE POLÍTICO-JURÍDICA DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO
FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHAS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB.

Orientadora: Prof.a. Dra. Ana Cláudia Farranha Santana

Brasília, DF

2015

TERMO DE APROVAÇÃO

DANILO MORAIS DOS SANTOS

**ANÁLISE POLÍTICO-JURÍDICA DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO
FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHAS**

Trabalho de conclusão de curso aprovado como requisito parcial para obtenção do título de bacharel perante a Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, pela seguinte banca examinadora:

Ana Cláudia Farranha Santana

Professora Doutora e Orientadora

Ana Túlia de Macedo

Advogada Especialista e Examinadora

Raphael Sodré Cittadino

Advogado Especialista e Examinador

Brasília, DF

2015

Este trabalho é dedicado a todos aqueles que têm sua voz silenciada nos espaços da disputa política e que têm sua dignidade e direitos sistematicamente violados pelo Estado, que deveria antes zelar pela sua integral proteção e pela promoção da sua cidadania.

“A corrupção, em certo sentido, é produto da forma de vida de uma sociedade aquisitiva, onde domina o dinheiro e onde as pessoas são julgadas pelo que possuem e não pelo e são.”
—Odegard

AGRADECIMENTOS

À minha tia Girleide, à minha Mãe Girlene e à minha avó Maria, que me fizeram um afortunado filho por dividirem bravamente a maternidade entre si e as pesadas responsabilidades a ela associadas, sem que nunca tenham medido esforços para minha felicidade ou dosado o amor que me dispensam até hoje.

À Lianna e ao Cristiano, que me provaram que o amor transcende em muito qualquer vínculo consanguíneo e que o conceito de Família não pode ser outro que não aquele que repousa no afeto o seu fundamento magno.

À Professora Ana Farranha, que, como profissional exemplar, me inspira por seu engajamento apaixonado no magistério e enquanto exemplo de resistência política, por ter tornado a docência da Faculdade de Direito da UnB mais pluralista, ao se tornar a primeira mulher negra a lecionar nesta reconhecida instituição. Sua presença nesse espaço de prestígio nos enche de esperança de que a sociedade se torne um lugar mais justo, plural e fraterno para todos, sem qualquer distinção. Que também, na sua dimensão pessoal, me inspira por sua compreensão, sabedoria e gentileza ilimitadas. Agradeço imensamente por ter me orientado de forma magistral, sempre sabendo respeitar minhas escolhas.

A todos os meus amigos que me ajudaram na construção desse trabalho, em especial à Ana Túlia e ao Raphael Sodré, que se dedicaram à atenta leitura destas páginas.

RESUMO:

O presente estudo buscará perquirir a constitucionalidade dos atuais parâmetros de regulação das doações privadas, de pessoas físicas ou jurídicas, para atividade político-partidária, por meio da análise dos posicionamentos recentes do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional sobre a temática, à luz dos reflexos políticos e jurídicos do financiamento de campanhas sobre a qualidade da democracia brasileira e da representatividade. Objetiva-se evidenciar o relevo do tema para o resultado das instituições políticas e a sua repercussão sobre a justiça e a normalidade do processo eleitoral. Discutir-se-á os impactos decorrentes da influência do poder econômico sobre o êxito eleitoral, a evolução histórica da regulação legislativa dos gastos de campanhas e a análise juscomparativista do instituto jurídico do financiamento de campanhas em outras democracias consolidadas. Far-se-á, também, uma reflexão acerca da relação existente entre o financiamento empresarial e a corrupção sistêmica. Por fim, analisar-se-á os limites e possibilidades da decisão de declaração de inconstitucionalidade do financiamento empresarial, proferida nos autos da ADI nº 4650/DF.

Palavras-Chaves: **Constitucionalidade. Eleições. Doações Privadas. Financiamento. Campanhas Eleitorais. ADI nº 4650/DF.**

ABSTRACT

The present work intends to analyze the constitutionality of the current parameters of Brazilian regulation of private donations from citizens or corporations for political party activities , by analyzing the recent positions of the Supreme Court and the National Congress on the subject, based on the political and legal consequences of campaign financing related to the quality of Brazilian democracy and parliament representativeness. Intends to evidence the relevance of the theme to the political institutions and its impacts on the fairness and normalcy of the elections. Will discuss the influence of economic power over the electoral success; the historical evolution of the legislative regulation of campaign spending; and comparative law analysis of the legal institution of campaign finance in other democracies. Will also propose a reflection about the relationship between corporate campaign financing and systemic corruption. Finally, will analyze limits and possibilities of the unconstitutionality declaration of the decision of the judgment of the direct action of generic unconstitutionality (ADI) nº 4650/D.C..

Key Words: Constitutionality. Elections. Private donations. Financing. Electoral Campaigns. ADI Nº. 4650 / DF.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. O FINANCIAMENTO DA ATIVIDADE POLÍTICO-PARTIDÁRIA	14
1.1 Breve panorama da evolução da regulação de campanhas no Brasil	14
1.2 A captura do sistema democrático pelo poder econômico	22
2. MODELOS DE FINANCIAMENTO EM PERSPECTIVA COMPARADA	35
2.1 Estados Unidos	36
2.2 Alemanha.....	38
2.3 Espanha.....	41
2.4 Itália	43
2.5 França	46
2.6 Análise comparativa entre os modelos estudados e o caso brasileiro	48
3. PROPOSTAS DE REGULAÇÃO LEGISLATIVA DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS.....	54
3.1 O projeto de lei da câmara nº 5.735, de 2013	55
3.2 A proposta de emenda à constituição nº 182, de 2007	63
3.3 O anteprojeto de lei de iniciativa popular de reforma política	67
4. A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO FINANCIAMENTO PRIVADO EM CONFRONTO: LIMITES E POSSIBILIDADES.	73
4.1 Os princípios constitucionais que informam o financiamento de campanhas.....	73
4.2 O julgamento da ADI 4650/DF e o alcance dos seus efeitos	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101

INTRODUÇÃO

Os grandes temas da Reforma Política povoam o debate público permanentemente, havendo uma intensificação destas discussões sempre que se avizinha um novo processo eleitoral. Apesar de haver um razoável consenso na opinião pública de que essas reformas são prementes, não há, por outro lado, igual consenso sobre a forma e conteúdo destas matérias. Isso se deve em razão de a complexidade do tema comportar muitos matizes ideológicos, por se tratar de um tema de alta multidimensionalidade política e também por serem naturalmente temas que requerem a permanente reflexão pública. Dentre essas proposições, uma notadamente espinhosa tem ecoado nas ruas, nas manifestações e nos púlpitos das instituições representativas: o financiamento privado de campanhas, em especial aquele derivado de sociedades empresárias.

As eleições brasileiras alcançaram, no último ano, a nada honrosa posição de líder no *ranking* das democracias que mais gastam em campanhas eleitorais. Essa façanha foi atingida mesmo sem que sejam contabilizados no volume de gastos aqueles destinados à propaganda televisiva e em rádio. Nos Estados Unidos, país que sempre figurou no topo dessa lista, a maior parte dos recursos é exatamente destinada a lastrear gastos com publicidade, já que, naquele país, os partidos são responsáveis pelos pagamentos da propaganda eleitoral, que, aqui, é custeada inteiramente pelo Estado. Caso se levassem em consideração os custos resultantes das renúncias fiscais destinadas ao pagamento da propaganda eleitoral gratuita, as dimensões dos gastos político-partidários seriam ainda mais indiscretas.

Um tema que basicamente passou a ocupar a agenda pública doméstica com força após a redemocratização, já que pressupõe o exercício democrático por meio de eleições diretas, mas que, apesar da relativa recenticidade, carrega um tecido bastante amplo de debates e controvérsias, o financiamento de campanhas certamente não terá sua discussão exaurida por ocasião das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal a seu respeito, no exercício da jurisdição constitucional, uma vez que se trata de tema que requer sistêmico esforço reflexivo por parte do Estado e dos principais *stakeholders* envolvidos.

Ganham corpo os movimentos que associam o financiamento empresarial à crescente de escândalos de corrupção que tem assolado a Nação brasileira e essa associação não é de todo improcedente, já que as relações entre mandatários e financiadores revelam, em certa medida, a própria institucionalização de sequelas da cultura patrimonialista que forjou o Estado

brasileiro. Entretanto, a corrupção parece preceder a própria democracia e a República, no caso brasileiro, de modo que a superação desses nós legislativos não parecem sugerir suficiência para que se contorne esse lamentável cenário de crise moral.

Igualmente se agravaram as dificuldades de governabilidade, pois, além do aumento indiscriminado das legendas partidárias, o financiamento empresarial empoderou os mandatários na exata medida em que enfraqueceu as agremiações. Os partidos já não se comportam dentro da lógica habitual do presidencialismo de coalizão, de forma minimamente coesa e dotados de espírito de corpo, mas com tantas facções quanto forem os mandatários que os integram.

Quando se fala em financiamento privado, é relevante se ter em mente que ele pode derivar essencialmente de duas fontes: de pessoas naturais e de pessoas jurídicas. Enquanto aquelas não chegam a ser representativas na experiência brasileira, estas, por sua vez, respondem pela larga maioria do volume total de recursos empenhados nas eleições brasileiras e derivam de restritos segmentos empresariais.

Para as duas origens, entretanto, há que observar parâmetros que assegurem a igualdade do valor do voto para cada eleitor, guardem um nível de equidade minimamente razoável entre os candidatos e que garanta que o desempenho do mandatário possa se dar de modo suficientemente independente, para que, diante dos insuperáveis conflitos existentes entre o interesse público e o privado na tomada de decisões políticas, ele possa homenagear o primeiro. Tanto o financiamento derivado de pessoas físicas, quanto o decorrente de pessoas jurídicas, nos moldes aqui existentes, parecem não velar por essas exigências republicanas adequadamente.

Tendo em vista a relação direta entre os recursos gastos pelos candidatos e seu êxito eleitoral e a dependência destes em relação aos seus financiadores, o modelo atual é distorcido no que se concerne à igualdade democrática e ao obscurantismo na relação entre os representantes e seus financiadores. Tais aspectos indicam a necessidade de mudanças que intentem aperfeiçoar esse cenário de radicalização da influência do poder econômico.

Assim, o presente trabalho buscará, à luz dos reflexos políticos do financiamento de campanhas, dos estudos comparativistas e dos posicionamentos recentes do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional, perquirir a constitucionalidade dos atuais parâmetros de regulação das finanças político-partidárias derivadas de repasses privados.

Para tanto, o presente trabalho será segmentado em quatro capítulos, assim divididos:

O Primeiro Capítulo buscará, a partir da análise da evolução histórica da legislação eleitoral de regulação de gastos de campanhas, demonstrar como as decisões políticas nesta arena foram basicamente reativas a grandes crises e escândalos políticos, sem um olhar prospectivo e estratégico, com o propósito de atenuar a mistura tóxica existente entre Política e poder econômico. Intentará, também, apresentar alguns dados que demonstrem o completo esgarçamento do sistema eleitoral brasileiro em razão da sua completa captura pelo poder econômico: atualmente, o potencial de êxito eleitoral é praticamente indissociável do volume de investimento financeiro realizado por cada candidatura.

O Segundo Capítulo objetiva, por meio da análise juscomparativista, abordar como o presente tema é enfrentado em algumas das mais robustas experiências democráticas, quais sejam a França, Estados Unidos, Alemanha, Itália e Espanha. A partir da observação dos mecanismos de regulação dos gastos da atividade político-partidária daqueles países é possível se especular quais as dificuldades possivelmente associadas a um modelo que possua proeminência de subvenções públicas ou de doações privadas, ou mesmo a combinação mais equilibrada destes dois extremos. É possível, outrossim, apontar soluções e oportunidades a partir de práticas bem-sucedidas nestes mesmos países para dificuldades que são compartilhadas pela maior parte das democracias.

O Terceiro Capítulo buscará diagnosticar a atual conjuntura do Congresso Nacional a respeito do tema, tendo em vista existirem inúmeras proposições legislativas atualmente em tramitação em seu âmbito, sendo que duas (Projeto de Lei nº 5735/2013, convertido na Lei nº 13.165, de 2015, e a Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007, ainda em trâmite) efetivamente pautaram os debates legislativos em meados do ano de 2015. Vislumbra-se aqui demonstrar que o instinto de autopreservação dos partidos políticos faz com que o foro natural para decisões desta clivagem seja altamente refratário a reformas que atenuem a influência do poder econômico no processo eleitoral. Essa omissão fatalmente incita o ativismo judicial, ao provocar a jurisdição constitucional para neutralizar os inúmeros conflitos que redundam dessa indisposição deliberada. Buscará também identificar a mobilização dos atores da sociedade em torno desse objeto, notadamente a partir da análise do teor do anteprojeto de iniciativa popular, em fase de coleta de assinaturas em todo o país, capitaneado pela Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, composta por diversos segmentos da sociedade civil organizada.

Por fim, o Quarto Capítulo fará um breve cotejo entre as regras de financiamento privado existentes na Lei Geral de Partidos e na Lei Geral de Eleições e os princípios constitucionais que norteiam abstratamente a legislação infraconstitucional eleitoral. Buscar-se-á, também, nessa unidade, analisar os principais fundamentos esposados pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI nº 4650/DF, proposta pelo Conselho Federal da OAB, com o intuito de que se reconhecesse a inconstitucionalidade das atuais normas de financiamento empresarial.

1. O FINANCIAMENTO DA ATIVIDADE POLÍTICO-PARTIDÁRIA

Apesar da atualidade do tema, a discussão da regulação do financiamento das atividades político-partidárias não é circunscrita à contemporaneidade, mas antes se mostra como um desafio das democracias que remonta meados do século passado. Tampouco se trata de exclusividade dos países latino-americanos, mas antes de um desafio permanente para todas as democracias, inclusive as dos países desenvolvidos (SPECK, 2012, p.50).

Neste sentido, é importante se ter em conta um breve histórico do financiamento de campanhas no país, bem como da sua regulação legislativa, para que se faça uma adequada análise da evolução da legislação eleitoral nesse sentido, com objetivo de se observar a racionalidade existente em torno destas reformas legislativas.

Ao fim do breve levantamento histórico a seguir apresentado, torna-se menos laborioso se especular em que medida as decisões do Estado brasileiro, nesta seara, são efetivamente estratégicas e orientadas à qualificação da democracia nacional ou mera reação casuística a crises políticas, ou, como pontua Speck (2005), em que proporção as guinadas feitas na regulação do tema são feitas em reação a escândalos ou efetivamente postas em perseguição a um ideal.

Oportuno também, para que se discuta a constitucionalidade ou não do financiamento empresarial da atividade político-partidária, é abordar a relação existente entre as variáveis “êxito eleitoral” e “volume de recursos empenhados em campanha”, já que não há qualquer menção expressa e cristalina do Constituinte no sentido da inconstitucionalidade desta modalidade de financiamento e essa conclusão só pode derivar, portanto, de um esforço interpretativo sistemático da Carta Magna.

Neste sentido, este Capítulo se dedicará a analisar a evolução histórica da regulação de gastos em campanhas, com o propósito de demonstrar que as decisões tomadas nesta arena foram essencialmente orientadas a responder a fortes crises políticas. Não se socorreu o legislador de decisões com orientação estratégica, sob a perspectiva de longo prazo e que efetivamente fossem dedicadas à construção de um arcabouço normativo que propiciasse o justo equilíbrio entre as modalidades de financiamento eleitoral, a representatividade, a autonomia dos mandatários e a garantia de um parâmetro mínimo de equidade na disputa eleitoral.

1.1 Breve panorama da evolução da regulação de campanhas no Brasil

Segundo Souza (2013), surgiram no Direito pátrio as primeiras restrições ao financiamento da atividade político-partidária já no ano de 1945, acompanhando uma tendência internacional, no sentido de se vedarem as doações de pessoas e organismos estrangeiros ou as realizadas sob a proteção do anonimato.

Pouco tempo depois, a Lei nº 1.164, de 1950 (IV Código Eleitoral Brasileiro), estendeu essa vedação aos delegatários de serviço público. Proibiu também que as sociedades de economia mista prestassem qualquer auxílio aos partidos políticos. Naquele momento, a base essencialmente desenvolvimentista da política econômica do país tornava-o sobremaneira vulnerável ao assédio de grandes empresas internacionais, objetivando essa vedação proteger os agentes políticos dessa cooptação. Essa decisão tinha como pano de fundo político a efervescência decorrente da inserção do Brasil na dinâmica globalizada, em decorrência da sua recente industrialização, e foi feita sob a toada do movimento varguista “O Petróleo é Nosso”, de defesa do monopólio estatal sob a exploração do petróleo brasileiro. Era a redação do art. 144, do aludido diploma legal:

Art. 144. É vedado aos partidos políticos:

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

Uma preocupação existente naquela ocasião e que ainda persiste nos dias de hoje (sob formas mais arrojadas de apresentação, obviamente) diz respeito à influência exercida pelos dirigentes de empresas estatais no processo eleitoral. Na esteira do nacional-desenvolvimentismo, aponta Souza (2013), a participação do Estado no domínio econômico apresentou forte escalada, de modo que a possibilidade dos dirigentes de empenharem os recursos dessas empresas, de modo lícito ou não, em proveito próprio ou de terceiros, na disputa eleitoral, se tornou uma preocupação permanente. Por esta razão, o legislador decidiu acertadamente por proibir a poderosa influência dos dirigentes de estatais nas eleições, embora não tenha sido efetivo na fiscalização da infringência dessa disposição.

Após o Golpe que instituiu a Ditadura civil-militar, em 1964, se seguiu à edição da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740, de 1965), que, além de conferir a personalidade de direito público aos partidos políticos (art. 2^o), vedou por completo as doações privadas, quer

¹ Lei nº 4.740, de 1965 - Art. 2º Os partidos políticos, pessoas jurídicas de direito público interno, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo.

sejam de pessoas jurídicas que explorem ou não atividade empresarial, quer sejam as provenientes de pessoas físicas², assim como instituiu um fundo (art. 60³) para financiar as atividades das agremiações políticas em compensação à perda de receitas provocada pela proibição das doações empresariais (SOUZA, 2013).

O Fundo Partidário não chegou a movimentar somas relevantes, aponta Toffoli (2015), o que não deu causa a qualquer embaraço naquela ocasião, na medida em que o sistema democrático ficou esvaziado com a emergência da Ditadura Civil-militar. Como bem salienta Speck (2012), os desafios oriundos do delicado equilíbrio entre as fontes de financiamento se trata de desafio experimentado exclusivamente pelos países com arranjos democráticos, já que não há que se falar em enfrentamento à temática em países autoritários, tendo em vista que a discussão pressupõe eleições livres.

Um elemento importante para entender de onde se originou a proibição às doações privadas foi a atuação de grupos empresariais que, para reagir aos avanços crescentes do ideário comunista no país, se organizaram para financiar agentes políticos que fizessem frente a essa investida. Exemplo notório dessa atuação, bem recorda Souza (2013), é o Instituto Brasileiro de Ação Democrática – IBAD, cujo propósito era combater o avanço comunista, com o uso abusivo do poder econômico no financiamento das campanhas de porta-vozes dessa causa. Após instalado o Regime Militar, em face do esvaziamento da necessidade de legitimação democrática, exauriu-se a necessidade de atuação destas coalizões empresariais e essas doações foram proibidas, com o propósito de consolidar a paralisia da conjuntura partidária, altamente desejável pelas elites políticas naquela ocasião.

Toffoli (2015) destaca que essa vedação não constava na proposição que originou a Lei nº 4.740, de 1965, sendo fruto de emenda apresentada, durante a sua tramitação no Congresso Nacional, pelo então deputado federal Noronha Filho (do MDB do extinto estado da Guanabara). O deputado justificou a proposta de emenda nos seguintes termos:

A finalidade do art. 70 é velar pela pureza os partidos políticos, impedindo a afluxo abusivo do poder econômico. Entretanto, o projeto é vesgamente unilateral, eis que tenta barrar a investida de corrupção de origem estatal ou governamental, e deixa a porta aberta para a arremetida corruptora do poder econômico privado. Os exemplos

Hoje, os partidos são considerados pessoas jurídicas de direito privado (Art. 17, § 2º, CF).

² As doações de pessoas naturais aos partidos políticos só podiam ser feitas por meio do Fundo Partidário, que era redistribuído entre todos os partidos, conforme a proporcionalidade da representação na Câmara dos Deputados, conforme dispunha o art. 62 da Lei nº 4.740, de 1965

³ Lei nº 4.740, de 1965 - Art. 60. É criado o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos, que será constituído:[...]

de corrupção eleitoral no Brasil aí estão a demonstrar a incontestável influência das organizações e grupos capitalistas privados, nacionais e estrangeiros, na deformação da vontade popular e na fraude da representatividade eleitoral. O caso do Ibad é um desses exemplos. Não se pode moralizar pela metade. Suprima-se a influência nefasta do poder econômico nos pleitos eleitorais, [em todos] os seus aspectos, graus, modalidades e latitudes.

Com o advento da Lei nº 5.682, de 21 de junho de 1971, que revogou a Lei nº 4.740, de 1965, instituindo a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos, no auge do recrudescimento da Ditadura Civil-militar, a vedação de doações foi estendida para os sindicatos e entidades de classe, sendo mantidas as vedações anteriormente previstas⁴. Com o declínio de popularidade do Governo, em face da radicalização do autoritarismo, e diante da crescente atuação das entidades sindicais que lhe faziam oposição, essa proibição tinha o claro propósito de enfraquecer o então partido oposicionista, o Movimento Democrático Brasileiro, e de sufocar forças políticas identificadas com o espectro ideológico oposicionista, criminalizado durante os Anos de Chumbo, como bem aponta Speck (2005). Para o mesmo autor:

Como em outros regimes autoritários, no Brasil os interesses organizados de trabalho e capital foram proibidos de se envolver financeiramente em campanhas durante a ditadura militar. O veto lembra um dos casuísmos para influenciar a competição política, já que o poder econômico de sindicatos não poderia ser substituído pelos indivíduos neles organizados, ao passo que as doações de empresas poderiam ser realizadas alternativamente pelos seus donos. Não obstante, esse veto continua em vigor até os dias atuais. (p.142)

A proibição das doações por parte das entidades de classe e sindicatos ocorreu na emergência do chamado “pacote de abril” e da Lei Falcão (Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976), que restringia severamente a propaganda eleitoral em rádio e televisão. Segundo Souza (2013), para conter o avanço dos oposicionistas, o “Pacote de Abril” aumentou as bancadas de estados-membros com baixa densidade demográfica e mais sensíveis ao populismo do Governo autoritário, além de prorrogar as eleições indiretas para o Executivo de todos os níveis federativos, sob o ideário da doutrina da Segurança Nacional, e instituir os chamados senadores-biônicos, escolhidos por indicação do Presidente da República.

Sobre a manutenção das doações às campanhas por parte das entidades sindicais e de classe, da Ditadura aos dias de hoje, Speck (2005) vaticina:

É difícil pensar, nos dias de hoje, em uma justificativa razoável para a exclusão de sindicatos de trabalhadores ou empregadores do rol das entidades financiadoras de

⁴ Lei nº 5.682, de 21 de junho de 1971 - Art. 91. É vedado aos Partidos:

[...]

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.

eleições. Na maioria dos países essas organizações são reconhecidas na sua função de organizar demandas e as encaminhar ao sistema político, o que os torna interlocutores naturais com os partidos políticos (p.148).

Com a transição democrática e o retorno do pluripartidarismo, com a emergência da Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, os gastos com campanhas eleitorais experimentaram um *boom*, atingindo cifras crescentes que fizeram das campanhas de 2014 as mais caras do mundo. A esse fator se somou o fim da censura nas propagandas eleitorais em rádio e televisão, com a revogação da Lei Falcão, quando se abriu espaço para que a propaganda partidária se tornasse um espetáculo midiático digno de superproduções, com o uso intensivo de recursos técnicos de primeira linha e um consequente acirramento sem precedentes da disputa eleitoral (SPECK, 2012, p.51)

A despeito da escalada de gasto em campanhas, as doações empresariais só foram permitidas formalmente com a promulgação da Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, que disciplinou as eleições que ocorreriam no ano subsequente, em 3 de outubro de 1994, que autorizou (art. 35⁵) os candidatos e os partidos a receberem, diretamente ou por meio de comitê financeiro, doações de pessoas físicas e jurídicas, além das subvenções do Fundo Partidário. Essa autorização, em princípio, só era válida para as eleições de 1994, tendo sido tornada definitiva posteriormente.

A emergência da autorização às doações empresariais se deu num contexto de forte crise política, tendo como pano de fundo escândalo que envolvia o então Presidente da República, Fernando Collor de Mello. A CPI instalada para investigar o chamado “esquema PC Farias⁶” descortinou o uso intensivo e já nada discreto do chamado “caixa-dois” nas campanhas eleitorais e concluiu pela necessidade de se autorizar as doações empresariais (SPECK, 2012, p.52).

⁵ Lei nº 8.713, de 1993 - Art. 35. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua própria campanha, utilizando recursos que lhe sejam repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta lei.

⁶ O chamado “Esquema PC Farias” foi um escândalo que levou o primeiro presidente eleito por voto direto, após a redemocratização, Fernando Collor de Mello, ao impeachment, em 1992, fato este até então inédito na América Latina. O empresário Paulo César Cavalcante Farias, conhecido como PC Farias, foi o tesoureiro da campanha da chapa formada por Fernando Collor e Itamar Franco, e foi apontado como responsável por um gigantesco esquema de captação de “caixa-dois” e do desvio de verbas de contratos públicos, que, naquela ocasião, tencionou o Congresso a reconsiderar a proibição ao financiamento empresarial com o propósito de, sobre ele, manter mais controle e tornar suas transações mais transparentes, com o propósito de mitigar os efeitos da corrupção sistêmica que assombra a sociedade brasileira até os dias de hoje. Ao que se percebe, com o descortinamento dos sucessivos escândalos que se seguiram, tais como o “Mensalão” e o “Petrolão”, esse resultado seguramente não foi alcançado.

Como bem aponta Speck (2012, p.49):

O escândalo Collor-PC revelou que as empresas tinham se tornado a principal fonte de financiamento das disputas eleitorais durante os anos 1980, não obstante uma legislação que explicitamente proibia doações de empresas. A arrecadação ilegal de recursos de campanha de empresas teve continuidade na arrecadação de subornos em troca de contratos com o governo. Desde o escândalo Collor-PC, muitos outros envolveram de um lado o financiamento de campanhas e, do outro, fornecedores de obras e serviços ao governo.

As regras de captação de recursos para campanhas foram alteradas radicalmente, permitindo-se a doação por parte de empresas, com o fito de aumentar a transparência das então promíscuas e obscuras relações entre empresariado e os mandatários(SPECK, 2012, p.52). Veja-se que as regras mudaram em contexto muito similar ao atual, com propósitos também convergentes: ambicionava-se, com o modelo de financiamento privado, também debelar a crescente corrupção sistêmica. Pelo que demonstrou a experiência republicana recente, esse objetivo certamente não se concretizou.

Já com o país sob a batuta do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi promulgada a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que é a derradeira e vigente Lei Geral dos Partidos Políticos. A norma em comento autorizou em definitivo o recebimento de doações de empresas para o financiamento das atividades político-partidárias, mantendo as restrições em relação a organismos e pessoas estrangeiras, entidades e órgãos da Administração Pública, concessionárias de serviço público e em relação às entidades sindicais e de classe.

O fundo partidário, como bem aponta Toffoli (2015), passou a contar com um reforço permanente de dotação orçamentária específica. A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2015 (Lei nº 13.115/2015), aprovada em 20 de abril de 2015, triplicou o volume de recursos atualmente destinados a essa despesa orçamentária (ação “0413 - Manutenção e Operação dos Partidos Políticos” no âmbito da unidade orçamentária “14901 - Fundo Partidário”, art. 4º, XI, Lei nº 13.115/2015), elevando este total para R\$ 289.569.220⁷, fato este que, em tempos de ajuste das contas públicas, suscitou grandes críticas dos diversos setores da sociedade civil e da Imprensa.

As eleições, que eram reguladas a cada pleito com a edição de uma lei específica, a exemplo da Lei nº 8.713, de 1993 (que, ao regular as eleições de 1994, reintroduziu na ordem jurídica pátria o financiamento empresarial), passaram a possuir um estatuto regulatório geral:

⁷ Conforme consta da redação do Volume III do Anexo da LOA 2015, p.241, disponível em <http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/PLOA2015/Volume_III_PLOA_2015.pdf>, acessado em 14/10/2015.

a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, conhecida como Lei Geral das Eleições. Neste diploma, consolidou-se o giro em direção ao financiamento empresarial da atividade político-partidária, mantendo-se as reservas em relação às pessoas e organismos estrangeiros, às concessionárias de serviços públicos, às entidades de classe e sindicatos. Somaram-se ao grupo dos entes vetados as entidades de utilidade pública e as pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior.

Em 2006, após novas tensões e escândalos envolvendo o sistema eleitoral, foi promovida mais uma minirreforma eleitoral que estendeu, por meio da Lei nº 11.330, de 10 de maio de 2006, a vedação às doações também por parte das entidades religiosas, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e entidades desportivas que recebessem repasses governamentais. Mais tarde, em 2009, a Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, retirou esta última limitação, em relação às entidades desportivas, ampliando a vedação a todas elas, pouco importando se são ou não beneficiárias de repasses governamentais. Souza (2013) aponta como motivadores dessas reformas pontuais a escândalos ligados à ascensão da chamada Bancada Evangélica e da Bancada da Bola, bem como ao descortinamento de esquemas de repasses fraudulentos a organizações não governamentais cujos destinatários finais eram postulantes da disputa eleitoral.

Em 2015, foi editada a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, apelidada novamente de minirreforma eleitoral, mas chamada por muitos de uma contrarreforma eleitoral, dada a sobeja desconexão do seu texto final das expectativas dos grupos de pressão envolvidos no debate público da Reforma Política, como a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil- CNBB. A minirreforma em cotejo inovou por, dentre outros aspectos, prever a chamada doação oculta, que turba ainda mais o cenário de promiscuidade entre mandatários e financiadores, ponto este que foi vetado pela Presidência da República, após a superveniência da decisão pela inconstitucionalidade do financiamento empresarial da atividade político-partidária proferida nos autos da ADI 4650/DF, a ser detalhada adiante.

Dada a recenticidade da promulgação da Lei nº 13.165, de 2015, este trabalho, para fins meramente metodológicos, optou por fazer sua exaustiva avaliação no Capítulo III, que versa sobre as propostas de regulação legislativa do financiamento de campanhas, onde se abordará toda a sua tramitação durante o processo legislativo, em minúcias, com vistas a demonstrar a

atual indisposição do Congresso Nacional em reconhecer a ilegitimidade do financiamento empresarial nos moldes preconizados pelas Leis nºs 9.096, de 1995, e 9.504, de 1997.

Com o propósito de instar o Supremo Tribunal Federal a se manifestar sobre a inconstitucionalidade do financiamento empresarial da atividade político-partidária, na esteira do crescente ativismo judicial promovido no âmbito daquela Corte, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil-CFOAB ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF.

Os vários aspectos desta ação de controle de constitucionalidade serão abordados detalhadamente no Quarto Capítulo deste estudo, em conjugação com a doutrina especializada e com os votos proferidos no julgamento do mérito da ADI nº 4650/DF, pelo Supremo Tribunal Federal, ocasião em que a Corte assentou o entendimento de que sociedades empresárias não podem realizar doações sem que se estabeleça um parâmetro regulatório seguro para tanto, que seja capaz de assegurar a desejável disputa eleitoral dentro de parâmetros equânimes entre os candidatos, com a garantia da igualdade entre os eleitores e da independência do mandatário na condução do seu múnus público.

Esse breve panorama histórico da regulação das finanças político-partidárias permite inferências, ainda que liminares, no sentido de que a atuação legislativa se deu essencialmente de modo errático no que tange ao financiamento, e incremental, no que diz respeito aos demais eixos estruturantes do sistema eleitoral, com pouca ou nenhuma orientação ao longo prazo.

Se, por um lado, é possível se falar em ruptura em termos de modelo de financiamento, por outro, há um forte conservadorismo em torno das demais regras eleitorais estruturantes para a democracia, com avanços demasiado tímidos e até retrocessos nesse sentido, como é o caso da Minirreforma Eleitoral, recentemente aprovada, em outubro de 2015.

Os inúmeros atos normativos que regulavam a captação de recursos de custeio da atividade eleitoral dos partidos foram essencialmente reativos às crises políticas instaladas ou às dúvidas postas em relação ao sistema eleitoral e à sua legitimidade, sem, contudo, se debruçar de modo racional-compreensivo sobre a temática.

Prova disso é o fato de que o financiamento empresarial já fora proibido durante a Ditadura Civil-militar, mas também no auge da experiência democrática brasileira, por força de decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede de controle de constitucionalidade. O

financiamento privado, por seu turno, já fora tolerado durante a Primeira República Democrática, de 1945 a 1965, quando era praticamente inexpressivo, e reestabelecido em 1993, sob a égide da Constituição Cidadã, momento em que projetou o Brasil à nada elogiosa posição campeã no *ranking* dos países que possuem as campanhas mais caras do mundo, superando os Estados Unidos. Os sindicatos, por sua vez, foram constringidos na sua possibilidade de realizar doações em 1971, após breve emergência de sua atuação nesta seara, sufocados pelo recrudescimento do Regime Militar e, a despeito do advento da Constituição de 1988, assim permanecem até os dias de hoje.

O fato é que nesta polarização radical do financiamento no Brasil, do modelo eminentemente público ao predominantemente privado (de origem empresarial), a legislação eleitoral brasileira patinou entre os extremos, em geral sob pretextos e conjunturas políticas de crise bastante similares, sem, no entanto, ter, até o presente momento, optado por uma via balanceada entre esses dois limites, à similaridade do que propõe o anteprojeto de lei de iniciativa popular que é capitaneado pela sociedade civil organizada, na chamada “Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas”, notadamente formada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

1.2 A captura do sistema democrático pelo poder econômico

No Brasil, sinalizam Backes e Vogel (2014, p.3), o crescente debate em torno do financiamento de campanhas foi alavancado em razão do crescimento exponencial dos gastos dos partidos e dos candidatos, desde a legalização do financiamento empresarial, em 1993, a partir da divulgação dos dados oficiais a este respeito, pelo Tribunal Superior Eleitoral. Antes da edição da Lei nº 8.713, de 1993, obviamente não existiam informações desta natureza, já que a captação de recursos de pessoas jurídicas era feita na clandestinidade, à margem da lei, dada a sua ilicitude.

As campanhas brasileiras já são as mais caras do mundo mesmo descontando-se o valor gasto com a publicidade em rádio e TV, que se dá de forma gratuita para os partidos, na propaganda eleitoral obrigatória, com o tempo distribuído proporcionalmente à bancada eleita para a Câmara dos Deputados na legislatura imediatamente anterior. Essa publicidade responde pela maior parte dos gastos nas campanhas dos Estados Unidos, por exemplo, e, caso considere-

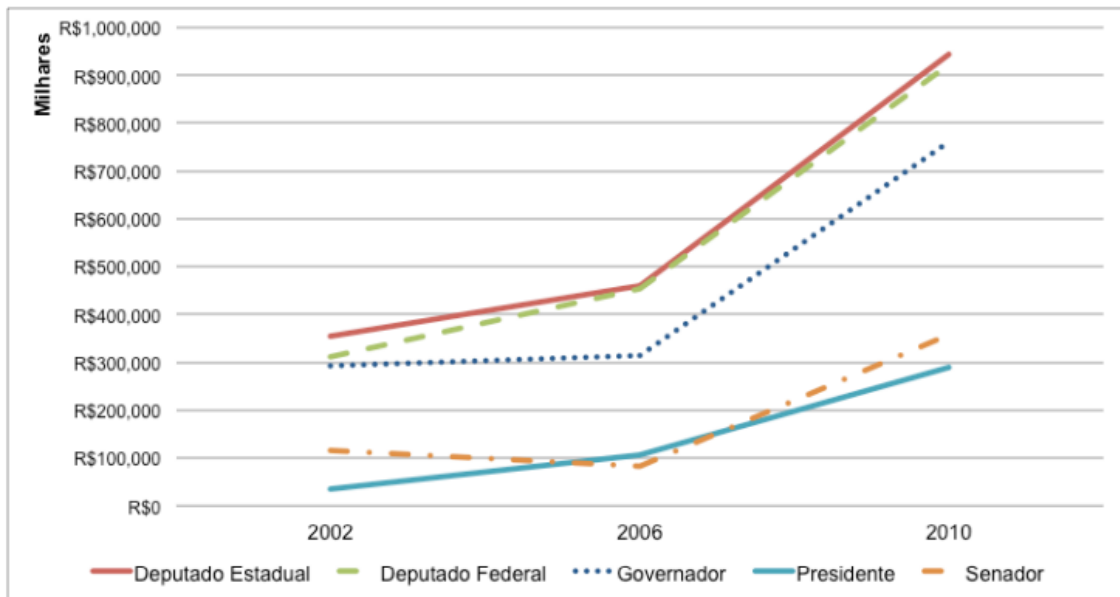
se seu custo também nos gastos eleitorais, o volume de gastos brasileiros na atividade político-partidária torna-se ainda mais alarmante (SPECK, 2012, p.54).

Backes e Vogel (2014, p.3) apontam, lançando mão de dados do Tribunal Superior Eleitoral, que, em 2002, os gastos declarados das campanhas para deputados federais alcançaram a soma de R\$ 189,6 milhões. Em 2010, esse valor saltou para R\$ 908, 3 milhões. Nas campanhas presidenciais, no mesmo período, a variação foi de R\$ 94 milhões para R\$ 590 milhões. Trata-se de um crescimento de 479% e 627%, respectivamente, em menos de uma década.

É bem verdade que os mecanismos de controle e fiscalização das contas partidárias foram aperfeiçoados e que isso justifica parcialmente esse vertiginoso aumento, já que houve um fechamento de cerco ao caixa dois, todavia, é inequívoco, como afirmam Backes e Vogel (2014, p.3) que os gastos também experimentaram significativo aumento real. Esse aumento, que é experimentado de modo generalizado pelas democracias, é uma decorrência do acirramento das campanhas e do conseguinte uso das mais modernas técnicas de *marketing* e divulgação das campanhas e demais gastos ínsitos à disputa.

Para evidenciar esta crescente de gasto, Lima (2012) apresenta gráfico com a evolução média dos gastos eleitorais, considerando as eleições gerais de 2002, 2006 e 2010, levando em conta, para a sua elaboração, os dados oficiais divulgados pelo TSE. Nestas ocasiões estavam em disputa os cargos de deputado (estadual, distrital e federal), senador, governador e Presidente da República e os valores apresentados são corrigidos conforme o IPCA, de 01/10/2012 a 01/10/2010, com vistas à apresentação do valor em termos reais, descartada a corrosão inflacionária. O gráfico é abaixo reproduzido:

Tabela 1: Evolução do gasto nas campanhas eleitorais (2002-2010)



Fonte: Lima (2012, p.9)

A conformação institucional do sistema eleitoral pátrio também favorece esse acirramento, já que as regras eleitorais aumentam a incerteza em torno do resultado e estimulam o aumento do gasto eleitoral, como bem salienta Lima (2012).

Para a mesma autora, o sistema proporcional em lista aberta (utilizado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores) favorece a disputa interna, no seio das próprias coligações e partidos, efeito que poderia ser mitigado com a adoção de um sistema de lista fechada. Para eleger-se no sistema proporcional, o postulante necessita, além de que a sua coligação ou partido atinja o coeficiente eleitoral, posicionar nas cabeças da lista, com a maior votação possível. Por esta razão diz-se que o modelo proporcional de lista aberta estimula corridas isoladas por financiamento e concorrências, para além dos partidos adversários, no seio da própria legenda, já que quem capta mais recursos tem maior probabilidade de melhor desempenho nas urnas, enfraquecendo a organicidade do partido político, deslocando o eixo da fidelidade partidária para a fidelidade com os financiadores e, por conseguinte, enfraquecendo a democracia.

De outro lado, prossegue autora, o sistema majoritário uninominal, utilizado para as eleições de chefes do Executivo, face a presença de apenas um cargo em disputa, somado à ampla cobertura territorial da circunscrição eleitoral, colabora sobremaneira para o incremento do gasto, notadamente num país com a escala territorial do Brasil, já que os custos logísticos da divulgação são largamente aumentados. Trata-se de uma decorrência natural do presidencialismo.

Para as eleições do Senado Federal, que ocorrem pelo sistema majoritário simples, os fatores que pressionam o custo das eleições são, em similaridade com as disputas para o Poder Executivo, a presença de apenas um ou dois cargos, conforme a renovação naquela Casa ocorra por um ou dois terços, e a extensão territorial da circunscrição eleitoral, que é equivalente ao território de cada estado-membro ou do Distrito Federal.

Como bem aponta Santano (2014, p. 113), ao traçar uma análise juscomparativista do presente tema, há uma estreita correlação entre um sistema eleitoral altamente personalizado e a tendência ao financiamento empresarial, com o conseqüente enfraquecimento dos partidos políticos. Como o sistema eleitoral brasileiro claramente privilegia o candidato em detrimento das agremiações partidárias a disputa torna-se mais acirrada e, em decorrência disso, ainda mais cara. A este respeito, Lima (2012, p.5) oferece um diagnóstico preciso:

Algumas características perpassam os sistemas eleitorais presentes no Brasil. A primeira delas é a extrema individualização e centralização das campanhas nos candidatos. No caso do sistema proporcional, a lista aberta é o principal motivo: "Como os candidatos têm que obter votos individuais, é natural que reforcem seus atributos (reputação pessoal) para se distinguir dos colegas de partido, ou dos atributos que são comuns a todos os membros do partido (reputação partidária)." (NICOLAU, 2006). O sistema de lista aberta estimula que os candidatos centrem suas campanhas na apresentação de atributos individuais, como uma forma de distinção de outros competidores da lista (NICOLAU, 2011), podendo aumentar os gastos com campanha. No caso da eleição majoritária, a centralização da campanha no candidato é evidente.

Para que se tenha ainda mais clareza sobre o quanto o poder econômico pode interferir no resultado eleitoral, é relevante uma análise exploratória do perfil dos eleitos, confrontando-o com o perfil daqueles que foram derrotados nas urnas, tendo-se como parâmetro de análise o volume dos recursos empenhados.

Neste sentido, é de grande valia o levantamento feito por Backes e Vogel (2014, p.5), em que os autores exploram a correlação existente entre os deputados federais eleitos para a Câmara dos Deputados, em 2010, e os candidatos que mais gastaram nestas campanhas. A conclusão deixa inequívoco que não se trata de uma relação meramente acidental, mas antes evidencia haver uma profunda relação causal entre êxito eleitoral e volume de recursos gastos na campanha: dos 513 deputados, 369, ou quase 72 % do total, foram os que mais gastaram nas campanhas, no âmbito da circunscrição estadual. A tabela abaixo, de lavra dos autores, detalha este cenário:

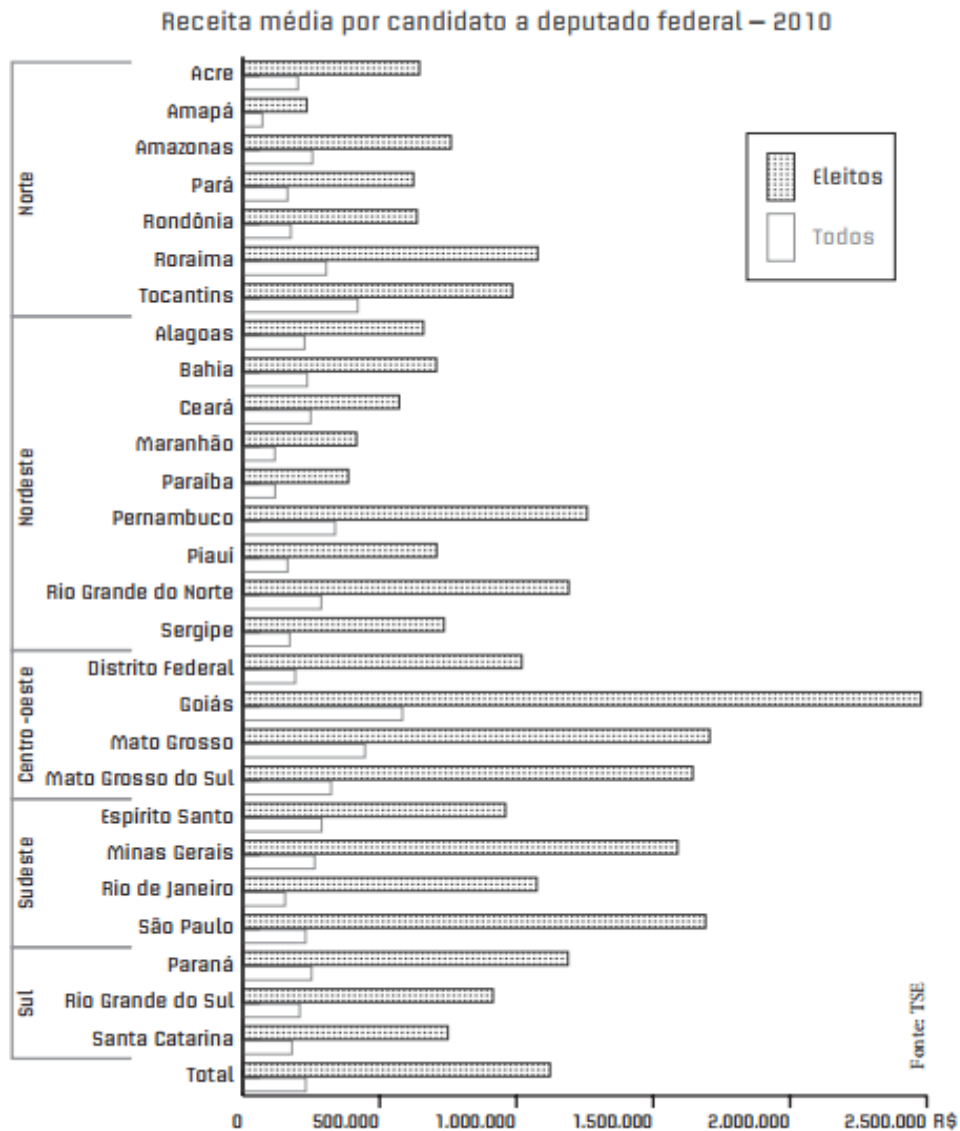
Tabela 2: Número de candidatos eleitos dentre os que mais gastaram nas campanhas, no âmbito de suas circunscrições eleitorais, em relação ao total de vagas.

UF	Eleito	Não Eleito	Suplente	Total
AC	7		1	8
AL	7		2	9
AM	4		4	8
AP	4		4	8
BA	29		10	39
CE	17		5	22
DF	7		1	8
ES	7		3	10
GO	14		3	17
MA	12		6	18
MG	43		10	53
MS	6		2	8
MT	4		4	8
PA	14		3	17
PB	8		4	12
PE	22		3	25
PI	9	1		10
PR	22		8	30
RJ	28		18	46
RN	6		2	8
RO	5		3	8
RR	3		5	8
RS	23		8	31
SC	10		6	16
SE	7		1	8
SP	47		23	70
TO	4		4	8
Total	369	1	143	513

Fonte: Backes e Vogel (2014, p.5)

Com igual propósito, Speck (2012) confronta os dados do volume total de recursos gastos pelos deputados federais eleitos com os não eleitos no mesmo período analisado por Backes e Vogel (2014), as eleições de 2010, e novamente a conclusão é no sentido de que há um profundo desequilíbrio na disputa eleitoral, de modo que a elegibilidade torna-se praticamente indissociável do poder econômico e se mostra patente o caráter antidemocrático e anticoncorrencial das disputas eleitorais brasileiras. O gráfico a seguir, da lavra do autor, é bastante evidenciador deste problema:

Tabela 3: Gasto médio de candidatos eleitos em relação ao gasto médio geral



Fonte: Speck (2012, p.69)

Da sua leitura, fica evidente que os candidatos eleitos, que representam a minoria absoluta do espaço amostral, arrecadam juntos soma infinitamente superior à esmagadora maioria restante.

A título de exemplo, o estado de Goiás possuía em disputa 17 vagas e possuía 131 candidatos, entre candidaturas deferidas e indeferidas, conforme levantamento próprio feito na base de dados do TSE⁸. Ou seja, a relação entre vagas e candidatos era da ordem de 12 para 100. A despeito disso, os dezessete eleitos gastaram sozinhos cerca de R\$ 2,5 milhões, cada,

⁸ Dados coletados junto ao site <http://divulgacand2010.tse.jus.br/divulgacand2010/jsp/index.jsp>, em pesquisa realizada no dia 16/10/2015.

contra menos de R\$ 750 mil *per capita* considerando a média de todos os candidatos (inclusive os eleitos), ou seja, quase 3,33 vezes mais. Considerando-se os não eleitos apenas, para fins de cálculo de média de gasto, chega-se à monta per capita aproximada de R\$ 489 mil, ou seja, um eleito gasta mais de 5 vezes (~5,11 vezes) o valor empenhado pelos seus adversários que não foram bem-sucedidos na empreitada.

É relevante também, para que se formule um balizado juízo acerca do financiamento empresarial, que se investiguem as fontes dos vultosos recursos que regam essas dispendiosas e crescentes campanhas. Ainda mais importante para essa reflexão é investigar o que move esses atores sociais a disponibilizar essas somas aos partidos políticos e candidatos, dentro de uma perspectiva de que os agentes econômicos se guiam por um comportamento racional. É de se dizer, qual a racionalidade ínsita a essas ações? Souza (2012) dá pistas sobre o *animus* destas sociedades empresárias:

[...] há setores inteiros que dependem de “prover governos”, o que envolve somas astronômicas de gasto público a serem decididas por meio de licitações. Para assegurar decisão favorável sobre investimentos, os interessados podem recorrer a arranjos corruptos de financiamento de candidatos, que, por vezes, são adversários na mesma eleição. Com isso em mente, esses autores enfatizaram a necessidade de se tomar duas medidas preventivas. A primeira, é diminuir ao máximo a discricionariedade dos tomadores de decisão em relação à abertura de processos das licitações e seus resultados - por meio de regulamento das mesmas e de democratização das decisões sobre prioridades de gasto do governo. A segunda, é monitorar a evolução do patrimônio daqueles que tomam tais decisões para se evitar arranjos corruptos entre políticos e seus financiadores.

Imperioso que se destaque que, como apontado no trecho supracitado, os grandes financiadores destinam recursos à maior parte dos concorrentes, observada certa proporcionalidade de expectativa de êxito que cada um deles comporta. Abastecem as contas de candidatos da oposição e da situação, que disputam entre si as eleições, de modo a garantir que, qualquer que seja o resultado apurado, a discricionariedade dos mandatários estará circunscrita às expectativas dos financiadores.

Com o natural gigantismo do Estado brasileiro e a sua posição privilegiada de maior consumidor de bens e serviços no país, é fundamental que a legislação estabeleça limitações aos doadores que possuam negócios ajustados com a Administração Pública, que dependem de “prover governos”, à similaridade do que se verifica em outras democracias, notadamente no caso Espanhol. A inexistência de limitações dessa ordem vulnerabiliza o agente político tomador das altas decisões e o expõe ao assédio dos empresários que desejam acomodar seus interesses nas ações estatais. A ação estatal patrocinada por interesses de um determinado setor

empresarial desloca seu foco do interesse público para o interesse particular, no conhecido arranjo patrimonialista que tanto permeia a Administração Pública brasileira, e inviabiliza uma moderação possível entre os interesses particular e público.

A afirmação feita por Souza (2012) pode ser facilmente atestada a partir dos dados dos grandes financiadores, disponibilizadas pelo TSE. Speck (2012), ao realizar esse levantamento, em relação às eleições de 2010, conclui que o que a maior parte das empresas brasileiras não financia campanhas e, as que o fazem, o fazem de modo bastante heterogêneo, sendo a esmagadora maioria de pequenos doadores, que não somam valores vultosos.

Segundo Speck (2012, p.73), em um universo de apenas 18 mil empresas (dentre as centenas de milhares registradas no país), que doaram nas eleições de 2010, “[...] mais da metade contribuiu com valores entre R\$ 1 mil e R\$ 100 mil; aproximadamente 2 mil empresas contribuíram com mais de R\$ 100 mil, e menos de 300 empresas contribuíram com valores maiores[...]”. Assim, os grandes financiadores (*fat cats*), cuja importância doada excede R\$ 1 milhão, não ultrapassam o número de 300 sociedades empresariais, sendo que as 20 maiores doadoras desse ranking concentram doações de R\$ 14 milhões a R\$ 102 milhões.

No seletivo grupo dos vinte maiores doadores concentram-se dois setores bastante específicos da atividade econômica, altamente dependente das decisões estruturantes do Estado Brasileiro: empreiteiras e bancos. As primeiras, dada a matriz desenvolvimentista, se beneficiam das obras públicas e têm seus rendimentos fortemente atrelados à dinâmica imprimida pelo Estado. Os bancos, por sua vez, se beneficiam da política financeira e fiscal adotada pelo Estado, notadamente as derivadas da gestão da Dívida Pública. Veja-se que, conforme dados da Auditoria Cidadã da Dívida⁹, baseados em relatórios do Senado Federal, a Dívida brasileira consome cerca de R\$ 2,8 bilhões diariamente do Orçamento a título de juros, encargos, amortização e refinanciamento, ou mais de 40,3% do Orçamento da União, com um estoque de dívida interna da ordem de \$ 3.691.613.288.888,00, e externa, de US\$ 555.901.837.706,95.

Em 2010, as 20 maiores doadoras de campanhas, como dito, pertencem a esses específicos segmentos da economia, como se pode verificar da tabela abaixo, da lavra de Speck (2012, p.73):

Tabela 4: Os 20 maiores financiadores (pessoa jurídica) das eleições de 2010:

⁹ Informações extraídas do site <http://www.auditoriacidada.org.br/>. Dados de 16/10/2015.

EMPRESA	VALOR DOADO (EM REAIS)
CAMARGO CORREIA CONSTRUÇÕES	102.982.120,00
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO	65.698.520,50
JBS S/A	65.393.000,00
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	64.646.000,00
BANCO ALVORADA	54.169.000,00
CONSTRUTORA DAS LTDA	43.544.301,00
BANCO BMG S/A	36.582.000,00
GERDAU COMERCIAL DE AÇOS S/A	34.250.000,00
CONTAX S. A.	26.180.000,00
G ENGENHARIA S/A	25.255.730,00
CIA METALÚRGICA PRADA	24.125.000,00
LEROY DE CARIAS INDÚSTRIA COMÉRCIO E LOGÍSTICA LTDA	23.510.000,00
U T C ENGENHARIA S/A	21.094.666,00
BANCO ITAÚ S.A	19.520.050,35
EMP FERTILIZANTES FOSFATADOS S/A	18.390.000,00
ULTRA FÉRTIL	16.800.000,00
CARIOCA CHRISTIANI NIELSEN ENGENHARIA S/A.	15.260.700,47
BANCO BRADESCO	14.103.000,00
MENDES JÚNIOR	13.817.000,00
EGESA	13.373.494,53

Fonte: Speck (2012, p.73)

Segundo pesquisa realizada no país pelo Instituto Kelloggs (da Universidade Notre Dame, nos EUA), para cada R\$ 1,00 investido nas campanhas eleitorais brasileiras, essas sociedades empresárias alcançam um retorno de R\$ 8,50. Ou seja, partindo-se da premissa de que as empresas não doam desinteressadas, já que são agentes econômicos e como tal se comportam de modo racional, a dimensão quantitativa desse retorno pode ser plasmada nesse retorno líquido de 750%: trata-se de investimento sem paralelos no Mercado.

O combate a esta relação entre setores empresariais e o Estado, antes de uma pauta identificada com as usuais polarizações entre os diversos espectros ideológicos da Esquerda e da Direita, é um demanda essencialmente liberal, na medida em que a conformação patrimonialista do Estado é um dos grandes entraves ao desenvolvimento econômico do país e a maior parte do empresariado brasileiro não se beneficia dessas relações espúrias (e tampouco financia a atividade político-partidária), mas antes é por ela influenciada negativamente, com a

oligopolização da economia ou com a preservação de entraves burocráticos e intervencionistas que limitam a atividade econômica.

Dito isto, parece não haver dúvidas de que o financiamento empresarial, nos frouxos moldes adotados no país, potencializa as práticas patrimonialistas e maximiza a confusão entre o público e o privado, institucionalizando a corrupção, embora não seja a razão primeira de sua gênese. É evidente que os efeitos perversos da corrupção sistêmica não se esgotam nas limitadas fronteiras do modelo de financiamento eleitoral, já que esta mazela acompanha a História do país muito antes do advento da pueril democracia brasileira.

Assim, a conformação da legislação eleitoral sobre o financiamento da atividade político-partidária merece ser observada como um fator crítico sobre, ao menos, três ângulos, como preleciona Speck (2012, pp.75-80):

- I. A perspectiva do cidadão, no sentido do poder de influenciar as eleições, sob o paradigma da igualdade do valor do voto (*one man one vote*);
- II. A perspectiva do candidato, no sentido da garantia do equilíbrio da disputa eleitoral e da redução das assimetrias existentes neste processo;
- III. A perspectiva do mandatário, que diz respeito à sua atuação no exercício da sua função política, que pode ser dirigida ao interesse público ou não;

Sob o primeiro prisma, a ausência de uma regulação equilibrada do financiamento de campanhas elide o fundamento central da democracia: o tratamento isonômico entre os cidadãos, deduzido da igualdade de valor do voto, que, ao menos em termos formais, poderiam influenciar em igual proporção o processo eleitoral, na esteira do ideário das Revoluções liberais do Século XVIII, segundo o qual para cada homem há um voto.

Se é possível associar o êxito eleitoral umbilicalmente ao valor dispendido no processo eleitoral, é também inequívoco que eleitores com mais recursos podem influenciar mais a disputa que aqueles menos privilegiados, de modo que o impacto das ações dos primeiros repercute infinitamente mais no resultado eleitoral. Há aqui um desequilíbrio que deve ser combatido, sobretudo em países em que a assimetria socioeconômica é tão abissal, como no caso brasileiro.

Veja-se que é desejável que os cidadãos participem ativamente do processo eleitoral. Financiar a atividade dos partidos políticos é uma manifestação por excelência deste engajamento, entretanto há que se fixar um teto máximo para as doações oriundas de pessoas físicas, com o fito de que se preserve o princípio democrático da igualdade do valor do voto.

Inobservada essa necessidade, as assimetrias do poder econômico novamente se tornarão patentes nos resultados eleitorais, já que o poder de influenciar de uns será potencializado face dos demais, preservando o *status* censitário da representatividade.

Sobre a ótica da justiça da competição para postulantes que disputam a eleição em condições materiais absolutamente desiguais e os impactos desta constatação para o processo eleitoral, há que se partir da presunção de que as eleições devem se compor da mais ampla concorrência possível, de modo que o pluralismo programático seja definidor da qualidade da representatividade. É no acirramento da disputa eleitoral real que se tensionam os partidos e candidatos em direção ao interesse da coletividade e do interesse público, na medida em que os partidos dependem da sua legitimidade ante a opinião pública para se sagrarem vencedores nas urnas.

Partindo-se novamente do pressuposto de que o financiamento empresarial se orienta sob uma perspectiva racional, as empresas certamente não financiarão postulantes que, em favor do interesse público, possam conflitar com suas expectativas enquanto agentes econômicos. Assim, os financiadores elegerão como beneficiários de suas doações aqueles candidatos cuja atuação circunscreva-se às suas expectativas negociais. Ocorre que há conflitos entre Estado e Mercado que devem ser pacificados tendo-se em conta o interesse público em desfavor do interesse privado, ou a ponderação de ambos, e é fundamental que os agentes políticos tenham independência para tomar essas decisões.

O financiamento empresarial, como um claro fator crítico de sucesso eleitoral, pode propulsionar forças políticas que patrocinem as expectativas desses agentes econômicos em detrimento de alas políticas que se mostrem mais regulatórias.

As eleições recentes, de 2014, foram bastante acirradas, mas esse acirramento se deu fundamentalmente em torno de candidaturas que sensibilizaram a opinião pública em razão do volume de recursos investido na sua divulgação e da vantagem institucional propiciada pela conformação da legislação eleitoral, que é altamente conservadora do *status quo* partidista. Não se destacaram em torno de agendas programáticas que efetivamente se distinguissem em conteúdo. Esse resultado se deu, em boa medida, em razão da homogeneidade dos financiadores das candidaturas mais pronunciadas. Como dito, os financiadores doam para mais de uma campanha, para garantir sua influência, qualquer que seja o resultado apurado. Assim, não é todo acirramento de disputa que necessariamente aproxima os partidos dos interesses do eleitorado: há aquelas, inclusive, que, embora muitas concorridas, são radicalmente divorciadas das expectativas dos eleitores.

O acirramento desejável é aquele decorrente de uma agenda programática com distinções claras entre os candidatos, que polarizem a opinião pública exatamente em torno dessas diferenças. Nessa disputa, o fator crítico de sucesso desloca-se dos recursos financeiros dispendidos para a ressonância popular dos programas partidários.

Garantir a disputa eleitoral em patamares mínimos de equidade é garantir os fundamentos republicanos do pluralismo político e da cidadania, convolvendo as eleições em concorrências reais entre nomes e, principalmente, entre programas. As disputas eleitorais brasileiras hodiernamente cumprem o requisito da ampla concorrência apenas em termos formais, tamanha assimetria de meios suportada pelos concorrentes, de modo que candidaturas não patrocinadas pelos grandes financiadores dificilmente terão êxito.

Por derradeiro, o modelo de financiamento eleitoral deve garantir a necessária autonomia do mandatário no exercício do seu múnus público. O processo eleitoral deve buscar neutralizar ao máximo os potenciais e danosos efeitos do esperado conflito de interesse, inerente à condição do agente público decisor em face dos seus financiadores, que o alçaram à sua posição institucional por meio de vultosas doações, notadamente quando a decisão a ser tomada disser respeito à colidência entre o interesse público e o privado.

Há que se perquirir, inclusive, se não há alguma relação constitucional de impedimento entre mandatários eleitos para atuar diretamente em causas de interesse de seus financiadores de alta monta, como é bastante usual nos parlamentos brasileiros. Certamente não há nenhuma menção expressa no Texto Constitucional a respeito de impedimento desta natureza, mas, por outro lado, o Constituinte optou por estabelecer inúmeras restrições para que o parlamentar não se locupletasse da sua posição pública privilegiada para lograr proveito pessoal, restringindo assim a sua atividade direta como empresário, proibindo-o de firmar ou manter contrato com a Administração Pública e suas delegatárias, de aceitar ou exercer cargos públicos demissíveis *ad nutum* nas entidades públicas e de ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com a Administração, dentre outras vedações.

O questionamento que se põe é: o Constituinte originário restringiu aos parlamentares o exercício de atividades privadas que pudessem ser beneficiadas por seu cargo e envergadura política, sendo assim, não ambicionou deixar implícito que o conflito de interesse deve ser repellido no exercício dos mandatos políticos? A omissão expressa do Constituinte nesta seara não se deu em razão de, naquela ocasião, a legislação eleitoral ter se assentado sobre bases em que o financiamento empresarial era vedado? Seria razoável proibir o exercício da atividade

empresarial pelo próprio mandatário, com vistas à mitigação do conflito de interesses, mas permitir que o mesmo agisse por procuração em prol de interesses empresariais de terceiros?

É certo que o processo legislativo se dá em uma arena de conflitos de forças, em que aqueles que se sobressaem logram afirmar suas concepções político-jurídicas sob os derrotados, em um constante processo de reorganização das forças políticas. É certo também que os parlamentares representam grupos de interesse e são forças políticas não-neutras, diversamente do que se espera idealmente do Poder Judiciário, mas essa representatividade pode se dar em prol de qualquer interesse, inclusive daquele desconexo do interesse público e da legitimação popular?

Há claras diferenças do processo judicial, em que há certa estabilidade jurídica e, via de regra, dois polos conflitantes: autor e réu, onde, assim como no processo administrativo, os institutos do impedimento e da suspeição são amplamente consagrados. Mas mesmo diante da vocação não-neutra do Parlamento, de representar naturalmente múltiplos interesses, deve-se buscar assegurar, em nome dos princípios da soberania e da independência, que os agentes políticos de primeira grandeza possam formular suas decisões estratégicas sem o assédio do poder econômico.

Em teoria, se por um lado, é da natureza da atuação parlamentar patrocinar interesses de determinados grupos, por outro, é certo que esses grupos deveriam ser aqueles que delegaram sua representatividade para esta atuação por meio do voto, não havendo que se reputar legítima, em princípio, a atuação em prol de corporações, exceto se houver interesse público imediato neste patrocínio.

Assim sendo, todas essas dimensões do modelo de financiamento privado certamente surtem impactos de alto relevo sob a qualidade da democracia brasileira e sua rediscussão é uma das dimensões da Reforma Política mais relevantes da atualidade.

2. MODELOS DE FINANCIAMENTO EM PERSPECTIVA COMPARADA

O Direito Comparado é um instrumento valioso para a análise jurídica, no sentido de ampliar suas fronteiras. Para muito além do mero cotejo de duas ou mais estruturas normativas, oportuniza um olhar sobre a multiplicidade de tratamento normativo conferido por diferentes ordens jurídicas a problemas similares aos que se objetiva enfrentar na Nação pátria, sobretudo aqueles que são transversais às democracias. Nesse sentido, conforme destaca Olvídio (1984, p.179):

A pesquisa juscomparativista, conforme acentuam os mais abalizados especialistas no assunto, possibilita a abertura de novos caminhos à Ciência do Direito que, com base nos progressos alcançados pela contínua atividade científica dos seus cultores, poderá atender melhor as necessidades criadas pelo vertiginoso ritmo de mudança do mundo contemporâneo e à problemática e complexa comunidade mundial inexoravelmente inter-relacionada nos diversos planos da existência humana.

Quando se tem em conta um instituto jurídico com um potencial tão amplo de irradiação de efeitos, como é o caso do modelo de financiamento de campanhas eleitorais, lançar mão do Direito Comparado se torna uma ferramenta ainda mais instrumental, já que, a partir desta análise juscomparativista, é possível se confrontar essa temática sob aspectos empíricos, dimensionando os potenciais impactos que a opção por um ou outro modelo pode surtir sobre a representatividade democrática, oportunizando a assimilação de experiências já vivenciadas por outros países diante de crises similares às experimentadas pelo Brasil e viabilizando alternativas construtivas para a qualificação da democracia.

Desse modo, se passará à análise comparativa do sistema de financiamento de campanhas eleitorais em cinco das maiores democracias ocidentais (EUA, Alemanha, Espanha, Itália e França), cuja escolha se pautou fundamentalmente no caráter paradigmático com que cada uma delas conta: das mais liberais em termos de abertura ao financiamento privado, como o caso da Itália e dos Estados Unidos, às mais intensamente regulatórias, como a França e a Espanha, onde o financiamento é predominantemente público ou há uma legislação obstacularizadora aos grandes financiadores.

Importante se ter, de início, em mente, conforme aponta Santano (2014, p. 113), que a experiência sugere haver uma relação entre sistemas majoritários e o financiamento privado, com uma conseqüente personalização da campanha em torno do candidato, e, de lado oposto, entre os modelos proporcionais e o financiamento público, orientados em torno dos partidos políticos.

2.1 Estados Unidos

O modelo de financiamento americano é marcado pela tendência geral liberalizante que orienta as instituições daquele país, tendo historicamente rechaçado a regulação às doações, pela via judicial, notadamente em dois relevantes *leading cases*: *Buckley vs. Valeo* (1976) e, mais recentemente, o *Citizens United vs. FEC*.(2010). Neste sentido, a experiência americana muito se aproxima da brasileira, no que tange ao crescimento exponencial do custo das campanhas e aos riscos incontestes derivados do poder de agência que detêm os grandes financiadores, ou *fat cats*, como são apelidados nos Estados Unidos (SPECK, 2012).

Assim como mais recentemente no caso brasileiro, os americanos já problematizam há algum tempo os impactos da institucionalização do abuso de poder econômico e seus reflexos sobre a qualidade da democracia. Diante deste fundado receio, foi editado, em 1974, o *Federal Election Campaign Act-FECA*, que, dentre outras medidas, objetivava limitar a influência de grupos de interesse nas eleições, através da regulação de seus gastos em campanhas. O FECA estabeleceu limitações rigorosas ao gasto com campanhas, restringindo doações diretas a candidatos ou a agremiações partidárias (*hard money*) e estabelecendo tetos para doações individuais e para os gastos totais dos candidatos nas campanhas. Entretanto, a Suprema Corte considerou o teto de gasto total inconstitucional à luz da Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América, no *case Buckley vs. Valeo*, por entendê-lo violador do direito fundamental à expressão e à liberdade dos candidatos (SPECK, 2012; SANTANO, 2014, p.119).

Mais tarde, foi promulgada outra lei que objetivava atenuar os efeitos do poder econômico nas eleições: o *Bipartisan Campaign Reform Act-BCRA* (2002), que estabelecia limites às doações de organizações com ou sem fins lucrativos, associações e sindicatos às entidades privadas que captam recursos para fundos de campanhas, os PACs (*Political Action Committees*). Embora os PACs não sejam integrantes da estrutura partidária e não possam realizar doações diretamente aos candidatos ou aos partidos, essas associações privadas captam recursos com vistas à promoção de candidatos que mais se aproximem de suas agendas (*advocacy*), com a promoção de múltiplos temas perante a opinião pública, e também visivelmente ligadas a interesses de segmentos empresariais (*lobbying*), administrando o chamado *soft money* (SPECK, 2012).

Na regulação de doações privadas para atividades de campanha eleitoral nos EUA, há que se considerar duas fontes fundamentais de recursos privados: o chamado *hard money*, que é aquele doado diretamente de indivíduos para candidatos e partidos, e o *soft money*, que é aquele angariado por entidades privadas (PACs), para a defesa de idéias e agendas políticas, sem a possibilidade direta de repasse a candidatos ou partidos, mas que, por outro lado, pode ser utilizado largamente na promoção de candidaturas que sejam aderentes às pautas desses grupos (SANTANO, 2014, pp. 121-124).

Em nova ação de controle de constitucionalidade, a Suprema Corte, no *case Citizens United vs. FEC*. (2010), promoveu recuos na regulação dos gastos de campanha: embora os tetos para doações diretas a candidatos e partidos, de U\$ 2.600 dólares nas primárias e mais U\$ 2.600 nas eleições gerais (*hard money*), tenham sido mantidos, foi fulminado o teto absoluto de doações por parte de pessoas físicas e jurídicas aos PACs e Super PACs (*soft money*).

O maior retrocesso desta decisão reside no fato de que, para as doações de pessoas jurídicas aos PACs, do chamado *soft money*, não haverá qualquer teto, relativo ou absoluto, podendo estes entes captar recursos ilimitadamente, de pessoas físicas ou jurídicas, tendo a Corte reafirmado que a imposição de tetos às doações viola o direito à liberdade de expressão das entidades privadas, plasmando o entendimento de que as empresas têm o mesmo direito à liberdade de expressão com que contam os cidadãos (SPECK, 2012; SANTANO, 2014, pp.124-125). Note-se que um dos eixos nevrálgicos da discussão acerca da constitucionalidade ou não do financiamento privado no Brasil, na ADI nº 4650, proposta pela OAB, reside exatamente neste ponto: se empresas não votam, deveriam contar com legitimidade para influenciar o processo eleitoral?

Se a influência do poder econômico e seu desgaste sobre a representatividade são pontos de convergência com o caso brasileiro, por outro lado, há naquela Nação uma capacidade imensa de mobilização dos pequenos doadores, aqueles que realizam doações inferiores a U\$ 200,00 (SPECK, 2012). Para Speck (2012), essa é uma característica decorrente da capacidade de auto-organização dos americanos em torno de agendas de seu interesse. Santano (2014, p.113) liga esta característica dos eleitores à histórica desconfiança do eleitorado quanto à atuação dos partidos e dos candidatos, preferindo os eleitores realizar doações a fundos (PACs) e candidatos com propósitos e agendas bem definidas que diretamente aos partidos.

Outra diferença importante é que, enquanto o Congresso Americano, ciente do esgarçamento das instituições e da democracia em decorrência do financiamento privado, sistematicamente intentou reformas que restringissem a influência do poder econômico, a Suprema Corte tem se mostrado refratária a essa regulação. O caso brasileiro é exatamente o inverso: o Parlamento possuiu uma franca posição conservadora sobre o tema, resistindo a estabelecer tetos absolutos aos gastos, às doações ou mesmo a restringir o financiamento empresarial, enquanto o Supremo Tribunal Federal decidiu pela rejeição deste modelo, julgando pela sua inconstitucionalidade. Trata-se de uma situação radicalmente antagônica, pois lá há um Legislativo reformista e um Judiciário conservador, e, aqui, exatamente o contrário (SPECK, 2012).

Sobre esses traços distintivos, bem ressalta Speck (2012):

Os dois sistemas enfrentam problemas similares com a excessiva influência do poder econômico. A transparência sobre estes recursos foi um avanço nos dois casos. Mas não é suficiente para conter os riscos de um regime plutocrático. No caso brasileiro, o caminho para substituir as doações das empresas privadas parece passar necessariamente pelo financiamento público. No caso dos Estados Unidos a discussão vai pela mobilização de recursos privados de pequenos doadores, eventualmente em combinação com incentivos fiscais para doações pulverizadas. O legislador brasileiro deveria se inspirar na capacidade de reformar o financiamento que os legisladores americanos demonstraram.

Como nos Estados Unidos, “a Suprema Corte tem sido um frequente obstáculo à regulação do financiamento de campanhas” (BRIFFAULT. 2015, p. 39, tradução livre), o Congresso americano tem caminhado no sentido de recrudescer o controle das contas eleitorais, a cargo da *Federal Election Commission-FEC*, agência reguladora independente que fiscaliza o financiamento de campanhas, na tentativa de conter abusos, exigindo relatórios quadrimestrais, prestação de contas nas eleições primárias e após as eleições gerais tanto dos candidatos e partidos, quanto dos Comitês de Ação Política (PACs). Há inclusive a divulgação simultânea da arrecadação, que não se dá somente após a conclusão do pleito eleitoral, como no caso brasileiro. Some-se a isso a farta existência de organizações da sociedade civil especializadas na fiscalização dessa arrecadação e da aplicação desses recursos (SPECK, 2012).

2.2 Alemanha

A tradição europeia de concentrar o epicentro do processo político-eleitoral sob os partidos políticos orientou os países desta comunidade de países rumo à proeminência do financiamento público, que se revela em múltiplos arranjos naquele continente. Essa opção política em muito se deve ao pós-Guerra e, no caso alemão, está intimamente ligada à

necessidade de se consolidar rapidamente um modelo democrático parlamentarista estável, com orientação pluripartidária e abertura política, em razão da agitação totalitária que contaminou a Alemanha durante o *Reich* nazista (SANTANO, 2014, pp. 130-131)

Um aspecto fundamental da tradição alemã, que foi uma das primeiras nações a adotar o financiamento público, é a constitucionalização dos partidos políticos e da sua natureza eminentemente pública, que constam expressamente da Lei Fundamental de Bohn, com o propósito de garantir o regime democrático alemão a partir do pluripartidarismo. Aqui já é oportuno fazer um corte distintivo radical entre o modelo alemão e o brasileiro: enquanto naquele país, a centralidade da disputa se dá em torno de um partido institucionalmente empoderado, no caso pátrio, a disputa centraliza-se na figura do candidato (SANTANO, 2014, p.132; ZOVATTO, 2005).

De início, a destinação de recursos públicos se limitava às atividades estritamente eleitorais, indenizando os gastos com a campanha, sendo posteriormente estendida para as atividades gerais do partido, as ditas atividades ordinárias, em repasses anuais, sem que houvesse aportes adicionais nos anos eleitorais. A expansão das fronteiras do subvencionamento público se deu após crises de endividamento dos partidos que os levaram a escândalos sucessivos de corrupção (SANTANO, 2014, pp.137-139; BACKES, 2013, pp.6-7).

A proporção das subvenções que cabe a cada partido é distribuída proporcionalmente ao número de votos alcançados por sua lista para o *Bundestag*, a Câmara Baixa alemã¹⁰, tendo sido declarado inconstitucional dispositivo da Lei de Partidos que restringia o acesso às subvenções aos partidos representados naquela Casa, por ter entendido a Corte Constitucional Alemã pela afronta deste dispositivo ao que dispõe o art. 21 da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (*Grundgesetz*) (SANTANO, 2014, p.136; BACKES, 2013, p.7).

Sobre o dever de prestar contas, a própria Carta Política alemã cuidou de expressamente impor essa necessidade, conforme se depreende da leitura do seu artigo 21, *in verbis*:

Artigo 21 [Partidos]

(1) Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é livre. A sua organização interna tem de ser condizente com os princípios democráticos. Eles têm de prestar contas publicamente sobre a origem e a aplicação de seus recursos financeiros, bem como sobre seu patrimônio. (ALEMANHA, 1949)

¹⁰ Instituição alemã equivalente à Câmara dos Deputados brasileira, responsável pelo processo legislativo e pela fiscalização das contas e ações do Executivo.

Como bem aponta Backes (2005), apoiada no que dispõe o § 18, item nº 3, da Lei Geral dos Partidos (*Gesetz über die politischen Parteien*), o Estado alemão subvenciona, em nível nacional, os partidos no arranjo chamado de financiamento em contrapartidas (*matching funds*), do seguinte modo:

- a) 0,70 euros para cada voto que o partido tenha recebido em sua lista para as eleições nacionais ou europeias;
- b) 0,70 euros para cada voto que o partido receba em distrito de um estado em que o partido não tenha apresentado lista;
- c) 0,38 euros para cada euro que o partido tenha recebido por doação de filiados, de portadores de mandato ou doações regulares, até o limite de 3.300 euros por pessoa física.

A lei também fomenta o engajamento dos cidadãos no financiamento das atividades partidárias, por meio de contrapartidas fiscais, via deduções sobre o imposto de renda, sob a perspectiva de que o financiamento privado por cidadãos é legítimo e, desde que observados tetos absolutos e relativos, inteiramente consentâneo da democracia (SANTANO, 2014, p.139), muito embora essas doações ainda não sejam robustas e culturalmente consolidadas no eleitorado alemão, não ultrapassando em geral 10 % do volume total de recursos, diversamente do que ocorre nos EUA. Por outro lado, as doações de filiados e mandatários é bastante comum e representativa, chegando a responder pelo mesmo volume de subvenções públicas ou mesmo superá-las (SANTANO, 2014, p.133).

A legislação repele, por meio da instituição de tetos absolutos, os abusos nas doações privadas, fustigando os chamados *fat cats* tão comuns nos modelos americano e brasileiro, por meio de um regramento limitadíssimo para a captação de doações de pessoas jurídicas (SANTANO, 2014, p.133; BACKES, 2013, p.10).

Quanto às doações de pessoas jurídicas, a Lei Geral dos Partidos estabelece restrições para uma série de segmentos corporativos, como empresas públicas, empresas que contem com capital público, corporações sem fins lucrativos, fundações e entidades religiosas, vetando aos partidos a captação de recursos dessas organizações (§ 25, item nº 2). Estabelece, outrossim, que doações superiores a € 10 mil devem ser registradas em relatório anual para controle e fiscalização, com indicação do nome e endereço do doador e aquelas que superarem € 50 mil devem ser imediatamente comunicadas ao Presidente do *Bundestag*, para publicação do diário oficial daquela instituição (§ 25, item nº 3) (ALEMANHA, 1994).

Para assegurar a independência dos partidos alemães e evitar que a expansão das fronteiras do subvencionamento público levasse à cooptação dessas organizações pelo Estado ou à cartelização da conjuntura partidária, suprimindo o surgimento de novas forças políticas, estabeleceu-se uma regra de equilíbrio (*relative obergrenze*), segundo a qual as subvenções públicas não podem superar os recursos oriundos de fontes privadas. (SANTANO, 2014, p.139; BACKES, 2013, p.7).

A adoção combinada das regras de subvencionamento proporcional ao número de votos obtidos, em *matching funds*, com doações privadas estimuladas por incentivos fiscais, à regra do *relative obergrenze*, faz com que os partidos com maior êxito numa eleição não entrem num processo ascendente contínuo e irrevogável de crescimento, rumo à autossuficiência, pois terão sempre que compensar o aumento de subvenções com os recursos captados de fontes privadas, sob pena de violação da regra do equilíbrio. Essa medida dificulta a formação de oligopólios partidários e favorece a alternância dos partidos de situação e oxigena a disputa eleitoral, num esquema de freios e contrapesos financeiros. A lei também estabelece periodicamente, conforme dispõe o § 18º da Lei Geral dos Partidos, um teto geral (*absolute Obergrenze*) para limitar o subvencionamento público a todos os partidos, fixado para cada exercício eleitoral (BACKES, 2013, p.8).

Essa sofisticação do financiamento alemão, de matriz mista, com foco no pequeno doador particular e na subvenção pública, viabiliza que os partidos, mesmo os novos, tenham condições de paridade razoáveis e possam atingir, já desde as primeiras eleições, resultados bastante satisfatórios (SANTANO, 2014, p.141).

2.3 Espanha

Em razão da longa ditadura franquista, a Espanha, na sua redemocratização, também buscou a rápida estruturação e empoderamento dos partidos políticos, como modo de fiar a sua própria estabilidade democrática. Assim, seu modelo de financiamento de eleições consolidou-se com inclinações publicistas, embora se situe no grupo de países que adotam o chamado modelo misto (SANTANO, 2014, p.141). As eleições para deputados ocorrem e lista fechada, com forte ênfase nos partidos (BACKES, 2013, p.15).

O Estado indeniza os partidos pelos gastos com campanhas a partir da combinação de duas regras: para acessar essas subvenções é necessário eleger ao menos um membro no

*Congreso de Diputados*¹¹ (1) e o volume de recursos aumenta progressivamente conforme o número de votos conferidos às listas de candidatos (2) que ultrapassaram essa cláusula de desempenho¹² (SANTANO, 2014, p.159; BACKES, 2013, p.15).

Backes (2013, p.15) apresenta os valores (em euros) das subvenções concedidas a partir da conjugação destas duas regras, constantes do art. 175 da Lei 5/85, *Ley Orgánica del Régimen Electoral General-LOREG*:

Para o Congresso de Deputados as subvenções se dão da seguinte forma:

a. 21.167,64 por cada cadeira obtida no Congresso dos Deputados.

b. 0,81 euros por cada um dos votos conseguidos por cada lista que tenha conseguido pelo menos uma cadeira

Diversamente do modelo alemão¹³, há a imposição de cláusula de barreira, devendo o partido ter ao menos um deputado para acessar recursos das subvenções públicas. Há também um teto absoluto mutável para o gasto das eleições proporcionais, que varia em conformidade com o número de habitantes da circunscrição (províncias) pela qual a lista de candidatos concorre. Chega-se a esse valor, em euros, a partir do produto da população circunscricional pelo coeficiente multiplicador de 0.37, conforme disposição do art. 175, item 2¹⁴, da LOREG (BACKES, 2013, p.16).

Uma característica fundamental da legislação espanhola é a proibição de doações por parte de pessoas jurídicas que tenham contratos com a Administração Pública¹⁵, sendo que as

¹¹ Equivalente à Câmara dos Deputados na Espanha.

¹² Os votos conferidos às listas que não lograram eleger ao menos um candidato não são contabilizados para esta finalidade.

¹³ O Tribunal Constitucional Alemão considerou a imposição de cláusulas de barreiras atreladas à eleição de um ou mais parlamentares incompatível com a liberdade partidária preconizada na Lei Fundamental de Bohn.

¹⁴ *Artículo 17, Ley 5/85, Ley Orgánica del Régimen Electoral General-LOREG*

Subvención de gastos en elecciones al Congreso y Senado

1. *El Estado subvenciona los gastos que originen las actividades electorales de acuerdo con las siguientes reglas: [...]*

2. *Para las elecciones a las Cortes Generales o a cualquiera de sus Cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,37 euros el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación.*

¹⁵ *Artículo 128, Ley 5/85, Ley Orgánica del Régimen Electoral General-LOREG*

1. *Queda prohibida la aportación a las cuentas electorales de fondos provenientes de cualquier Administración o Corporación Pública, Organismo Autónomo o Entidad Paraestatal, de las empresas del sector público cuya titularidad corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Provincias o a los Municipios y de las empresas de economía mixta, así como de las empresas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros u obras para alguna de las Administraciones Públicas.*

demais pessoas jurídicas estão autorizadas a realizar doações, desde que observado o teto pessoal de € 10 mil por partido ou coalizão (BACKES, 2013, p.16).

Se há restrições importantes no modelo espanhol que poderiam indicar alternativas para o caso brasileiro, há, por outro lado, à similaridade do ocorrido aqui, o problema crônico do aumento do gasto público na oferta de subvenções aos partidos. Na medida em que se conferiu saúde financeira invejável a estes entes, teve-se por externalidade imediata a imobilização das forças políticas, tornando-as altamente dependentes do Estado e com pouca interlocução com os cidadãos. Os partidos são compreensivelmente refratários a mudanças nessas regras e isso obstaculiza o surgimento de novas forças políticas e, por conseguinte, aumenta a distância entre as reivindicações da cidadania e a disposição dos partidos, criando um indesejável arranjo de cartelização partidária (SANTANO, 2014, pp 160 e 165).

Para Santano (2014), este modelo de financiamento, excessivamente apoiado em subvenções públicas, atua “coadjuvando para a imobilidade das forças políticas no sistema de partidos” (p.160), e essa disfunção diminui a legitimidade dos partidos face o povo espanhol, notadamente em tempos de crise econômica. Para a mesma autora:

Se o Estado de Partidos é fruto de um desvio a sua dinâmica no Estado, não existem razões para descartar a hipótese de existência de um comportamento que tende a um “cartel” e que absolutamente atende aos ditames democráticos. Não se trata somente da petrificação do sistema de partidos, mas que afeta a imagem que os cidadãos têm dessas organizações partidárias. (p. 165)

Pessoas físicas podem realizar doações, observado o mesmo teto pessoal aplicável às pessoas jurídicas, de € 10 mil para partido ou coalizão (BACKES, 2013, p.16). Essas doações não são comuns, dado o distanciamento existente entre os partidos e as bases eleitorais, mas foi determinante para o surgimento do novo partido de esquerda, o PODEMOS, que utiliza plataformas digitais para angariar fundos através de modernas técnicas de captação via financiamento compartilhado (*crowdfunding*) e pode despontar como alternativa para o rompimento desse cartel dos “partidos de Estado” e das suas habituais polarizações.

2.4 Itália

A legislação italiana que dispõe sobre o financiamento de campanhas é muito fragmentada e, somada à crescente de desmoralização enfrentada pelos partidos face a opinião pública, sofreu uma generalizada perda de eficácia jurídica (SANTANO, 2014, p.144). O país historicamente realizou reformas pontuais e contínuas nesta seara, postergando o enfrentamento

global dos diagnósticos de reforma política. Essa indisposição resultou num estrangulamento completo do modelo de subvenções públicas, tornando o país um dos raríssimos exemplos da completa abolição do financiamento público (PIZZIMENTI, 2015, p.24).

Seguindo o curso adotado pela Alemanha, para eliminar os traumas do totalitarismo fascista, a Itália lançou mão de um modelo de financiamento pautado em subvenções públicas no pós-Guerra, mas, diferentemente daquele país, a Itália só estabeleceu seu primeiro marco regulatório para o gasto de campanhas em 1974, após sucessivos escândalos de corrupção (SANTANO, 2014, pp.143-144; PIZZIMENTI, 2015, p.24).

A Constituição Italiana (1947) não faz qualquer menção ao financiamento de campanhas ou à natureza jurídica dos partidos, sua instituição ou funcionamento. A legislação infraconstitucional nem mesmo atribui personalidade jurídica aos partidos, tendo a doutrina majoritária assentado o entendimento de que equivalem juridicamente a associações privadas. Essa falta de definição sobre a natureza jurídica dos partidos sempre foi motivo de impasse entre os juristas italianos, que questionavam a legalidade dos vultosos repasses do Erário a estes entes privados, dada a ausência de disposição legal sobre sua institucionalidade pública (SANTANO, 2014, p. 142).

A respeito dos partidos políticos, a Constituição Italiana (1947) limita-se a vedar o reagrupamento das agremiações com ideologias fascistas dissolvidas no pós-Segunda-Guerra (dispositivo XII das Disposições Transitórias e Finais) e a assegurar o direito dos cidadãos italianos de se organizarem em partidos, no art. 49, *in verbis* (tradução livre): “Art.49. Todos os cidadãos têm direito de associar-se livremente em partidos para concorrer com métodos democráticos e determinar a política nacional”.

Em razão do generalizado descontentamento da opinião pública com os gastos dos partidos e a sua absoluta ausência de regulação, foi editada a Lei nº 195, em 1974, que restringia os repasses anuais para gastos ordinários aos partidos com representação no Parlamento e a indenização para os gastos de campanhas eleitorais para aqueles que atingissem ao menos 2% dos votos (PIZZIMENTI, 2015, p.24).

Esses fundos aumentaram vertiginosamente nas duas décadas seguintes e, somados à falta de transparência e ao conjunto de práticas patrimonialistas de ocupação de cargos públicos por membros dos partidos majoritários, os chamados “*super partes*”, insuflaram novamente a

insatisfação e desconfiança dos cidadãos italianos para com o financiamento público. (SANTANO, 2014, p. 147; PIZZIMENTI, 2015, p.24).

A cláusula de barreira existente foi utilizada para eliminar grupos políticos opositores e minorias políticas e afirmar a hegemonia dos já desgastados maiores partidos italianos, tornando o *status quo* partidista quase intransponível (SANTANO, 2014, p. 145).

A recorrência de escândalos em torno do tema corroeu progressivamente a legitimidade do modelo público de subvencionamento italiano, cenário agravado pelo déficit nas contas públicas enfrentado na década passada, de modo que, em 2012, foi aprovada a Lei nº 96/2012, reduzindo à metade o volume de recursos do fundo de subvenções (PIZZIMENTI, 2015, p.25).

Em 2014, um decreto presidencial (Decreto-Lei 149/2013) foi convertido na Lei nº 13¹⁶, que extinguirá por completo o financiamento público até 2017, restringindo todo o custeio da atividade partidária e das campanhas a recursos privados, com estipulação de cláusula de estímulo a doações de cidadãos, via dedução fiscal. As reformas também tornaram obrigatória a publicização das doações privadas (PIZZIMENTI, 2015, p.25). Nesse cenário radical de divórcio entre a opinião pública e os partidos, a hipótese mais provável é lacunas financeiras tendam a ser ocupadas por pessoas jurídicas e não por cidadãos, diante da forte crise de legitimidade enfrentada pelos *super partes* italianos.

O art. 14 do Decreto-Lei nº149/2013, convolado na Lei nº 13/2014, sobre a extinção progressiva dos fundos públicos de financiamento, assim dispõe (tradução livre):

Art.14

1.[...]

b) No primeiro , segundo e terceiro exercício subsequentes àquele em curso na data de entrada em vigor do presente decreto,o financiamento será reduzido na proporção, respectivamente, de 25, de 50 e de 75 por cento do montante devido.

2. O financiamento cessará a partir do quarto exercício financeiro seguinte àquele em curso na data de entrada em vigor do presente Decreto.

[...]

Segundo Pizzimenti (2015, p.25), o tratamento histórico dos partidos como entidades essencialmente privadas, sem imposições normativas próprias de organizações que desempenham atividades coletivas desse calibre, somado ao interesse de autopreservação e à visão de curtíssimo-prazo, dificultam uma política regulatória estratégica para finanças

¹⁶ Pizzimenti menciona a Lei nº 14/2014, mas, na verdade, se trata de lei nº 13 (Legge nº 13, 21 febbraio 2014), do mesmo ano, que ratifica em lei o Decreto-Lei nº 149/2013 do Chefe do Executivo(decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149)

partidárias, orientada ao longo prazo, e faz com que não se avance numa reforma política global, mas antes que as ações sejam focalizadas em pequenos ajustes incrementais que em nada fortalecem a democracia e o partidarismo italianos.

2.5 França

De início, é importante esclarecer que as eleições para a *Assemblée Nationale*, câmara do Parlamento francês que congrega os deputados federais, se dão por meio do sistema majoritário, conhecido como distrital. Neste sistema, reparte-se o Território nacional em tantas circunscrições quantas forem as cadeiras de deputados. Essas cadeiras serão preenchidas pelos candidatos que, nos limites daquela comarca, obtiverem a maioria absoluta dos votos dos eleitores que nela possuem seu domicílio eleitoral, repetindo-se as eleições, num segundo turno, caso nenhum candidato tenha alcançado esse quórum majoritário na primeira votação. (BACKES, 2013, p.11).

A Constituição Francesa dispõe, em seu art. 4º, serem os partidos fundamentais para a democracia e assegura a competição equitativa entre as diversas agremiações políticas. É a redação do art. 4º:

ARTIGO 4º Os partidos e associações políticas contribuem para a expressão do sufrágio. Eles se formam e exercem a sua atividade livremente e devem respeitar os princípios da soberania nacional e da democracia. Contribuem para a aplicação do princípio enunciado no segundo parágrafo do artigo 1º, nas condições determinadas pela lei.

A lei garante as expressões pluralistas de opiniões e a participação equitativa dos partidos e associações políticas na vida democrática da Nação. (FRANÇA, 1958)

O *Code Électoral* francês, em seu capítulo V, que dispõe sobre o financiamento e os tetos das despesas eleitorais, estipula um teto para gastos eleitorais, conforme o número estimado de habitantes de cada circunscrição eleitoral. Neste teto, à similaridade do caso brasileiro, não se incluem as despesas com publicidade, que são suportadas pelo Estado, como o horário gratuito de televisão. O teto é calculado do seguinte modo: “O limite de gastos para a eleição dos deputados é de € 38 000 por candidato. Ele é aumentado em € 0,15 por habitante do eleitorado” (Dispositivo nº 11, do art. 52, Código Eleitoral Francês, tradução livre).

O mesmo Dispositivo nº 11, do art. 52, Código Eleitoral Francês, determina a correção anual destes valores, por meio de Decreto, em conformidade com os índices de preços oficiais que mensuram a inflação.

As despesas de campanhas são reembolsáveis, desde que atestada a regularidade das contas apresentadas, em um valor fixo de 47,5% do teto de gastos, que é idêntico para candidatos da mesma circunscrição. Para acessar o reembolso, o candidato necessita atingir, em primeiro turno, ao menos 5% do eleitorado. Devem também apresentar seu plano de contas, antes do pleito, dentro do prazo legal, além de ter, após o pleito, suas contas aprovadas. (Dispositivo nº 11.1, do art. 52, Código Eleitoral Francês).

Segundo Backes (2013, p.12), os tetos para os gastos de campanhas de Presidente da República em primeiro e segundo turno são, respectivamente, € 13,7 milhões e € 18,3 milhões, contabilizados neste último o valor gasto no turno inicial. Para o reembolso dos gastos, os candidatos recebem o percentual fixo de 4,75%¹⁷ dos tetos de gasto, independentemente da performance nas urnas, condicionado à aprovação das contas e nunca superior aos gastos efetivamente realizados por cada candidato.

Sobre a captação de fontes privadas de recursos, a legislação francesa é restritiva: doações de pessoas jurídicas são vetadas e doações individuais possuem um teto absoluto pessoal de € 4.600 (atualizáveis anualmente pelos índices de preços oficiais), independente do número de candidatos que recebem a doação (cada cidadão só pode realizar doações até este limite), sendo invariavelmente identificadas nominalmente. Além disso, doações de entidades estrangeiras são rechaçadas. Neste sentido, o texto do Código Eleitoral Francês é cristalino, *in verbis*:

Dispositivo nº 8, Art. 52

As doações feitas por uma pessoa física devidamente identificada para financiar a campanha de um ou mais candidatos na mesma eleição não podem ser superiores a € 4.600.

As pessoas jurídicas, com exceção dos partidos ou grupos políticos, não podem participar no financiamento da campanha eleitoral de um candidato, seja através da concessão de donativos em qualquer forma ou por fornecimento de bens, serviços ou outros benefícios diretos ou indiretos a preços inferiores aos normalmente praticados.

[...]

Nenhum candidato poderá receber, direta ou indiretamente, por qualquer despesa de qualquer natureza, contribuições ou assistência material a partir de um Estado estrangeiro ou uma pessoa jurídica de direito estrangeiro

[...]

Os valores fornecidos nesta seção são atualizados anualmente por decreto. Eles serão corrigidos conforme o índice de preços do consumo familiar, excluindo o tabaco. (Tradução livre)

¹⁷Até o valor de € 675 mil por candidato à Presidência, qualquer que seja a performance nas urnas, desde que os gastos declarados se igualem ou superem essa monta. Casos sejam inferiores a esse patamar, serão indenizados na sua exata medida.

Essas restrições à captação privada foram inclusas em 1995, após uma reforma ampla do sistema eleitoral feita sob a toada de forte pressão política desencadeada por sucessivos escândalos envolvendo financiadores e mandatários (CORRÊA, 2013).

2.6 Análise comparativa entre os modelos estudados e o caso brasileiro

O modelo de financiamento de campanhas não pode ser avaliado dissociado do arcabouço normativo que regula com completude as eleições em cada país, dos seus arranjos institucionais e mesmo da cultura de cada povo, mas há alguns aspectos que, ainda que tomados isoladamente, podem jogar luz sobre as dificuldades brasileiras nesta seara e apontar alternativas para um modelo de financiamento alternativo, que assegure as liberdades individuais, sem violar a competitividade inerente às eleições e a representatividade, impulsionando o pleno desenvolvimento da cidadania. Há, de outra sorte, experiências que orientam na direção inversa: que sugerem escolhas políticas que enfraqueceram a representatividade e competitividade do processo eleitoral e cuja lição é negativa e, portanto, devem ser evitadas.

Como bem ventila Peixoto (2004, p.92), dificuldades no que tange ao financiamento de campanhas eleitorais estão longe de ser monopólio dos países recém-democratizados, mas antes reverberam sobre toda a comunidade de países. Para Peixoto (2004), essa dificuldade se deve a uma questão umbilicalmente ligada ao tema: a relação entre política e dinheiro. Preleciona o autor:

Em grande medida, a discussão acerca do financiamento de partidos deve-se à estreita relação existente entre as esferas econômica e política, ou seja, entre dinheiro e eleições. Relação essa que desafia os arranjos institucionais que têm como propósito limitar a influência dos gastos de campanha nos resultados eleitorais e, por conseguinte, leva a um suposto “desvirtuamento” do sistema representativo (PEIXOTO, 2004, p. 92).

Dos modelos avaliados, o que mais se aproxima do pátrio é o caso italiano: baixo grau de confiança nos partidos políticos¹⁸ e elevação significativa da função do poder econômico nas campanhas eleitorais, somado a um sistema de controle de contas pouco eficiente e alto personalismo dos candidatos (SANTANO, 2014, p. 143; FGV, 2015, p. 32). Há diferença estrutural quanto ao modelo de eleição de deputados, que ocorre pelo sistema majoritário

¹⁸ Pesquisa realizada pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2015, mostrou, através do Índice de percepção do Cumprimento das Leis (IPCLBrasil), apurado semestralmente, que a confiança dos entrevistados nos partidos políticos não supera 5% da amostra, ocupando desde o início da coleta dos dados, em 2013, a fragorosa última posição dentre as instituições avaliadas.

naquele país, e no proporcional em lista aberta, no Brasil. Entretanto, essa diferença não impede que em ambos os países haja um forte tendência de personalização das eleições, em detrimento do fortalecimento dos partidos, bastante desacreditados, o que faz com que esses países tendam a fazer giros cada vez maiores em direção ao financiamento empresarial (NICOLAU, 2002; SANTANO, 2014, p. 113).

Outro ponto de convergência diz respeito à guinada paradigmática feita por ambos os países do financiamento público para o empresarial: após sucessivos escândalos enfrentados pelo Brasil (Escândalo “PC Farias”¹⁹, 1992) e pela Itália (Escândalo “Tangentopoli” e a Operação “Mãos Limpas”²⁰, 1990), os países abandonaram o financiamento exclusivamente público e passaram a tolerar o financiamento empresarial²¹, tendo a Itália decidido, inclusive, pela extinção total do financiamento público.

As legislações dos dois países se aproximam também no que tange à ausência de tetos absolutos para limitar as doações empresariais e individuais e em não restringir doações de contratantes com a Administração Pública (ITÁLIA, 2014; BRASIL, 1995)

Tal como na Itália, a reformulação do sistema eleitoral e, notadamente, do sistema de financiamento, no Brasil, sofre dificuldades em razão da falta de uma reforma ampla e orientada ao longo prazo, que efetivamente corrija as distorções enfrentadas pela intensiva influência das corporações no processo eleitoral, reforma esta que é dificultada, sobretudo, pelo instinto de autopreservação dos maiores partidos (PIZZIMENTI, 2015, p.25; SPECK, 2015, p.18)

Os Estados Unidos se destacam pela alta capacidade de mobilizar o pequeno doador, característica ligada à desconfiança da população quanto aos partidos políticos que, embora também presente no Brasil (FGV, 2015, p. 32), não surte aqui os mesmos resultados. A

¹⁹ Após os escândalos que envolviam o então Presidente da República Collor e PC Farias, seu tesoureiro de campanha, as regras de captação de recursos para campanhas foram alteradas radicalmente, permitindo-se a doação por parte de empresas, objetivando aumentar a transparência das então promíscuas relações entre empresariado e Estado, com vistas ao combate do caixa-dois. Veja-se que as regras mudaram em contexto muito similar ao atual, com propósitos também convergentes: ambicionava-se com o modelo de financiamento privado também debelar a crescente corrupção sistêmica. Pelo que demonstrou a experiência republicana, esse objetivo certamente não se concretizou (SPECK, 2012, p.49)

²⁰ Escândalo italiano da década de 1990, de contratações públicas dirigidas, que envolvia a maior parte dos grandes partidos, bancos, a Máfia italiana e até o Vaticano, desencadeado após uma série de delações feitas por envolvidos, dentre os quais ex-mafioso Tommaso Busceta, que resultou na expedição de 2.993 mandados de prisão; investigação de 6.059 pessoas, dentre os quais havia 872 empresários, 1.978 administradores locais e 438 parlamentares, incluindo-se quatro ex-primeiros-ministros. Seu desenvolvimento se deu de modo bastante semelhante à Operação Lava-Jato brasileira.(COSTA, 2015)

²¹ O Brasil só passou a admitir formalmente o financiamento empresarial com o advento da Lei Geral dos Partidos, Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

participação da sociedade civil nas eleições por meio do financiamento de candidatos e partidos, via doações individuais, é altamente desejável e reflete, em última análise, um legítimo exercício das liberdades democráticas, embora no Brasil não representem nem 10% do volume total de recursos disponíveis, enquanto chega a perfazer cifra superior a 60% da arrecadação nos EUA, no que tange às doações diretas a candidatos (SPECK, 2012).

A Espanha, por sua vez, possui uma importante restrição para as pessoas jurídicas-doadoras: empresas contratantes com o Poder Público não podem realizar doações (Art. 128, da Lei 5/85, *Ley Orgánica del Régimen Electoral General-LOREG*), restrição esta que não se aplica ao caso brasileiro e que poderia colaborar para que os grandes escândalos da História da República pós-1988 fossem dificultados. No Brasil, as vinte maiores aportadoras de recursos podem ser resumidas a dois grandes grupos: empreiteiras e bancos, entes cuja atividade está estreitamente ligada à atuação estatal e que possuem contratos multibilionários com a Máquina Pública (SPECK, 2012, p.73). Outro ponto elogiável do modelo espanhol é impor um teto absoluto às demais doações empresariais e de pessoas físicas, que não poderão ultrapassar, em qualquer hipótese, a cifra de € 10 mil²² por doador, qualquer que seja o número de candidatos ou coalizões beneficiadas (Art. 129, da Lei 5/85, LOREG).

A seu turno, o modelo francês empresta valiosa lição no que se refere ao teto para o gasto total de campanhas, que é proporcional ao número de habitantes da circunscrição dos distritos, através de uma fórmula bastante simples (obtido pela multiplicação do número de habitantes por um fator fixo e uniforme em todo o país). Desse modo, preserva-se a proporcionalidade dos gastos, de maneira que, se distritos maiores obviamente exigem mais gastos, maior se faz o limite possível de dispêndio, que é igual para todos os candidatos do mesmo distrito, assim como o é o teto de reembolso do subvencionamento público, conforme explicitado anteriormente (Dispositivo nº 11, do art. 52, Código Eleitoral Francês). Para os candidatos à Presidência, como a população não é variável, o teto é idêntico para todos os candidatos, assim como o percentual de reembolso. Essa imposição viabiliza uma isonomia concorrencial mínima entre os postulantes aos cargos em disputa (BACKES, 2013, p.11).

Todavia, uma dificuldade comungada pelos modelos francês e espanhol, como já anunciado, é a alta dependência do Estado, por parte dos partidos, que tende a criar uma forte

²² *Artículo 129 Límite de aportación- Lei 5/85, Ley Orgánica del Régimen Electoral General-LOREG*
Ninguna persona, física o jurídica, puede aportar más de 10.000 euros a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas.

e indesejada rigidez na cena política. Essa rigidez no *status quo* partidista dificulta o surgimento de novas forças políticas e impede, por conseguinte, a alternância republicana desejável na composição político-partidária (SANTANO, 2014, pp 160 e 165).

Já o caso alemão desponta como sinalizador de uma via de equilíbrio satisfatório entre o subvencionamento público e as doações privadas, por meio da imposição conjugada de tetos absolutos para o gasto total em campanhas, fixado em lei para cada eleição, conjugado com uma regra de repartição das subvenções recebidas do Estado proporcional ao número de votos obtidos e às doações recebidas de pessoas físicas, num arranjo de financiamento em contrapartidas - *matching funds* (BACKES, 2013, p.7).

Há também a chamada regra de equilíbrio (*relative obergrenze*), que impede que as subvenções superem as fontes privadas de financiamento, inibindo a formação dos cartéis partidários, tal como ocorre na França e na Espanha. Essa regra obstaculiza a formação de uma curva sempre crescente de recursos públicos para os partidos com o maior número de cadeiras conquistadas, caso esses partidos não alcancem um progressivo resultado crescente também das suas bases, por meio das doações privadas. Uma desconexão dos partidos com os cidadãos pode ser fatal para um partido alemão. Essa regra permite o delicado equilíbrio entre a função pública do partido e a sua autonomia do Estado, dificultando a formação de partidos excessivamente autocentrados (SANTANO, 2014, p.139; BACKES, 2013, p.7).

Outro ponto elogiável da legislação alemã é a defesa dos partidos ao assédio dos grandes doadores: doações que superem € 50 mil devem ser imediatamente comunicadas ao Presidente do Parlamento alemão e publicadas na Imprensa Oficial, sofrendo rígido controle (§ 25, item nº 3, da Lei Geral de Partidos alemã).

O quadro comparativo a seguir apresenta de modo didático as diferenças mais elementares entre os modelos cotejados na análise juscomparativista:

Tabela 4: Quadro-resumo comparativo.

	EUA	Alemanha	Espanha	Itália	França
Regulação constitucional dos partidos	A Carta americana nada dispõe sobre os partidos	A Lei Fundamental de Bohn dispõe expressamente sobre os partidos e sua constituição.	A Constituição dispõe expressamente sobre os partidos, sua constituição e funcionamento.	A Constituição não faz qualquer menção à natureza jurídica dos partidos, sua constituição e funcionamento.	A Constituição dispõe expressamente sobre os partidos, sua constituição e funcionamento.

	EUA	Alemanha	Espanha	Itália	França
Modelo de financiamento e predominância	Misto, com predominância dos fundos privados.	Misto, com um equilíbrio de fontes de financiamento.	Misto, com franca orientação ao financiamento público.	Exclusivamente privado.	Misto, com predominância do financiamento público.
Formato do financiamento público	Disponível optativamente para os candidatos à Presidência, no regime de <i>matching funds</i> , embora tenha caído em desuso pelo aumento dos custos das campanhas.	Subvenções no regime de <i>matching funds</i> , indenizados na proporção de votos nas listas e das doações privadas captadas de pessoas físicas.	Indenizados na proporção conjugada das cadeiras obtidas na Câmara Baixa e na proporção dos votos obtidos pelas listas que ultrapassaram a cláusula de barreira.	Desde 2014 está em processo progressivo de extinção, sendo definitivamente abolido em 2017.	Indenizado no valor fixo de 47,5% do teto de gastos, que é idêntico para candidatos, desde que obtidos ao menos 5% dos votos no primeiro turno.
Modelo de eleições para deputados e sistema de governo	Voto distrital (majoritário) e presidencialismo.	Voto em lista fechada (proporcional) e parlamentarismo.	Voto em lista fechada (proporcional) e parlamentarismo.	Voto distrital (majoritário) e parlamentarismo.	Voto distrital em dois turnos (majoritário) e presidencialismo.
Cláusula de barreira para acesso aos recursos públicos	Acessível apenas aos candidatos a Presidente.	Performance eleitoral nas listas de 0,5% dos votos nacionais ou 1% dos votos no estado.	Ao menos um membro no <i>Congreso de Diputados</i> (deputado federal)	Não se aplica: fundos públicos extintos.	Acessível aos que atingirem ao menos 5% dos eleitores no primeiro turno.
Doações individuais e limites	Limite até US\$ 2,5 mil diretamente a um candidato ou US\$ 30,8 mil a um comitê nacional de partido político.	Limite até US\$ 3,3 mil, com dedução fiscal, mais comum entre filiados e mandatários.	O mesmo teto aplicável às pessoas jurídicas, de € 10 mil por partido ou coalizão.	Não há limites e os valores doados são dedutíveis em obrigações tributárias, embora incomum.	Limite pessoal de €4.600, independentemente do número de partidos ou candidatos beneficiados.
Doações de pessoas jurídicas e limites	Pessoas jurídicas não podem realizar doações diretas a partidos ou candidatos, mas podem doar ilimitadamente aos PACs.	Alguns segmentos podem fazê-lo, mas sofrem rígido controle, devendo cada doação superior a € 50 mil serem comunicadas imediatamente ao Presidente da Câmara Baixa	Vetado a entes que tenham contratos com a Administração Pública e limitado a € 10 mil por partido ou coalizão para os demais.	Não há limites.	Em razão de escândalos associados à captação de doações empresariais, foram proibidas em qualquer caso, na Reforma Eleitoral de 1995.

	EUA	Alemanha	Espanha	Itália	França
Teto para gastos de campanhas	Não há teto para os PACs e para os candidatos, excetuadas as campanhas para Presidentes que optem por receber subvenções públicas no arranjo de <i>matching funds</i> .	Há um teto relativo para subvenções públicas e um teto absoluto, fixado em lei por exercício.	Resultado, em euros, da multiplicação do fator 0.37 por número de habitantes da circunscrição, para deputados federais.	Não há limites.	O limite de gastos para a eleição dos deputados é de € 38 000 por candidato. Ele é aumentado em € 0,15 por habitante do eleitorado. Para a Presidência, o teto é de € 13,7 mi e € 18,3 mi em primeiro e segundo turno, respectivamente,
Controle de contas	O Congresso recrudescu controle das contas eleitorais, a cargo da <i>Federal Election Commission-FEC</i> , agência reguladora independente que regula o financiamento de campanhas,	Rígido, feito por meio de relatório anual para controle e fiscalização e por meio de declarações ao Fisco, que condicionam a dedutibilidade das doações individuais,	Sofre limitações em razão da formação de oligopólios partidários, que rechaçam alterações que oxigenem a atual conjuntura de paralisia partidária.	As reformas também tornaram obrigatória a publicização das doações privadas	A aprovação das contas é condicionante para o recebimento das subvenções.

(Fontes: ALEMANHA, 1949; ALEMANHA, 1994; ITÁLIA, 1947; FRANÇA, 1958; FRANÇA, 19xx; ESPANHA, 1978; SPECK, 2012; BRIFFAULT, 2015; PIZZIMENTI, 2015; BACKES, 2013; E SANTANO, 2014. Elaboração própria)

3. PROPOSTAS DE REGULAÇÃO LEGISLATIVA DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS.

Dentre os Poderes da República, o Parlamento, certamente, é o que tem maior legitimidade para tratar dos temas de Reforma Política, já que se constitui como a instância natural de formulação das leis. No entanto, a alteração das normas eleitorais interfere fartamente na composição deste mesmo Parlamento, o que, em razão deste insuperável conflito de interesses, conduz, costumeiramente, este Poder a uma posição de conservadorismo nesta seara. Essa limitação se agrava, no caso brasileiro, em razão das distorções de representatividade aqui experimentadas, que desconectam o Congresso Nacional da sociedade. Esse capítulo objetiva fundamentalmente explorar a atual conjuntura do Congresso Nacional em relação aos temas da Reforma Política, notadamente em torno do financiamento da atividade político-partidária.

De densidade multidimensional, há inúmeras proposições legislativas tramitando atualmente no Congresso Nacional (apenas que dizem respeito ao tema do financiamento de campanhas, conforme levantamento feito na base de dados LexML²³, foram identificadas 45 proposições legislativas). As proposições apresentam a multiplicidade de abordagem esperada para o tema, dada a fragmentação partidária vivenciada pelo Brasil e as diversas nuances ideológicas que o tema comporta.

O financiamento de campanhas está intrinsicamente ligado a outros arranjos do sistema eleitoral, não podendo ser analisado de modo divorciado dos temas centrais da Reforma Política, especialmente os que dizem respeito ao sistema de eleição adotado (proporcional ou majoritário) e à proeminência ou não dos partidos sobre os candidatos na política partidária (SANTANO, 2014, p. 113), razão pela qual o presente capítulo também tocará tangencialmente os temas de reforma política associados às finanças das agremiações.

Das proposições legislativas que atualmente tramitam no Congresso Nacional a respeito do tema, duas têm efetivamente pautado a agenda pública: o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 5.735, de 2013, (no Senado Federal, seu número é 75/2015²⁴) e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 182, de 2007. Também é importante trazer à baila o anteprojeto de lei

²³ Pesquisa textual realizada na base de dados LexML, durante os dias de 1 a 16 de setembro de 2015, que não exclui a possibilidade outros projetos que tratem do tema tenham eventualmente não sido identificados nessa filtragem. Foram identificados projetos de lei ordinária e complementar, de resolução e decretos legislativos, além de Propostas de Emenda à Constituição.

²⁴ Aos projetos de lei são atribuídos números sequenciais diferentes conforme tramitem na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

de iniciativa popular de Reforma Política capitaneado pela Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, formada, dentre outras organizações, pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Esse anteprojeto em breve deverá ser protocolizado perante a Câmara dos Deputados, pois se encontra em avançado estágio de coleta das assinaturas constitucionalmente exigidas.

Sendo assim, o presente Capítulo se cingirá à análise minuciosa destas duas proposições e do aludido anteprojeto, ficando as demais tão somente ventiladas como pertinentes ao tema, dado o seu baixo potencial de êxito político na atual conjuntura.

3.1 O projeto de lei da câmara nº 5.735, de 2013

A primeira proposição em cotejo é de autoria dos deputados federais Anthony Garotinho (PR/RJ), Daniel Almeida (PCdoB/BA), Ilário Marques (PT/CE) e Marcelo Castro (PMDB/PI), que subscreveram a proposta como resultado das atividades de Grupo de Trabalho (GT) constituído pela Presidência da Câmara dos Deputados, em 2013, com o objetivo de promover ajustes à legislação eleitoral, presidido pelo então deputado federal Cândido Vaccarezza (PT-SP).

A proposição versa sobre múltiplos pontos acessíveis à legislação infraconstitucional da chamada Reforma Política, alterando dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Na sua origem, o projeto de lei não foi recebido, por parte dos atores que monitoram a Reforma Política, com entusiasmo em razão da sua timidez e até omissão em relação a temas nevrálgicos da Reforma Política, como é o caso do financiamento da atividade partidária e eleitoral. Ao contrário, foi alvo de duras críticas, na medida em que trazia em seu bojo alguns retrocessos, como a contabilização para a legenda de votos dados a candidatos com o registro *sub judice*²⁵ que tiverem o registro indeferido, o condicionamento da quitação eleitoral tão somente à apresentação das contas eleitorais e não à sua efetiva aprovação e a autorização à

²⁵ Os votos conferidos a candidatos com registro *sub judice* que, após a apuração dos resultados nas urnas, apesar de eleitos, tiverem a decisão denegatória em relação ao seu registro são nulos, havendo que se redistribuir as vagas em disputa considerando-se novo quantitativo de votos válidos, para fins de cálculo do quociente eleitoral.

chamada pré-campanha a qualquer tempo, condicionada tão somente ao não pedido explícito de voto.

Na sua gênese, pode-se dizer que a medida encontrava-se desconectada dos principais anseios dos movimentos sociais e *think tanks* que tensionam o Parlamento por uma Reforma Política ampla, que debata, entre outros temas, o financiamento empresarial de campanhas, as coligações para eleições proporcionais, o modelo de eleições para parlamentares (majoritário ou proporcional), o fim das reeleições, cláusulas de barreira, representação de minorias, paridade de gênero e distribuição das suplências no Senado Federal.

O Projeto de Lei da Câmara nº 5.735, de 2013, na sua redação original, protocolizado em 06/11/2013, apresentava fundamentalmente os seguintes aspectos:

- I. Proibição da substituição de candidatos majoritários às vésperas do processo eleitoral, ressalvada a hipótese de morte;
- II. Quitação eleitoral condicionada à apresentação das contas e não à sua efetiva aprovação;
- III. Aproveitamento de votos, por parte das legendas partidárias, conferidos a candidatos que tiveram suas candidaturas negadas;
- IV. Flexibilização da prestação de contas, isentando os partidos de apresentação de recibos, limitando essa atividade à apresentação de simples extrato de conta vinculada à campanha;
- V. Autorização à pré-campanha, desde que não haja o pedido explícito de votos;
- VI. Limitação do uso das redes sociais para atividades de campanha, permitidas somente em caso de uso pessoal, no exercício da liberdade fundamental de expressão de cada eleitor;
- VII. Realização de novas eleições quando o candidato sagrado vitorioso tiver seu registro cassado, em qualquer caso²⁶;
- VIII. Simplificação da prestação de contas para o recebimento de recursos do Fundo Partidário;

²⁶ Atualmente, não há disciplina legal sobre o tema, tendo os tribunais eleitorais firmado a jurisprudência no sentido de que novas eleições só se realizam se a cassação do diploma se der em relação a candidato que tenha sido eleito, pela maioria absoluta dos votos, já em primeiro turno. Nos demais casos, assume o segundo colocado, inclusive se a eleição tiver ocorrido em segundo turno (já que a maioria absoluta é pressuposto nesse caso), o que gera graves distorções na medida em que, especialmente no segundo turno, não se trata estritamente do segundo colocado mais precisamente daquele rechaçado nas urnas (tendo em vista que só há dois postulantes nessa fase do pleito).

IX. Processamento em globo das representações eleitorais por candidato, com o suposto propósito de evitar a judicialização do processo eleitoral e de “simplificar” a prestação da jurisdição eleitoral.

Uma leitura atenta das propostas centrais do projeto de lei em epígrafe autoriza a conclusão de que as reformas se circunscrevem a alterações pontuais na legislação eleitoral, mais orientadas ao beneficiamento dos mandatários e dos partidos, que efetivamente centradas na revisão das regras eleitorais substantivas, que dizem respeito à qualificação democrática. A sua limitação era reconhecida por parte dos próprios autores, que a apelidaram de “minirreforma” do sistema eleitoral.

A suposta desburocratização da prestação de contas e do processo de julgamento das ações eleitorais não atende essencialmente à cidadania, mas antes ao interesse da manutenção do *status quo* partidista. Tampouco é razoável impedir o alcance da propaganda eleitoral e partidária às redes sociais, sob pena de radical anacronismo legislativo, ou mesmo que se afrouxarem por completo as restrições às atividades de pré-campanha que se desvinculem do pedido direto de voto, dado o claro risco de se privilegiarem as candidaturas daqueles que contam com franco apoio dos meios de comunicação.

Durante a tramitação na Câmara dos Deputados, sob a relatoria do deputado federal Rodrigo Maia (DEM/RJ), o texto teve alterações sensíveis, expandindo a sua tímida abrangência para os temas sensíveis da Reforma Política, muito embora em sentido radicalmente oposto ao apontado como desejável pelos especialistas.

Ao texto original, foram oferecidas 135 emendas, o que mudou drasticamente sua redação final, que seguiu ao Senado Federal. Foram incorporados temas áridos, tais como:

- I. Confirmação das coligações proporcionais;
- II. O prazo mínimo de filiação partidária para habilitar o candidato a postular eleições é reduzido de um ano para seis meses;
- III. Aumento da fração do Fundo Partidário dividida igualmente em conformidade com a representação da Câmara dos Deputados na legislatura anterior, de $2/3$ (~66,66%) para 90%;
- IV. Aumento da fração do tempo de propaganda eleitoral obrigatória dividida igualmente em conformidade com a representação da Câmara dos Deputados na legislatura anterior, de $2/3$ (~ 66,66%) para 90%;

- V. Eliminação do teto de gasto do candidato em campanhas eleitorais com recursos próprios, de 50% do seu patrimônio informado à Receita Federal, no exercício anterior ao pleito. O limite passa a ser o limite de gastos informado pelo próprio candidato;
- VI. Manutenção do teto de 10% dos rendimentos brutos do exercício fiscal anterior para doações de pessoas físicas que não o próprio candidato;
- VII. Proibição de doação por parte de pessoas jurídicas que mantenham contratos de execução de obras públicas com órgãos da Administração Pública;
- VIII. Vedação a doações de pessoas jurídicas diretamente aos candidatos, que devem ser feitas à legenda partidária, que, posteriormente, poderá repassá-las aos candidatos, o que pode diminuir a transparência do processo de financiamento empresarial, na medida em que desvincula da imagem pessoal do candidato dos seus reais financiadores (mecanismo apelidado de “doação oculta”);
- IX. Estabelecimento de um teto absoluto para doadores pessoas jurídicas, fixado em R\$ 20 milhões. Embora seja altamente recomendável a adoção de um teto absoluto, para se coibir o abuso de poder econômico, a sua fixação em patamares muito elevados pode findar por esvaziar a sua utilidade prática;
- X. Aumento da divulgação dos recursos recebidos por meio da divulgação em meio eletrônico, durante as eleições, em até 72 horas, dos recursos (em dinheiro) recebidos, que correrá por iniciativa dos próprios candidatos e partidos ou coligações. Essa medida, embora salutar, tem seu alcance bastante reduzido em termos de transparência, na medida em que se oficializariam as chamadas “doações ocultas”;
- XI. Simplificação do processo de prestação de contas por parte dos candidatos que apresentarem movimentação financeira não excedente a R\$ 20.000,00;
- XII. Limitação ao direito de participação de debates em rádio e TV para partidos que não contem com, no mínimo, 10 parlamentares na última eleição para a Câmara dos Deputados;
- XIII. Incorporação à lei eleitoral das regras de fidelidade partidária, regidas até então exclusivamente por precedentes judiciais e por resoluções normativas editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (Resolução-TSE nº 22.610, de 25.10.2007, alterada pela Resolução-TSE nº 22.733, de 11.3.2008, que disciplina o processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária);
- XIV. Imposição do dever de, por ocasião do voto, ser realizada a impressão pela urna eletrônica do extrato de votação, que deve ser depositado, de forma automática e sem

- contato manual do eleitor, em local previamente lacrado, com vistas a viabilizar eventual ação de auditoria de conformidade dos resultados apurados;
- XV. Ampliação do direito ao voto em trânsito, válido somente para eleitores em deslocamento por capitais dos estados-membros, para todos os cargos federais e estaduais em disputa;
- XVI. Vedação à utilização isolada e exclusiva de prova testemunhal em processos judiciais que possam levar à perda de mandato;
- XVII. Concessão de efeito suspensivo automático a decisões singulares que cassem mandatos eleitorais;
- XVIII. Fixação de tetos absolutos progressivos descendentes, com vistas à diminuição do gasto total no processo eleitoral para cargos majoritários e proporcionais, fazendo com que o pleito consequente tenha um gasto sempre proporcionalmente menor ao antecedente, estabelecido do seguinte modo (todos os valores são corrigíveis pelo INPC/IBGE ou outro índice oficial que o substituir):
- a. 70% do maior gasto declarado nas eleições anteriores, por estado-membro, para o primeiro turno;
 - b. 50 % do maior gasto declarado nas eleições anteriores para o segundo turno, em caso de Presidente da República, Governadores e Prefeitos de municípios com mais de 100.000 eleitores;
 - c. R\$ 100.000,00, para município com menos de 100.000 eleitores.
- XIX. Imposição de quantidade mínima de votos (10% do quociente eleitoral) para candidatos proporcionais eleitos pelo chamado “efeito Tiririca”²⁷, em que candidatos com expressivas votações carregam a eleição de candidatos com baixíssima performance nas urnas;
- XX. Manutenção da regra de distribuição das sobras eleitorais, que exclui os partidos que não lograram atingir o quociente eleitoral desta divisão, apesar desta metodologia ser evidentemente injusta, já tendo merecido críticas por diversas ocasiões por parte do TSE²⁸;

²⁷ Distorção do sistema proporcional, em que candidatos com vultosa votação carregam candidatos com baixíssima performance nas urnas, que teve seu expoente nas eleições de 2010 e 2014, em que o humorista Francisco Everaldo Oliveira Silva, conhecido pela alcunha profissional de Tiririca, com sua votação exclusiva logrou eleger-se junto de mais 4 e 2 deputados federais, respectivamente, em São Paulo, ente federativo com o maior quociente eleitoral nacional.

²⁸ A legislação proíbe a distribuição das sobras eleitorais entre todos os partidos em disputa, cingindo-as àqueles que alcançaram o quociente eleitoral. Essa regra torna as eleições proporcionais ainda mais excludentes e acentua a falta de representatividade. É a dicção do art. 109, do Código Eleitoral, *in verbis*:

XXI. Alteração da propaganda eleitoral gratuita de um modelo contínuo para um regime de inserções em horários determinados.

A redação final aprovada, ao fim da tramitação na Câmara dos Deputados, em 14/07/2015, deu novos contornos à chamada “minirreforma eleitoral”, sem, contudo, ir ao encontro das principais reivindicações em torno do tema, apontadas como necessárias e urgentes pelos principais *stakeholders* do tema.

Ao chegar ao Senado Federal, em 15/07/2015, sob a relatoria do Senador Romero Jucá (PMDB-RR), o projeto novamente sofreu radicais alterações, dada a multidimensionalidade do tema. A proposta, em princípio conservadora, surpreendeu a todos pela breve reviravolta ocorrida em torno do financiamento empresarial, no Senado Federal. As principais alterações, aprovadas no Plenário daquela Casa em 08/09/2015, foram as seguintes:

- I. Mitigação dos efeitos das coligações proporcionais, por meio do estabelecimento da exótica figura das federações partidárias, que substituiriam as primeiras, delas diferindo em razão de que a união estabelecida durante o pleito eleitoral não se dissolve com a apuração das urnas, mas se estende obrigatoriamente até o fim da legislatura. Em outras palavras, os pequenos partidos coligados perdem a sua representação individual em favor da coligação que serviu de meio para a sua eleição;
- II. O prazo mínimo de filiação partidária para habilitar o candidato a postular eleições foi reestabelecido em um ano;
- III. Vedação às doações eleitorais realizadas por pessoa jurídica;
- IV. Ampliação do teto de doação de pessoa física de 10% dos rendimentos brutos declarados no exercício anterior para 100%. Essa ampliação pode facilitar a legalização de recursos obtidos pelo chamado “caixa dois”, ocultando doações vultosas por meio da sua diluição por meio de vários doadores individuais. Além disso, é bastante irreal se supor que alguém possa dispendir a totalidade de sua renda em favor da atividade político-partidária, sem que isso implique prejuízos substanciais à sua subsistência;
- V. O uso de recursos próprios permaneceu ilimitado, na medida em que o teto é autofixado pelo candidato;

Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

[...]

§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

- VI. Extensão do sistema simplificado de prestação de contas para candidatos a prefeito e vereador em municípios com menos de 50.000 eleitores, independentemente do valor gasto;
- VII. Vedação à contratação, pelos veículos de comunicação, de institutos de pesquisa de opinião pública para sondagens eleitorais nos 12 meses anteriores ao pleito eleitoral;
- VIII. Estabelecimento de regra de transição para a desobrigação de convite de pequenos partidos para os debates voluntariamente promovidos pelos veículos de comunicação, nos seguintes termos:
 - a. obrigatoriedade de participação dos partidos que elegeram 5 deputados federais até 2020;
 - b. para as eleições posteriores a 2020, obrigatoriedade de participação dos partidos que elegeram 10 deputados federais ou mais.
- IX. Permissão à utilização da internet na propaganda política durante o período eleitoral;
- X. Vedação à contratação direta ou terceirizada de pessoal para prestação de serviços referentes a atividades de militância e mobilização de rua nas campanhas eleitorais (cabos eleitorais), ressalvada contratação de pessoal administrativo, fiscais e delegados partidários;
- XI. Extensão expressa da perda de mandato em caso de desfiliação para detentores de mandatos conquistados pelo sistema majoritário (Senadores da República e chefes do Poder Executivo²⁹);
- XII. Inclusão de novas previsões para a desfiliação partidária bastante genéricas e normativas como a “grave discriminação política pessoal” ou a “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário”.
- XIII. Ampliação do escopo restritivo da Lei nº 135, de 2010 (Lei da Ficha Limpa), que versa sobre a inelegibilidade por condenação criminal em órgão colegiado, para estender essa vedação às condenações cíveis, em ações de improbidade administrativa.

Os projetos de lei complementar e lei ordinária, quando alterados na Casa Revisora, devem regressar, em turno único, à Casa Iniciadora, para que esta delibere exclusivamente sobre as alterações efetivadas (art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal). Evidentemente que

²⁹ No julgamento da Ação Direta De Inconstitucionalidade nº 5.081/DF, que atacava a Resolução nº 22.610/2007, do TSE, que disciplina a fidelidade partidária, a Corte entendeu que as regras de fidelidade não se estendem aos mandatários eleitos pelo sistema majoritário, em razão de seu sistema de eleição ser baseado em maiorias simples e absolutas, conforme o caso, centralizada no candidato e não na formação de quocientes partidários, como nas eleições proporcionais.

não podem ser feitos acréscimos de texto na Casa Iniciadora nesta etapa do processo legislativo, sob pena deste processo ficar num eterno regime de ida e vinda entre as Câmaras Alta e Baixa³⁰, no chamado efeito pingue-pongue. Esse arranjo, que favorece a Casa onde se deflagra o processo legislativo, é conhecido como primazia da Casa Iniciadora.

Como se percebe, emendado o projeto no Senado Federal, regressou à Câmara dos Deputados para a deliberação derradeira, ocasião em que o projeto praticamente teve sua redação reestabelecida, rechaçando-se a maior parte das alterações promovidas pelo Senado Federal. As alterações, concluídas em 09/10/2015, são as que se seguem:

- I. Reestabelecido da capacidade para realizar doações eleitorais por parte das pessoas jurídicas, com teto absoluto de R\$ 20 milhões por doador;
- II. Mantido o teto relativo de 2% do faturamento bruto do exercício anterior por doador, havendo a previsão de um subteto de 0,5% por partido;
- III. Rejeitada a proibição de realização de pesquisas de intenção de voto;
- IV. Derrubada a extensão do escopo das inelegibilidades previstas na Lei da Ficha Limpa, para abarcar as condenações cíveis por órgãos colegiados, atos de improbidade administrativa;
- V. Resgatado o teto de doações para pessoas físicas de 10 % dos rendimentos brutos declarados no exercício fiscal anterior;
- VI. Rejeitado o reestabelecimento do prazo mínimo de filiação em um ano, reduzindo-o novamente ao prazo da proposta original, de seis meses;
- VII. Restaurada a desobrigação de convite a partidos políticos que contem com menos de dez deputados federais eleitos na última legislatura para participação em debates voluntários nos meios de comunicação;
- VIII. Acrescida, dentre as hipóteses de troca de partido sem perda de mandato, aquelas ocorridas entre os 30 dias que precedem o fim do prazo de filiação exigido para as candidaturas;
- IX. Reestabelecida a permissão para contratação de cabos eleitorais;
- X. Reestabelecidas as coligações partidárias em detrimento da constituição das federações partidárias.

³⁰ É a disposição do Art. 285, do Regimento Interno do Senado Federal, e do art. 123, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O projeto então seguiu à sanção ou veto da Presidência da República e foi promulgado e publicado com vetos apenas em relação ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais, em 24/10/2015, em razão da superveniência da decisão do Supremo Tribunal Federal pela sua inconstitucionalidade, na ADI nº 4650/DF, e em relação à impressão do voto, em razão do gasto estimado para a sua implementação ser bastante elevado e sua instrumentalidade desnecessária, sob a ótica do Poder Executivo. Este último veto foi derrubado pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta bicameral realizada em 18/11/2015.

3.2 A proposta de emenda à constituição nº 182, de 2007

Paralelamente ao Projeto de Lei nº 5.735, de 2013, tramitou e foi aprovada em dois turnos, na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007, que tem por primeiro-subscritor o então Senador Marco Maciel (DEM-PE).

A PEC retro, na sua propositura, em 21/03/2007, tratava essencialmente de constitucionalizar as regras relativas à fidelidade partidária e disciplinar a perda de mandato eletivo decorrente da sua violação. Entretanto, já na sua tramitação originária pelo Senado Federal, sofreu transformações radicais, absorvendo, sobretudo, o tema do financiamento empresarial de campanhas. A sua ideia original restou deslocada para segundo plano, deixando a citada proposição de ser conhecida como a “PEC da fidelidade partidária” para ser identificada como a “PEC do financiamento”.

Embora tenha sido proposta e aprovada originariamente no Senado Federal, em 23/10/2007, como sofreu alterações substanciais na Câmara dos Deputados, por ocasião da sua aprovação em segundo turno nesta Casa, em 12/08/2015, deve regressar à Câmara Alta para que haja novamente o processo de revisão. Diversamente do que ocorre com os projetos de lei complementar e ordinária, as Propostas de Emenda à Constituição tramitam entre as duas Casas indefinidamente (efeito pingue-pongue), por quantos turnos forem necessários, até que haja acordo em torno da matéria em votação.

Na Câmara dos Deputados, o projeto teve sua votação conclusa, em 12/08/2015, nos seguintes termos:

- I. Permite as doações de pessoas jurídicas e físicas aos partidos políticos, proibindo as primeiras quando feitas diretamente aos candidatos, o que, na prática, finda por criar a ocultação dos financiadores, como já esboçado anteriormente;

- II. Veda a reeleição para mandatos no Executivo;
- III. Estipula cláusula de barreira para acesso ao Fundo Partidário, restringindo seu acesso aos partidos que tenham concorrido e eleito, pelo menos, um representante para qualquer das Casas do Congresso Nacional;
- IV. Constitucionaliza a perda de mandato por infidelidade partidária, ressalvando os casos de grave discriminação pessoal, mudança substancial ou desvio reiterado do programa praticado pela agremiação, criação, fusão ou incorporação de partidos políticos e da janela partidária³¹;
- V. Estende o impedimento de recondução subsequente para as Mesas das Casas do Congresso, independentemente de se ocorrida dentro da mesma legislatura ou não³²;

Como na votação do Projeto de Lei nº 5.735, de 2013, a Câmara se defrontou com o debate em torno do fim das coligações proporcionais, a instituição das federações partidárias, o fim do voto obrigatório, o fim do financiamento empresarial, alteração do sistema de eleições proporcionais para um modelo de lista fechada ou distrital, *recall* de mandatos, distribuição das suplências no Congresso Nacional, e rechaçou todas essas alterações.

Houve, na tramitação na Câmara, grave insubsistência em termos de observância do devido processo legislativo, no que diz respeito à votação financiamento de campanhas. Quando este tema foi submetido à votação em primeiro turno, em 26/05/2015, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, o quórum qualificado de 60% do total de deputados federais não foi atingido, tendo obtido apenas 264 votos favoráveis, quando eram necessários pelo menos 308. No dia seguinte, 27/05/2015, por meio de uma emenda aglutinativa prejudicada, o tema foi novamente posto em votação, obtendo o número de votos necessários e sendo, enfim, aprovado.

As emendas aglutinativas constam no Regimento Interno da Câmara dos Deputados-RICD, sendo definidas por aquele diploma legal nos seguintes termos:

Art. 118. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas “a” e “e” do inciso I do art. 138. [...]

³¹ “É facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda à Constituição, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão” (art. 8º, PEC nº 182/2007, texto aprovado na Câmara dos Deputados).

³² Atualmente, essa vedação só se aplica para reconduções dentro da mesma legislatura, não incidindo por ocasião da mudança do segundo biênio de uma legislatura para o primeiro de outra. Essa medida foi gestada para acomodar a expectativa de recondução do então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ).

§ 3º Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.
[...]

Embora haja a previsão regimental para essas emendas, elas carecem de aprovação do texto principal para sua apreciação, na qualidade de proposição acessória (art.118, caput, RICD), restando prejudicadas na hipótese da rejeição da proposição principal (art.191, VI, RICD³³). Hipótese pouco comum, mas regimentalmente possível, é a aprovação de requerimento de preferência do texto da emenda aglutinativa em relação ao texto original (art. 159, RICD³⁴), o que inverteria a sequência regimental regular. Entretanto, esse requerimento não foi votado e a votação da emenda aglutinativa, enquanto proposição acessória sem preferência, após a rejeição da proposição principal, portanto, contraria o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Contraria também, e aqui reside a maior gravidade, a Constituição Federal, quanto ao princípio da irrepitibilidade de proposições do Processo Legislativo rejeitadas, na mesma sessão legislativa. É a disposição cristalina do Art. 60, § 5º, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

A votação de emenda aglutinativa com preferência sobre o texto original não violaria a disposição magna retro por não se constituir em Proposta de Emenda à Constituição autônoma, mas antes em proposição acessória e dependente da principal, que visa a deliberação de texto resultante da fusão de outras emendas ou destas com o texto por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos, para maior concertação política e formação de consenso em torno do texto. Todavia, inobservada a necessidade de apresentação de requerimento de preferência, restou prejudicada a emenda aglutinativa em tela e sua votação foi indevida, figurando-se flagrantemente como tentativa de nova deliberação sobre PEC já rejeitada na mesma sessão legislativa, em afronta ao que dispõe o art. 60, § 5º, da Constituição.

³³ Art. 191. Além das regras contidas nos arts. 159 e 163, serão obedecidas ainda na votação as seguintes normas de precedência ou preferência e prejudicialidade:

[...]

VI – a rejeição do projeto prejudica as emendas a ele oferecidas;

³⁴ Art. 159. Denomina-se preferência a primazia na discussão, ou na votação, de uma proposição sobre outra, ou outras.

Por este motivo, um grupo de parlamentares vencidos impetrou mandado de segurança³⁵ no Supremo Tribunal Federal, em 03/07/2015, com vistas a obter provimento judicial que anulasse a votação em questão liminarmente, em asseguarção ao direito subjetivo de que dispõem os parlamentares à observância do devido processo legislativo. A liminar, como sugeria a tradição do Supremo Tribunal Federal (reforçada nos últimos anos, em razão de atritos nas relações Judiciário-Legislativo), foi indeferida, sob a justificativa de que o controle prévio de constitucionalidade deve ser evitado, em homenagem à independência dos Poderes, sem prejuízo de apreciação de eventual abalo ao devido processo legislativo após a ocasional aprovação de Emenda à Constituição, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em sede de controle repressivo concentrado de constitucionalidade.

A PEC nº 182/2007 foi encaminhada, em 13 de agosto de 2015, ao Senado Federal, para que aquela Casa possa exercer seu papel constitucional de revisão.

Imperioso se faz registrar que, no Senado Federal, por ocasião da votação do Projeto de Lei nº 5.735, de 2013, o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas não obteve sequer o quórum de maioria simples, o que, numa análise eminentemente especulativa, leva a crer que dificilmente a PEC do financiamento atingirá a supermaioria requerida (três quintos, em dois turnos, conforme disposição do Art.60, § 2º, da Constituição) para sua aprovação na Câmara Alta, mantida a atual conjuntura política.

Como se percebe, tanto o Projeto de Lei nº 5.735, de 2013, quanto a PEC nº 182, de 2007, projetos da chamada “minirreforma” que pautaram intensamente a agenda pública recente, não tocavam deliberadamente em pontos sensíveis da Reforma Política na sua apresentação original, mas seus contornos foram estendidos ao longo da tramitação, por meio de emendas parlamentares e da Revisão promovida pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados, para os temas fulcrais dessa agenda. Apesar dessa oportunidade, o interesse de autopreservação das elites políticas fez com que o Congresso Nacional expressamente rejeitasse o conjunto dessas alterações.

Como se observa, não se logrou reformar quaisquer dos aspectos mais sensíveis e caros ao sistema eleitoral brasileiro. O próprio Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha

³⁵ Mandado de Segurança nº 33.630, Relatoria: Ministra Rosa Weber.

(PMDB-RJ), em entrevista à TV Câmara³⁶, foi certo em seu diagnóstico acerca do último esforço empreendido pelo Congresso Nacional em torno da Reforma Política:

A Câmara não quer reforma política. Ela não quer mudar o sistema eleitoral. Então, se ela não quer mudar o sistema eleitoral, ela não quer reforma política, nós hoje vamos completar e, provavelmente, não deverá ter nenhuma alteração substancial. Eu acho muito pouco provável que passe alguma coisa. E depois, lá na frente, vamos ver o que nós vamos fazer com a legislação eleitoral propriamente dita, já que mudança, reforma política propriamente dita, eu acho que esgotou.

3.3 O anteprojeto de lei de iniciativa popular de reforma política

Por fim, é relevante tratar de anteprojeto de lei de iniciativa popular que é capitaneado pela sociedade civil organizada, na chamada “Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas”, notadamente formada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A proposta se desenvolve na esteira do que preceitua o Art. 61, § 2º, da Constituição Federal³⁷, e encontra-se em fase avançada de coleta de assinaturas de eleitores, após a qual será protocolizada perante a Câmara dos Deputados e, superado extenso processo de averiguação das assinaturas, da sua autenticidade e do quantitativo constitucionalmente exigido, se constituirá em projeto de lei de iniciativa popular, tramitando inicialmente por aquela Casa, seguindo ao Senado Federal e, caso aprovada, seguirá à sanção ou veto da Presidência da República.

O aludido projeto de lei se apresenta como um relevante horizonte de promoção de uma Reforma Política ampla e estrutural por duas razões: primeiro porque projetos de iniciativa popular, dada a sua amplitude de engajamento da opinião pública, costumam tensionar o Congresso Nacional à sua aprovação. Rejeitar a matéria significa uma clara afronta à cidadania, vez que dela diretamente exsurge, e a posição refratária do Poder Legislativo à manifestação direta do detentor legítimo do Poder (o povo, conforme dicção do art.1º, parágrafo único, da Constituição Federal³⁸) costuma trazer sequelas à própria legitimidade dos representantes,

³⁶ Fala extraída do Portal da Câmara, em entrevista concedida àquele veículo, em 27/05/2015.

³⁷ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

³⁸ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

ocorrendo sempre do modo bastante cauteloso e velado. Não há, no Brasil, registro de projetos desta espécie rejeitados e, embora haja poucas iniciativas dessa natureza, todas³⁹ foram endossadas pelo Congresso Nacional.

Em segundo lugar, por efetivamente traduzir uma reforma ampla, desvinculada do interesse de autopreservação dos partidos políticos, e pautada na qualificação da democracia e da representatividade. Segundo a Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas⁴⁰, são objetivos estruturantes da proposta:

- A. Proibição do financiamento de campanha por empresas e adoção do Financiamento Democrático de Campanha;
- B. Eleições proporcionais em dois turnos;
- C. Paridade de gênero na lista pré-ordenada;
- D. Fortalecimento dos mecanismos da democracia direta com a participação da sociedade em decisões nacionais importantes;

O anteprojeto trata fundamentalmente dos seguintes pontos:

- I. A instituição do financiamento público como fonte prioritária de recursos para a atividade partidária e de campanhas; proibição às doações realizadas por pessoas jurídicas; e fixação de um teto absoluto único igual ao salário mínimo para pessoas físicas, que homenageia o engajamento cidadão em campanhas sem permitir distorções representativas em relação ao poder econômico de cada um dos eleitores, em estrita observância do ideário do *one man one vote*;
- II. Os estatutos das agremiações podem fixar limites de doação superiores ao salário mínimo para os mandatários eleitos;
- III. As doações de pessoas físicas são feitas diretamente ao TSE, que as distribui, após atestar sua regularidade, aos partidos;
- IV. O recebimento de doações de pessoas jurídicas enseja cassação e inabilitação para disputar eleições ou ocupar postos públicos por 5 anos, além de multa fixada no décuplo do valor percebido;

[...]

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

³⁹ Lei nº 8.930, de 1994, que reformulou amplamente a Lei de Crimes Hediondos; Lei nº 9.840, de 1999, que instituiu a cassação por compra de votos; Lei nº 11.1244, de 2005, que instituiu o Fundo Nacional de Habitação Social e; Lei Complementar nº 135, de 2010 (Lei da Ficha Limpa), que instituiu novas hipóteses de inelegibilidade.

⁴⁰ Disponível em < <http://www.reformapoliticademocratica.org.br/conheca-o-projeto/> >, acesso em 16/09/2015.

- V. Instituição de regra de equilíbrio, segundo a qual as fontes privadas não podem exceder 40% das subvenções públicas totais disponibilizadas ao partido, regra controversa, já que estimula a “estatização” dos partidos em detrimento da sua capacidade de mobilizar militantes e pode ter efeitos negativos sobre a alteração do *status quo* partidista;
- VI. Voto proporcional para deputados e vereadores, em lista pré-ordenada pelos partidos, em que os eleitores votam inicialmente em partidos e, após, em segundo turno, nos candidatos da sua preferência, apresentados em número dobrado em relação às vagas (arranjo intermediário entre o modelo de lista aberta e lista fechada), com paridade e alternância de gênero;
- VII. A formação de noveis federações⁴¹ partidárias fica condicionada ao voto direto dos filiados, bem como as candidaturas ficam condicionadas a eleições primárias também entre os filiados e somente por meio do voto destes;
- VIII. A distribuição do Fundo Partidário se daria na seguinte proporção: 10 % entre os partidos sem representação na Câmara dos Deputados, 15 % entre todos os partidos, de modo igualitário, e 75% conforme a representação na Câmara dos Deputados. Essa regra fomenta o surgimento de novas forças políticas. Será relevante a imposição de uma cláusula de desempenho no médio prazo para se evitar as distorções das chamadas legendas cartoriais, que parasitam o Fundo Partidário, independentemente de seu desempenho nas urnas, mas o projeto é silente a este respeito. Além disso, o lançamento de candidaturas de camadas sub-representadas, conforme termos a serem definidos pelo IBGE, faz com que os partidos alcancem um bônus de 3%, a título de incentivo de representatividade;
- IX. Os valores do Fundo devem ser repartidos entre os candidatos (eleitos pelo sistema proporcional) de modo uniforme, sem privilegiar campanhas específicas no segundo turno das listas. Os recursos do Fundo também são previamente vinculados, conforme os cargos em disputa;
- X. A prestação de contas deve ocorrer em tempo real, em até 24 horas, em sistema gerido pelo TSE, que também manterá sistema de monitoramento dos orçamentos dos partidos políticos;

⁴¹ O texto faz referência a “coligações”, mas condiciona a sua formação à aprovação de regimento interno, aprovação dos filiados e união programática durante a legislatura, sendo essas características mais afeitas às chamadas, em Direito Eleitoral, federações partidárias.

- XI. Vedam-se gastos de campanha em espécie: devem ocorrer por cheque, cartão de crédito ou débito ou cheque nominal cruzado, na hipótese de impossibilidade dos mecanismos de pagamento antecedentes. Objetiva-se dar rastreabilidade às doações;
- XII. O tempo de propaganda eleitoral é distribuído da seguinte forma: 50% igualmente entre os partidos ou federações e 50% conforme a representação na Câmara Baixa;
- XIII. Criminaliza o caixa dois e o pune rigorosamente;
- XIV. Expressamente diz não ser crime a opinião política ou manifestação de cidadãos em relação a candidatos, mandatários ou partidos (excludente de ilicitude dos crimes contra a honra), sendo cabível a comprovação da falsidade das acusações pelo ofendido, que reestabelece a ilicitude (em princípio fustigada) e, portanto, a punibilidade;
- XV. Permite as campanhas em *internet*, desde que não patrocinadas e não abusivas;
- XVI. Institui lista exaustiva para a convocação de plebiscito, em temas como a desafetação de bens de uso comum e especial, alienações de empresas estatais, concessão de serviço público, alterações federativas (fusão, incorporação, desmembramento de estados, municípios e Territórios), alienação de jazidas minerais e exploração de recursos hídricos, sendo obrigatória nas duas primeiras hipóteses. Data vênua, essa obrigatoriedade de realização de plebiscito bastante ampla poderia conduzir o país a um quadro de paralisia administrativa generalizada;
- XVII. Facilita projetos de iniciativa popular, modernizando a coleta de assinatura, por meio de assinatura eletrônica certificada por chaves públicas, formulário impresso e urnas eletrônicas instaladas em postos certificados da Justiça Eleitoral para este fim, o que agilizaria sobremaneira a sua instrumentalização;
- XVIII. Também estabelece, em relação aos projetos de iniciativa popular, que sua tramitação ocorrerá obrigatoriamente em regime de urgência (já é prática comum no Congresso Nacional, tendo ocorrido em relação a todos os projetos dessa natureza, embora não seja imposição legal);
- XIX. Estabelece, por fim, que leis de iniciativa popular só serão declaradas inconstitucionais pela unanimidade do Supremo Tribunal Federal, aumentando vertiginosamente o poder de veto dos ministros daquela Corte (com certa dissonância em relação que dispõe o art. 97, da Constituição Federal⁴², sendo, deste modo, medida de índole constitucional

⁴² Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

duvidosa), além de proibir o uso desses projetos de lei com o intuito de promover restrição de direitos fundamentais.

Dada a radical multidimensionalidade do anteprojeto em análise, há a possibilidade real de que haja uma resistência maior no seio do Congresso Nacional à sua aprovação, diversamente do que ocorreu nas outras quatro propostas de iniciativa popular, mais circunspectas materialmente. Entretanto, esse anteprojeto é a possibilidade mais concreta de reforma estrutural do sistema político que se avizinha hodiernamente, ao menos no que tange à atuação legiferante do Poder Legislativo, tão refratário a essas alterações. Vale reiterar que esse anteprojeto se encontra em fase final de coleta de assinaturas, não havendo ainda uma previsão de quando deverá ser submetido ao crivo do Congresso Nacional.

3.4 A judicialização do tema e a ADI nº 4650/DF

Em razão da resistência do Congresso Nacional, em exercitar a sua legítima função típica legiferante, para adotar um modelo de financiamento que neutralize ou mesmo que atenuie a influência dos grandes financiadores nos resultados eleitorais e em face da exasperação do desequilíbrio do modelo de financiamento então vigente, não houve possibilidade outra que não a interferência direta do Poder Judiciário neste campo de disputa.

A decisão proferida nos autos da ADI nº 4650/DF, objeto de análise do próximo Capítulo, certamente não encerrará a discussão do tema no país, quer seja em razão de que a irrisignação do Parlamento com a decisão o moverá a intentar novas proposições legislativas restauratórias do *status quo*, quer seja porque a regulação das campanhas eleitorais no país ainda não atingiu um grau de harmonização aceitável, capaz de garantir o funcionamento do processo eleitoral, sem abalar a representatividade, a justeza da competição eleitoral e a independência dos mandatários.

Já se ensaia, no âmbito do Senado Federal, um movimento em prol da aprovação da PEC 182/2007, com o objetivo de constitucionalizar o financiamento empresarial, com o firme propósito de esvaziar o teor da decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal. Entretanto, como a decisão se pautou em princípios constitucionais estruturantes, alguns deles não escritos e de *status* normativo pétreo, resta saber, inclusive, se essa “constitucionalização” teria o condão de superara a inconstitucionalidade pronunciada pela Corte.

O ativismo judicial, dada a precarização do seu funcionamento, mostra-se insuficiente para ajustar globalmente o sistema político-eleitoral, sendo essencialmente mecanismo de correção por exceção, de modo que o Congresso Nacional permanecerá sendo o foro naturalmente vocacionado para a discussão da Reforma Política e novamente se defrontará com o desejo de autopreservação dos partidos e das elites políticas em contraposição à pública e notória necessidade de mudanças.

O arranjo conservador do Congresso Nacional conjugado com a progressista formação do Supremo Tribunal Federal, nesta arena específica de disputa, garante, por hora, a mediação do possível, mas é insuficiente para as respostas estruturais esperadas em torno da Reforma Política.

A mobilização popular e o amadurecimento da sociedade brasileira em torno desta agenda, com o surgimento de movimentos como a Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e outras organizações da sociedade civil, certamente serão novos balizadores desta discussão. Sobretudo para que se avance nos demais temas da Reforma Política, mormente no que diz respeito ao fortalecimento dos partidos políticos em detrimento da personalização excessiva dos mandatos, no controle e na responsabilização das agremiações e dos seus mandatários e dirigentes, bem como na reaproximação do eleitor com os partidos, com vistas à consolidação da democracia e da cidadania brasileiras e da reconquista da legitimidade das suas instituições.

4. A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO FINANCIAMENTO PRIVADO EM CONFRONTO: LIMITES E POSSIBILIDADES.

Este capítulo buscará jogar luz sobre a discussão da constitucionalidade ou não do financiamento privado de campanhas, a partir da análise dos preceitos constitucionais do fundamento republicano (art. 1º, *caput*, CF), do princípio da independência dos Poderes (art. 2º, *caput*, CF), do princípio sensível da democracia (art. 1º, *caput*; art. 17; Art. 34. VII, "a", CF), do direito fundamental à igualdade e à liberdade (Art. 5º, *caput*; Art. 14, *caput*; CF) e da vedação ao abuso de poder econômico (art. 14, §§ 9º e 10º, CF).

Buscará também promover um diálogo entre esses princípios altamente abstratos, com baixa normatividade concreta, e o objeto da ADI nº 4.650/DF, proposta pelo Conselho Federal da OAB, ajuizada com o propósito de estreitar drasticamente os limites do financiamento privado, notadamente o de origem empresarial, nos pleitos eleitorais pátrios. Este diálogo se dará a partir da análise dos votos dos ministros do STF, proferidos por ocasião do julgamento deste controvertido processo.

4.1 Os princípios constitucionais que informam o financiamento de campanhas

Os princípios constitucionais têm desempenhado papel de alta relevância nas decisões do Supremo Tribunal Federal, sendo tão visível essa mudança paradigmática que as análises de comportamento judicial apontam uma ruptura da tradição positivista em direção ao *comom law*. Nesse sentido, o próprio ministro da Suprema Corte, Teori Albino Zavascki, declarou estar o Brasil caminhando a passos largos em direção à tradição do direito consuetudinário em consequente esvaziamento da postura de obediência irrestrita aos elementares limites do texto legal (CANÁRIO, 2015). Trata-se do advento do neoconstitucionalismo e da derrocada do pós-positivismo. Na discussão da ADI nº 4650/DF não foi diferente: diante da clara ausência e disposição expressa do Constituinte no sentido de vedar o financiamento privado, restou à interpretação principiológica e sistemática do Texto Magno a tarefa de resolver o mérito do julgamento.

Decerto que o desejável seria que o constituinte tivesse expressamente, em nome da segurança jurídica, se manifestado sobre questão de tamanho relevo, pois, evocando o brocardo latino, *optima est lex quae minimum relinquit arbitrio judicis*, ou seja, a boa lei é aquela que limita o arbítrio dos juízes, embora, em se tratando de jurisdição constitucional e do fenômeno do ativismo judicial, dela decorrente, essa realidade não seja usual. Nenhuma das Constituições

dos países que foram objeto do levantamento juscomparativista do Capítulo 2, aliás, contavam expressamente com menção a este respeito em seus dispositivos. Essa lacuna, nos casos comparados, pode se dar em razão da data das edições das Constituições retro, já que a promulgação da maioria delas remonta meados do século XX, no pós-Segunda Guerra Mundial, ou mesmo o século XVIII, e a regulação de campanhas é tema que despontou na cena política somente nas duas últimas décadas do século XX,

De partida, cabe indagar qual o alcance normativo do princípio republicano ao caso em tela.

O princípio da República (art. 1º, caput, Constituição Federal) é estruturante para a ordem constitucional e, numa primeira leitura, é lido a partir da forma de governo que lhe é oposta, ou seja, a monarquia. Seus traços distintivos nesse clássico e ultrapassado dualismo repousam na não-vitaliciedade do cargo de chefe do Executivo e na responsabilização pessoal deste em face dos atos por ele praticado. Essa visão não é capaz de traduzir o alcance teleológico constitucional do republicanismo, pois ela reduz o sentido da atuação republicana e parece não estar atualizada com os desafios que se colocam para o exercício do poder

O valor republicano traduz modernamente, como aponta Lewandowski (2005), sobretudo o acesso dos cidadãos aos cargos públicos, por meio do atendimento aos parâmetros legalmente estabelecidos, sejam eles eletivos ou não, como princípio-fim; e a igualdade de recursos entre os diversos postulantes a estes cargos, como princípio-meio. Nesse sentido, não é exagero dizer que o princípio republicano está umbilicalmente ligado ao sufrágio e à disputa eleitoral. É também a partir do princípio republicano que se deduzem normas-princípios como a impessoalidade, a probidade pública, a transparência e a defesa cidadã desses valores por meio dos institutos processuais correspondentes, tais como a ação popular e a ação civil pública.

Se é pressuposto do republicanismo a alternância de poder, é seu pressuposto por extensão que a disputa em torno dessa sucessão seja justa entre os candidatos. A cartelização partidária ou a captura dos partidos pelo poder econômico inviabilizam igualmente a oxigenação dos cargos políticos e restringem sobremaneira a disputa a um pequeno grupo de indivíduos, num arranjo oligárquico.

O princípio republicano rechaça a acomodação ilegítima das elites políticas oligárquicas nos espaços formais de poder e a tradição patrimonialista que forjaram o Estado brasileiro. Enquanto princípio, embora não possua densidade suficiente para proclamar a

inconstitucionalidade de uma disposição operacional (como é o caso dos parâmetros legais para a captação de recursos privados para campanhas eleitorais) de modo direto, com a desejável segurança jurídica; não há que se olvidar que possui alcance normativo suficiente para que, de outra sorte, se reconheça, de modo indireto, a inconstitucionalidade do macro resultado adverso para o resultado das instituições que deriva dessa mesma norma operacional.

Assim, é improcedente a alegação de limitação de força suficiente para a declaração de inconstitucionalidade de alguma lei que tenha por fundamento a amplitude de alcance normativo deste princípio constitucional. Neste sentido, é bastante elucidativa a fala do jurisconsulto ministro:

[...] o princípio republicano, ao lado dos princípios federativo e democrático, configura, no dizer da doutrina, o ‘núcleo essencial da Constituição’, visto que lhe garante uma determinada identidade e estrutura. Os princípios constitucionais, longe de configurarem meras recomendações de caráter moral ou ético, consubstanciam regras jurídicas de caráter prescritivo hierarquicamente superiores às demais e ‘positivamente vinculantes’. A sua inobservância, ao contrário do que muitos pregavam até recentemente, atribuindo-lhes uma natureza apenas programática, deflagra sempre uma consequência jurídica, de maneira compatível com a carga de normatividade que encerram. (LEWANDOWSKI, 2005, pp. 189-190)

Deste modo, diante da indiscutível influência do poder econômico na normalidade do processo eleitoral, *in casu*, que deriva do desequilíbrio das normas legais que regulam o financiamento privado de campanhas, é possível sustentar-se a violação a este princípio, já que ele estabelece seu exato significado na alternância do poder e na normalidade das eleições.

O princípio da independência dos Poderes (art. 2º, Constituição Federal) informa normativamente a ordem jurídica no sentido de que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem desempenhar com liberdade seu múnus público, sem que haja ascendência de um sobre o outro. Não é lícito a um Poder invadir a seara do outro ou impor-lhe suas vontades fora dos estritos limites consignados no texto da Constituição Federal, no arranjo dos *checks and balances*. Qualquer incursão de um Poder sobre outro, definido em nível infraconstitucional, está sujeito, desse modo, a ter sua legitimidade constitucional apreciada pelo Supremo Tribunal Federal.

Entretanto, o princípio da independência, embora possua sua expressão mais clássica no nível intra-estatal, no bojo das relações mútuas entre as instituições públicas, também possui orientação normativa para fora dos limites do Estado, dirigida a particulares. Ou seja, o princípio da independência não só preconiza a independência de um poder em face do outro,

mas em face de todo o conjunto de organismos do tecido social, pertencentes ou não à estrutura do Estado.

Assim, é desejável, no plano ideal, que o parlamentar ou o chefe do Executivo, que são, regra geral, constituídos via eleição direta, possuam a liberdade necessária para tomar decisões políticas, balizados por suas responsabilidades programáticas. Por óbvio que, na prática, se verifica que a atuação dos agentes políticos não é estritamente lastreada em convicções político-partidárias, mas intensamente permeada pela influência de uma série de fatores, notadamente os de ordem econômica. Ainda, o sistema político pátrio deve buscar permanentemente alternativas que neutralizem tanto quanto possível a influência do poder econômico na atuação dos mandatários.

Fomentar o uso intensivo de recursos privados, oriundos de empresas que possuem estreita dependência do Estado, não parece ser uma opção instrumental no sentido de dar concretude a essa desejável independência. Como dito anteriormente, a regulação do financiamento das campanhas eleitorais deve ter como um dos seus eixos orientadores fundamentais a garantia de que o mandatário possuirá a capacidade de agir com discricionariedade política. A captura dos mandatários pelo poder econômico reduz drasticamente essa discricionariedade política e faz com que os mandatários sejam meros procuradores ou prepostos dos interesses dos seus financiadores.

É evidente que o mandatário deve mobilizar sua atuação política para atender o conjunto dos seus eleitores, mas o financiador e os eleitores não se confundem no caso brasileiro: são atores com anseios, em muitas ocasiões, mutuamente exclusivos e interesses opostos. O mandatário deve homenagear os interesses coletivos, deduzidos das expectativas de seu eleitorado, e não em favorecimento a interesses privados.

No diapasão de que entre o Estado e o particular há, por vezes, conflitos de interesses de difícil contorno, o próprio Constituinte entendeu por bem estabelecer inúmeras restrições (art. 54, Constituição Federal)⁴³ para que o parlamentar não se locupletasse da sua posição

⁴³ Constituição Federal - Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior;

II - desde a posse:

pública privilegiada para lograr proveito pessoal, restringindo a sua atividade direta como empresário, proibindo-o de firmar ou manter contrato com a Administração Pública e suas delegatárias, aceitar ou exercer cargos públicos demissíveis *ad nutum* nas entidades públicas, ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com a Administração, dentre outras vedações. Essas restrições se justificam no propósito de mitigar os potenciais conflitos de interesse e de neutralizar as incursões realizadas em desprestígio da independência do parlamentar.

Aliás, o mesmo fundamento que motiva a exclusão de concessionárias e de serviço público e organismos estrangeiros⁴⁴ é o que deveria ser esposado para a exclusão de empreiteiras, bancos e outros segmentos empresariais altamente dependentes das decisões governamentais, pois o conflito de interesses decorrente do relacionamento entre essas sociedades empresárias e os mandatários é aparentemente incontornável.

O princípio constitucional sensível da democracia (art. 1º, *caput*; art. 17; Art. 34. VII, "a", CF) igualmente irradia normatividade para a regulação das finanças eleitorais e é um relevante parâmetro para a jurisdição constitucional, embora também abstrato e dotado de baixa densidade normativa.

O princípio da democracia encerra desde as percepções mais elementares e incompletas, como a utilitarista, que confunde a democracia com o mero exercício majoritário do poder; até as concepções mais contemporâneas, que, embora deduzam seu significado dos arranjos majoritários de bem-estar geral, não se descolam do ideário dos direitos e garantias individuais e da proteção às minorias políticas a partir desse instrumental jurídico minimamente garantidor, que prevalece mesmo diante do conflito entre o indivíduo e as composições majoritárias. Os valores democráticos, no Estado Democrático de Direito, incorporam, portanto, também uma

-
- a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;
 - b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a";
 - c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a";
 - d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

⁴⁴ Lei nº 9.096/95 - Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiros;

II - autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

relevante dimensão contramajoritária, sob a qual se funda um dos alicerces estruturantes do controle de constitucionalidade.

Na trajetória da evolução paradigmática do Direito, a democracia se confundiu com o próprio constitucionalismo, embora lhe preceda historicamente, de modo que, na modernidade, se mostra praticamente estéril falar em um dissociado do outro.

A democracia carrega em seu bojo um valor essencial, que também é fundamento do próprio constitucionalismo: a igualdade. Essa igualdade, especificamente no que tange ao processo eleitoral, possui um significado que é plasmado na máxima americana do *one man one vote*, incorporada na ordem jurídica pátria, através do próprio texto constitucional. O Constituinte entendeu oportuno mencionar que o voto deve ostentar igual valor para todos, conforme dicção do art. 45, da Carta Magna⁴⁵.

Segundo Osório e Sarmiento (2014, p.4), a fórmula constitucional do igual valor do voto foi trazida à jurisprudência constitucional a partir do emblemático *leading case Gray vs. Sanders* (1963), em que a Suprema Corte americana declarou inconstitucional mecanismo eleitoral adotado no estado da Geórgia, que conferia pesos diferentes aos votos colhidos em cada um dos seus condados. O juiz William Douglas proferiu o argumento que se sagrou vencedor naquela ocasião, acolhido pelo colegiado de juízes, no sentido de que a concepção de equidade política só encontra sua concretude material no princípio de que, para cada homem ou mulher, só há um voto. Essa formulação tem seu significado progressivamente deslocado da dimensão meramente quantitativa para uma dimensão substantiva, consentânea do ideário segundo o qual todos devem potencialmente influir de modo equânime o processo eleitoral.

Quando o Constituinte menciona a igualdade do valor do voto, sua pretensão normativa parece extrapolar os limites estritos da expressão meramente numérica do voto: o alcance que aí reside diz respeito à própria potencialidade de influenciar o processo eleitoral de modo materialmente equânime. A democracia enquanto regime de governo indissociável da participação popular extrai a sua legitimidade política do ideário de que todos possuem igual valor e relevância na República e que podem igualmente influenciar no processo eleitoral. Essa influência se dá, por excelência, na manifestação de soberania individual instrumentalizada no

⁴⁵ Constituição Federal - 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: [...]

voto, mas não se reduz a ele em alcance. Nesse sentido, prelecionam Sarmiento e Osório (2014, p.4):

O princípio da igualdade política, por sua vez, além de estar previsto de forma genérica no caput do art. 5º da Carta de 1988, encontra-se consagrado em seu art. 14, que prevê que o voto deve ter “valor igual para todos”. A igualdade política, expressa na fórmula “*one person, one vote*” mais do que atribuir um voto a cada cidadão, significa que cada um deve ter igual capacidade de influir no processo eleitoral, independentemente de sua classe, cor, nível de instrução ou qualquer outro fator. Com isso, se quis impedir que às preferências de alguns cidadãos fosse atribuída maior importância do que aos interesses dos demais.

A indiscutível influência nas eleições monopolizada por um restrito grupo de empresas viola esse princípio, na medida em que a maior parte dos eleitores não dispõe de paridade de recursos para igualmente influenciar, caso desejasse, nesse mesmo processo. Veja-se que a igualdade reclamada aqui é meramente potencial: os eleitores podem ou não desejar influenciar o processo eleitoral. O fundamental é que, uma vez que algum eleitor deseje interferir ativamente nesse resultado, ele o faça de modo que não viole o potencial de outros eleitores igualmente interferirem no pleito, em paridade de recursos.

Nesse sentido, é comum a adoção de mecanismos assecuratórios dessa igualdade instrumental a partir da fixação de tetos absolutos em valores razoáveis, usualmente baixos e acessíveis à média da sociedade, para doações de pessoas físicas ou jurídicas, como no caso alemão e espanhol. Desse modo, assegura-se que, qualquer que seja o poder econômico de um determinado eleitor, ele não poderá se sobrepor aos demais, já que seu voto deve possuir igual relevância. A legislação brasileira infraconstitucional se furtou dessa imposição, estabelecendo⁴⁶ tão somente um teto relativo para as doações, que limita os repasses individuais ou empresariais a 10 % dos rendimentos ou a 2% do faturamento bruto, respectivamente, ambos apurados no exercício fiscal imediatamente precedente ao ano da realização da doação. Num país que experimenta as assimetrias econômicas verificadas no Brasil, esse regramento desequilibra sobremaneira a equidade do valor do voto.

Outro pressuposto da democracia é que as disputas ocorram de modo equilibrado entre os postulantes aos cargos políticos. Há que se preservar, pois, um teto absoluto também para os gastos de cada candidato. A (contra) Reforma Eleitoral de 2015 estabeleceu⁴⁷ esse teto absoluto, mas o fez em patamares desarrazoados, fixados conforme o cargo, numa percentagem média

⁴⁶ Arts. 23, § 1º e 81, § 1º, da Lei nº 9.504, de 1995.

⁴⁷ Art. 5º, Lei nº 13.165, de 2015.

de 70 % do valor gasto na campanha mais cara declarada na eleição imediatamente anterior. A fixação de um teto em patamares abusivos certamente esvazia por completo a finalidade dos tetos absolutos, enquanto garantidores da equidade eleitoral, e deixa a disputa eleitoral sobejamente desajustada, reduzindo o processo eleitoral a um mero “um jogo político de cartas marcadas”, como apontou em seu voto a Ministra Rosa Weber, por ocasião do julgamento da ADI 4650/DF.

Quanto à dimensão eleitoral relacionada ao poder econômico (art. 14, §§ 9º e 10º, CF), os Ministros Dias Toffoli, Carmem Lúcia e Marco Aurélio, ao proferirem seu voto na ADI 4.650/DF, registraram distinção de extremo relevo para a discussão presente: a vedação à influência do poder econômico e ao abuso do poder econômico. Os citados ministros fizeram uma distinção meritória entre “influência” e “abuso”, mas decidiram por estarem as duas manifestações igualmente proibidas pela ordem jurídica instituída pela Constituição de 1988. Nesse sentido, invocam o seguinte dispositivo constitucional, *in verbis*:

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)

§ 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

.....

Entrementes, faz-se relevante definir o que se entende na jurisprudência e doutrina nativas por abuso de poder econômico. Para tanto, dada a sua capacidade sintética e ao mesmo tempo informativa, além de ser resultado de sistemática reflexão e consolidação no âmbito da atividade da jurisdição eleitoral, é de grande valia a definição trazida pelo glossário de verbetes eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, abaixo transcrito:

Abuso do poder econômico:

O abuso de poder econômico em matéria eleitoral se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos que representem valor econômico, buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando assim a normalidade e a legitimidade das eleições. (AgRgRESPE nº 25.906, de 09.08.2007 e AgRgRESPE nº 25.652, de 31.10.2006). (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2015)

O abuso de poder econômico é, assim, o uso oportunista do direito à propriedade em radical colidência com sua função social, orientado à neutralização do interesse coletivo e da soberania popular em favor do interesse privado. Trata-se de um excesso ao primado da livre iniciativa por parte das elites econômicas em grave ofensa ao princípio concorrencial e da equidade que devem nortear a disputa eleitoral. Para a sua consubstanciação, se fazem indispensáveis o excesso dos meios e a orientação finalística dirigida ao favorecimento de certo resultado eleitoral.

Como visto, o Constituinte entendeu por bem deixar ao legislador infraconstitucional o dever de estabelecer as inelegibilidades nos casos em que “a influência do poder econômico” interferir na “normalidade e legitimidade das eleições”. Para o ministro Toffoli, a legislação infraconstitucional deve, assim, não somente repelir duramente o abuso de poder econômico, mas também alçar à posição de requisito de elegibilidade a própria contenção à influência em si do poder econômico. Em seu sentir, não se reprime somente o excesso, com a pena derradeira de cassação, mas antes se reveste de pressuposto de elegibilidade a própria neutralização da influência do poder econômico, independentemente de sua manifestação se dar de modo abusivo ou não.

Embora outorgue ao legislador infraconstitucional a autoridade para legislar sobre a matéria, é evidente que o alcance programático dos preceitos “influência” e “abuso” do poder econômico torna a performance legislativa ordinária circunscrita a um número limitado de opções. Não poderia o legislador ordinário lançar mão de leis que produzissem exatamente o efeito oposto, ou seja, que, a despeito de neutralizar a influência do poder econômico e de reprimir severamente o abuso do uso de seus meios, exacerbasse seus efeitos danosos para o regime democrático, sob pena de patente inconstitucionalidade por violação ao alcance programático da norma constitucional.

Parece ser precisamente esta a escolha feita pelo legislador na edição da Lei Geral de Partidos Políticos e da Lei Geral de Eleições, objetos de contestação na ADI nº 4650/DF. Embora fosse possível conceber um modelo eleitoral em que as doações privadas, oriundas de pessoas jurídicas ou pessoas naturais, fossem autorizadas⁴⁸, de um modo tal que essa opção política não comprometesse a higidez democrática, a opção de que lançou mão o legislador foi

⁴⁸ Sem prejuízo de que estas opções legislativas fossem confrontadas com outras disposições constitucionais, como o monopólio dos direitos políticos por parte dos cidadãos, em se tratando de pessoas jurídicas. O juízo de constitucionalidade aqui exarado se faz tendo por parâmetro exclusivamente a ofensa ou não ao preceito da neutralização da influência do poder econômico e à repressão veemente de suas manifestações excessivas.

em sentido diametralmente oposto. Neste sentido, o ministro Toffoli consignou em seu voto o que se segue:

[...] a Carta de 1988 [...] vedou - sem nenhum adjetivo - a influência do poder econômico no processo eleitoral. Ora, se o comando constitucional foi expresso ao proteger a normalidade e a legitimidade das eleições da influência do poder econômico, como poderia o legislador autorizar que setores da iniciativa privada possam financiar o processo eleitoral? No meu entender, não há dúvidas, portanto, que o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas resulta em evidente influência do poder econômico sobre as eleições – expressamente vedada no art. 14, § 9º, CF/88. -, o que já seria suficiente para se declarar a inconstitucionalidade da norma. (2013, p. 14)

O ministro Toffoli atribuiu essa conformação legislativa a uma reminiscência das velhas bases políticas sob as quais a República brasileira foi constituída, que incluem a acomodação oligárquica, o coronelismo⁴⁹ e o voto-de-cabresto. O ministro sustentou que a cooptação do sistema democrático pelo poder econômico se deve à histórica “hipertrofia do poder privado”, que merece ser desconstruída sob a égide da Carta Cidadã.

Em sentido idêntico, o ministro Marco Aurélio destacou em seu voto que a igualdade já é sobremaneira abalada pela distribuição assimétrica da propriedade e que o poder econômico traduz em si mesmo o poder político, devendo o sistema eleitoral buscar, portanto, neutralizar essas diferenças para avivar o significado e o alcance da democracia.

Enfatiza que a influência do poder econômico não se esgota no processo eleitoral, mas antes alcança e contamina o processo legislativo e, por conseguinte, as decisões de Governo. Em seu sentir, em razão da falta de um partidarismo programático e diante da elevação do poder econômico à posição de fator crítico de sucesso nas eleições, “o dinheiro faz as vezes de eleitor” (2014, p.3).

O ministro Marco Aurélio destacou o restrito número de empresas que financiam a atividade político-partidária e a sua alta dependência da atuação governamental, além de assinalar que o interesse dos financiadores é cristalino: se beneficiar dessa relação de proximidade com o poder. Essa proximidade perigosa possui o condão de aprofundar as desigualdades e agravar a crise de representatividade. Para Marco Aurélio (2014, p.8):

A participação política no Brasil, considerado o estágio atual de desigualdade de forças socioeconômicas, apenas pode ser elevada, do ponto de vista tanto quantitativo como qualitativo, se for limitada acentuadamente a participação daqueles que buscam

⁴⁹ O ministro aludiu a uma nova forma de coronelismo e de voto de cabresto na modernidade, que não é revelada mais por meio da coação moral ou física, mas antes por meio do assédio a que o poder econômico expõe o eleitor.

cooptar o processo eleitoral por meio do “dinheiro”. A comunidade jurídica nacional não pode acreditar no patrocínio desinteressado das pessoas jurídicas, ao contrário, deve evitar que a riqueza tenha o controle do processo eleitoral em detrimento dos valores constitucionais compartilhados pela sociedade.

Sem prejuízo das posições esboçadas pelos eminentes ministros, não parece haver densidade normativa suficiente no texto constitucional que possa levar à conclusão segura de que qualquer influência do poder econômico deva ser, de largada, considerada inconstitucional, já que essa conclusão ignoraria uma questão fática importante: o poder econômico existe, influencia e não é neutralizável por completo dentro de um sistema liberal (como é a ordem jurídica inaugurada pela Constituição Federal de 1988). O constituinte fez uma opção por repelir somente a influência do poder econômico que afete a normalidade do processo eleitoral, ou seja, aquela considerada abusiva, assim como instituiu hipótese de impugnação de mandato eletivo em caso de manifestação abusiva do poder econômico.

Assim, não há que se supor que qualquer influência do poder econômico é inconstitucional de *per se*, mas tão somente aquela que se mostre radicalizada, divorciada de parâmetros razoáveis de equidade eleitoral, como é o caso da legislação infraconstitucional eleitoral brasileira. Interpretação em sentido diverso, que entenda inconstitucional qualquer interferência do poder econômico, em que pese sua boa intenção, além de descolada da realidade dos fatos, não parece encontrar guarida na leitura sistemática do texto constitucional.

4.2 O julgamento da ADI 4650/DF e o alcance dos seus efeitos

A Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em 05 de outubro de 2011 e teve seu julgamento precedido da realização de inúmeras audiências públicas, com ampla participação da sociedade civil organizada. A sua petição inicial pugnavia essencialmente pelo que se segue:

- I. A declaração da inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do *caput* do art. 24 da Lei 9.504, de 1997 (Lei Geral de Eleições), no que tange à autorização residual⁵⁰ do financiamento empresarial da atividade político-partidária, do seu parágrafo único e do art. 81, *caput* e § 1º. Arguiu também a inconstitucionalidade do art. 23, § 1º, incisos I e II, do mesmo diploma, que autoriza as doações de pessoas físicas sem o estabelecimento de um teto absoluto, reclamando que os efeitos da decisão fossem modulados para tornar

⁵⁰ Fala-se em autorização residual na medida em que o citado art. 24 trata de especificar quais são as fontes de doação proibidas aos partidos. A listagem exaustiva das proibições leva à conclusão, *contrario sensu*, de que as demais modalidades são automaticamente admitidas pela lei, daí se falando em residualidade.

o dispositivo impugnado válido pelos 24 meses subsequentes à decisão final, a título de regra de transição, com vistas à ulterior regulação normativa do tema, por parte do Congresso Nacional;

- II. A declaração da inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31 da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei Geral dos Partidos), no ponto em que autoriza residualmente o financiamento empresarial das atividades político-partidárias, assim como declaração de inconstitucionalidade, com redução de texto, das expressões “ou pessoa jurídica”, presente no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, constante no art. 39, caput e § 5º, ambos da aludida Lei;
- III. A fixação de prazo para que o Congresso Nacional estabelecesse teto absoluto para as doações de pessoas naturais e do próprio candidato (autofinanciamento), em níveis que não comprometessem o postulado da igualdade eleitoral e da vedação ao abuso de poder econômico

Na petição inicial, o CFOAB aduziu, em síntese, a violação dos seguintes princípios constitucionais:

- I. Princípio da vedação ao abuso de poder econômico;
- II. Princípio da forma Republicana de Governo;
- III. Princípio democrático do voto direto;
- IV. Princípio sensível da democracia;
- V. Princípio da igualdade eleitoral (*one man one vote*); e
- VI. Princípio da razoabilidade e proporcionalidade;

O relator, Ministro Luiz Fux, apresentou seu voto em mesa no dia 11 de dezembro de 2013, pelo acolhimento praticamente integral dos pedidos formulados, de modo a declarar a inconstitucionalidade do financiamento privado empresarial e individual⁵¹. Neste último ponto, reformou sua decisão antes da ultimação do julgamento, após o voto dos demais ministros, de

⁵¹ A declaração de inconstitucionalidade quanto às doações de pessoas naturais se restringia ao modelo atualmente empregado, que não prevê a fixação de um teto absoluto, igual para todos os cidadãos, baseado somente na renda pessoal. A legislação brasileira só prevê a fixação de um teto relativo, no valor de 10% da renda bruta declarada no ano anterior (art. 23, § 1º, Lei nº 9.504, de 1997). No caso de uso de recursos próprios, o candidato não está sujeito a qualquer limite a não ser o fixado pelo TSE, obedecidos os parâmetros da Lei nº 13.165, de 2015 (art. 23, § 1º-A, da Lei nº 9.504, de 1997, com as alterações da Lei nº 13.165, de 2015). A inexistência de um teto absoluto, notadamente em face da dimensão da desigualdade social experimentada pelo país, esvazia o primado da igualdade do valor do voto, consentâneo do princípio sensível da democracia e do princípio fundamental da isonomia.

modo a declarar a constitucionalidade das doações privadas individuais nos moldes previstos atualmente na legislação brasileira.

O ministro-relator apresentou um voto bastante substancial, partindo da constatação da crise de representatividade enfrentada pelo Congresso Nacional e pelas instâncias políticas de modo geral, crise esta que atingiu patamares que colocam em cheque o próprio funcionamento das instituições. A partir dessa constatação, indaga sobre as possíveis razões para essa crise e apresenta alguns diagnósticos certos, que são completados pelos votos dos demais ministros integrantes da Corte. Uma das razões levantadas pelo relator repousa seu cerne no modelo de financiamento vigente no país.

Apresenta o cenário do crescente e indiscreto volume de gastos empenhados nas campanhas eleitorais hodiernamente no Brasil (cenário este já apresentado no primeiro capítulo deste trabalho) e a repetição deste fenômeno nas democracias em geral. Acena para a necessidade premente de se reduzir o gasto das eleições brasileiras, embora reconheça que o gasto com eleições é o custo da democracia e que esse custo, embora deveras alto, é o garantidor, em última instância, do próprio Estado Democrático de Direito.

Em sentido similar, pontua o ministro Teori Zavascki ser necessário perseguir o justo equilíbrio das finanças eleitorais, de modo a garantir o espetáculo da democracia e lastrear seus indissociáveis custos, mas também de se limitar as fronteiras ao crescimento deste gasto em patamares razoáveis. Esta fórmula, na verdade, é o desafio constante das democracias partidárias e faz das finanças eleitorais uma matéria permanente na agenda política, de modo que o aperfeiçoamento da sua regulação seja um constante desafio mesmo para as experiências democráticas mais robustas. Neste sentido, merece transcrição o seguinte excerto de seu voto-vista:

Eis aí, pois, o grande paradoxo: o dinheiro pode fazer muito mal à democracia, mas ele, na devida medida, é indispensável ao exercício e à manutenção de um regime democrático. Onde está o equilíbrio, como conter os excessos, como direcionar o fluxo dos recursos apenas para o bem da democracia evitando corrupção e conluio, essas são algumas das perguntas cujas respostas são incessantemente buscadas, no Brasil e em muitos outros países, por especialistas e legisladores. Por isso mesmo é que se diz, à luz da experiência de direito comparado, que esse é “um tema condenado à sucessão de distintas reformas legais. Daí a importância de levar em conta seu caráter flutuante e conjuntural, pois a adoção de uma solução (...) costuma engendrar efeitos não buscados que devem ser novamente corrigidos mediante outra reforma legal. Não por acaso, ela é chamada de ‘legislação interminável’ na Alemanha, país que vem dando [ao tema] atenção destacada nos últimos 50 anos” (ZOVATTO, cit., p. 329/330). (2013, pp.2-3)

O ministro-relator aponta, inclusive, a omissão legislativa no sentido de estabelecer em lei os limites de gasto, por cargo em disputa, a cada eleição, reclamando a edição destas leis, à similaridade do que ocorre no modelo alemão. A minirreforma de 2006, Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006⁵², que alterou a Lei Geral de Eleições (Lei nº 9.504/1997), estabeleceu esse dever e que, na hipótese de omissão legislativa, os partidos arbitriariam livremente esses tetos.

A conveniência partidária findou por deliberadamente abrir espaço para uma verdadeira não-decisão, pavimentando o caminho para que as agremiações pudessem dispor livremente sobre esse relevante aspecto eleitoral. Para sepultar em definitivo essa imposição legal, o Congresso Nacional, na última reforma eleitoral⁵³, no ano de 2015 (abordada no Capítulo 3 do presente trabalho) decidiu por revogar definitivamente a necessidade de se editar periodicamente leis dessa natureza, fixando a necessidade de redução progressiva dos gastos verificados no último processo eleitoral tendo por baliza maior valor gasto no pleito imediatamente anterior⁵⁴. A fixação de um teto absoluto pelo TSE nos patamares dos maiores gastos já declarados nas eleições de 2014 certamente esvazia a relevância dessa medida, já que, embora contenha, em tese, o aumento dos gastos, não reduz as astronômicas cifras já empregadas a montantes que não comprometam a equidade do processo de disputa eleitoral.

No tocante à existência ou não de direitos políticos por parte de sociedades empresárias, o ministro-relator bem lembrou o entendimento consolidado pela Corte no sentido de vedar legitimidade a estas para o ajuizamento de ações populares, cujo requisito central se assenta na

⁵² Lei nº 9.504/1997- Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade. (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)

⁵³ Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, resultante do Projeto de Lei da Câmara nº 5.735, de 2013.

⁵⁴ Lei nº 13.165 - Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

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

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

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

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

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

capacidade eleitoral⁵⁵. Essa restrição ficou plasmada na súmula nº 365⁵⁶, do Pretório Excelso, que vedou o alcance da expressão “cidadão” às pessoas jurídicas, por entender que a cidadania é atributo personalíssimo das pessoas naturais com capacidade eleitoral passiva, no mínimo. Ora, se o entendimento da Corte se consolidou no sentido de não reconhecer direitos políticos às pessoas jurídicas, não faria sentido uma guinada circunstancial em sentido oposto. Assim, o relator encampou a visão dworkiniana, segundo a qual “o exercício de direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas” (2013, p.24) e que as empresas “não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política” (DWORKIN, 2010)

Em divergência à posição esposada pelo relator, o Ministro Gilmar Mendes apontou que não se trata de discutir se as sociedades empresárias têm ou não direitos políticos, mas antes de cingir-se ao indiscutível direito fundamental à liberdade de expressão da qual estas pessoas morais são detentoras. É nesse sentido, inclusive, o teor da decisão no *leading case* emblemático *Citizens United vs. FEC.*, de 2010 (abordado no 2º Capítulo deste trabalho), em que a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu por declarar inconstitucional qualquer limitação às doações do chamado *soft money*: decidiu-se, naquele país, que a imposição de tetos a essas doações viola a Primeira Emenda, que estabelece os direitos e liberdades de primeira geração, dentre os quais a liberdade de expressão, inclusive em relação às pessoas jurídicas.

Em réplica a esta tese, o relator sustentou que as empresas não são titulares de liberdade de expressão política, na medida em que não expressam preferências ideológicas, mas antes se orientam pela unívoca lógica inderrogável do lucro. Destacou, como apresentado no Primeiro Capítulo, que um pequeno grupo de empresas da construção civil, da indústria e dos bancos é responsável pela esmagadora maioria dos repasses e o faz a todos os candidatos a cargos majoritários, opositores entre si, que concentrem os maiores índices de preferência popular (intenção de voto) e que essa ambivalência das empresas é bastante reveladora da absoluta ausência de preferência ideológica que justifique a extensão deste direito fundamental à seara política, sem prejuízo do seu reconhecimento em outras arenas. Assim consignou em seu voto o ministro-relator, Luiz Fux:

⁵⁵ Segundo o Art. 5º, o inciso LXXIII, da Constituição Federal, qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular, sendo requisito para a sua propositura, portanto, a capacidade eleitoral, que, por sua vez, só se destinada a pessoas naturais em pleno gozo dos direitos políticos.

⁵⁶ Súmula 365/STF - Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular.

Examinando as informações acerca dos principais doadores de campanhas no país, eliminam-se quaisquer dúvidas quanto à ausência de perfil ideológico das doações por empresas privadas. Da lista com as dez empresas que mais contribuíram para as eleições gerais em 2010, a metade (cinco) realizou doações para os dois principais candidatos à Presidência e a suas respectivas agremiações. O que se verifica, assim, é que uma mesma empresa contribui para a campanha dos principais candidatos em disputa e para mais de um partido político, razão pela qual a doação por pessoas jurídicas não pode ser concebida, ao menos em termos gerais, como um corolário da liberdade de expressão. (2013, p. 28)

Oportuno registrar que a tese da frustração à liberdade de expressão das empresas não merece guarida na ordem jurídica pátria, já que as associações civis, entidades de classe e entidades sindicais não podem realizar doações eleitorais, herança legada do recrudescimento dos chamados Anos de Chumbo. Diversamente das empresas, orientadas pelo lucro, essas últimas sim possuem um previsível espectro de predileções políticas que as posiciona em favor ou desfavor de uma campanha na medida em que suas reivindicações sejam ou não contempladas pelo seu programa. Desse modo, a disputa política é seu foro natural de atuação e a sua vulnerabilidade patente, quando se tem em conta o poder econômico das empresas. Seria teratológico o financiamento por parte de um sindicato, a título de exemplificação, a um candidato que contrariasse suas expectativas.

Aqui sim há que se falar em frustração ao direito fundamental de uma pessoa jurídica na seara política e nem por isso o legislador conferiu legitimidade a essas organizações para a realização de financiamento político-partidário, instituindo um tratamento desigual injustificável sob a ótica do preceito fundamental da isonomia. O tratamento desigual, quando desacompanhado de razões materiais que o justifique enquanto política afirmativa, viola o direito fundamental à igualdade material e ofende a Constituição Federal.

Em igual sentido, acompanhando o relator, votaram os ministros Joaquim Barbosa, Dias Toffoli e Luis Roberto Barroso, em dezembro de 2013, Marco Aurélio, e Ricardo Lewandowsky, em abril de 2014, e Rosa Weber e Carmem Lúcia, em outubro de 2015, após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes que atrasou o desfecho da ADI 4650/DF por mais de um ano.

O ministro Dias Toffoli destacou a ausência de capacidade eleitoral das pessoas jurídicas e a titularidade da soberania se destinar ao povo, que exerce esse poder de modo magno, dentre outras possibilidades, por meio do sufrágio.

Conforme já apresentado na primeira parte deste capítulo, os ministros Toffoli, Rosa Weber, Carmem Lúcia e Marco Aurélio proferiram seu voto no sentido de que a Constituição

Cidadã guarda incompatibilidade com qualquer influência do poder econômico na disputa eleitoral, não devendo se cingir a inconstitucionalidade, pois, tão somente à sua manifestação abusiva.

O ministro Luis Roberto Barroso salientou em seu voto que o financiamento privado não é de *per se* inconstitucional ou limitador da experiência democrática, mas esses efeitos são descortinados na medida em que o poder financeiro desiguala substancialmente postulantes que deveriam guardar, entre si, no decurso da corrida eleitoral, uma relação minimamente razoável de igualdade. Assim, seu voto é no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do modelo eleitoral vigente no Brasil, que fora contestado no bojo da ADI em análise, mas não alcança outras possíveis conformações do sistema de regulação de financiamento eleitoral que se mostrem mais justos e escorreitos. Esse, aliás, foi o sentido imprimido no voto da maioria absoluta dos ministros, o que certamente não sepulta a discussão em torno desse tema, que, como bem acentuado pelo ministro Teori Zavascki, é matéria permanente no debate público.

Barroso destacou as raízes patrimonialistas do Estado brasileiro e os perigos advindos do modelo confrontado, que potencializa os perversos efeitos dessa sistêmica confusão entre o público e o privado.

Evidenciou a necessidade de que eventuais legislações futuras excluam do rol de financiadores possíveis aquelas empresas que hoje são responsáveis pelo maior volume das doações, diante do insuperável conflito de interesse existente entre estas e o Estado.

A maior contribuição do voto proferido pelo Ministro Barroso, no entanto, diz respeito às considerações que teceu em resposta ao porquê de as campanhas brasileiras serem tão caras e apontou para a premente necessidade de barateá-las. Em sua percepção, é na conjugação do voto em lista aberta com financiamento empresarial que residem as explicações. Some-se a este diagnóstico o excesso de partidos políticos e o vazio programático e ideológico carreado pela maioria esmagadora das agremiações e o conseqüente enfraquecimento destas em favor do personalismo dos candidatos e a permissão legal às coligações proporcionais, que tornam o processo eleitoral deveras antidemocrático, obscurantista e confuso para os cidadãos.

Reforçou, na oportunidade, a necessidade de se optar por um modelo que neutralize as disputas intrapartidárias e fortaleça os partidos-programa, como a adoção do sistema de voto em lista ou distrital misto para as eleições proporcionais. Associou corretamente a resistência da opinião pública aos modelos de lista fechado aos traumas da Ditadura e à insegurança

popular em delegar aos partidos a escolha dos nomes para compor a Câmara dos Deputados e os parlamentos subnacionais. Acresça-se a isso o justificável descrédito dos partidos perante a sociedade. Mas bem lembrou que menos de 10% dos parlamentares oriundos do modelo proporcional se elegem sozinhos, exclusivamente com seus votos: a quase totalidade das cadeiras é provida mediante os arranjos e estratégias espúrias das coligações, o que deixa claro que são as agremiações e não os cidadãos, necessariamente através das maiorias individuais apurada nas urnas, que determinam os resultados, mas, diversamente do modelo de lista fechada, não há aqui qualquer liame programático entre os mandatários coligados.

Conclui seu voto com uma provocação essencial: o alto risco de aumento vertiginoso do chamado caixa dois não justifica por si só a autorização de um modelo que contraria indiscutivelmente o interesse público e que desqualifica a experiência democrática brasileira. Faz um paralelo metafórico com o homicídio: não é a expressiva recorrência deste tipo penal que justifica a ausência de tutela penal para proteger o bem jurídico de primeiro relevo que é a vida. Ademais, o fenômeno do “caixa dois” perdura até os dias de hoje, pois os partidos e candidatos não podem movimentar somas captadas ilicitamente, mesmo à luz de um modelo de financiamento com baixa regulação, como é o brasileiro.

A divergência foi aberta pelo ministro Teori Zavascky, em abril de 2014, e acompanhada pelos ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello, em setembro de 2015, no sentido de não reconhecer qualquer inconstitucionalidade no modelo de captação de recursos privados vigente na legislação brasileira, julgando pela total improcedência da ação.

Zavascki, após pedido de vista, apontou em seu voto que os parâmetros constitucionais reclamados pelo autor da ação, como o fundamento republicano, o princípio sensível da democracia e a igualdade eleitoral, são demasiado abertos e indeterminados e que não possuem densidade normativa suficiente para fulminar de inconstitucionalidade as regras confrontadas (2014. p.5).

Assinalou que, diversamente do sustentado pelos ministros Rosa Weber, Carmem Lúcia e Dias Toffoli, o constituinte não tratou de repelir qualquer influência do poder econômico, mas antes aquela que é provida de caráter essencialmente abusivo. Para estes casos, a pena a ser aplicada é a cassação do mandato. Assim, não há que se supor que a mera agência do poder econômico seja carregada de inconstitucionalidade, indistintamente, mas tão somente aquela

que, diante da sua manifestação econômica radicalizada, compromete o regular curso das eleições.

Assentou que, embora as empresas de fato não votem, não há que se limitar a experiência democrática aos contornos estritos do voto, que, embora seja seu mecanismo de expressão por excelência, é mais uma entre as diversas alternativas possíveis. Reconhece, pois, o direito do setor empresarial, a expressar suas preferências, já que possui invariavelmente interesses em jogo, que podem ser homenageados ou constringidos conforme se sagre vencedora uma ou outra concepção ideológica na corrida eleitoral. A existência de interesses, pontua o ministro, não é deflagradora da sua ilegitimidade constitucional por si só, na medida em que todos os eleitores possuem interesses em disputa.

Zavascki também adverte para os riscos da modulação de efeitos da decisão proferida pela Corte: há que se pontuar se a decisão reconhecerá inconstitucional toda e qualquer fonte privada de financiamento; se somente as oriundas de pessoas jurídicas em qualquer caso; ou se somente as derivadas de pessoa jurídica, em moldes abusivos, como nos termos atualmente esboçados na legislação brasileira. Na última hipótese, não se impediria uma regulação futura alternativa e que neutralizasse de modo mais efetivo a influência abusiva, mas que não repelisse por completo essa possibilidade de expressão das preferências desses atores empresariais. Condena veementemente que a Corte declare inadmissíveis, em abstrato, toda a qualquer fonte de financiamento oriunda de pessoas jurídicas, vetando em absoluto a possibilidade de que o Congresso Nacional leve adiante novas e oportunas reformas nesse sentido.

O ministro Gilmar Mendes, após longo e controverso pedido de vista que atrasou o desfecho do julgamento da ADI 4650/DF, evocou o escândalo de *Watergate* e a CPI do Caso PC Farias para ponderar que posições proibicionistas não se revelaram capazes de conter a influência do poder econômico, mas antes o relegou à clandestinidade e o afastou de qualquer controle possível por parte do Estado. O ministro endossou os apontamentos de Zavascki e pontuou ser necessário aprimorar os mecanismos de controle ou mesmo alterar os parâmetros normativos que regulam as doações, tornando a influência do dinheiro tanto mais neutra quanto possível.

O ministro Gilmar levantou uma questão bastante relevante: a vedação ao financiamento privado, derivado de doações de pessoas físicas ou jurídicas, tornará os partidos políticos demasiado dependentes do Estado, com uma forte tendência à cartelização e à paralisação da

configuração político-partidária, tão indesejáveis quanto a captura dos partidos pelo poder econômico. O desejável é que os partidos se posicionem entre o Estado e a Sociedade, sendo um mediador do possível conflito social inerente à relação entre esses domínios, estabilizando o conjunto das expectativas destes grupos.

Para o ministro, o financiamento privado, notadamente aquele oriundo de pessoas físicas, é forte indicador da conexão do partido político com a sua base eleitoral. É de se dizer, um partido que só se financia por fonte estatais se confunde com o próprio Leviatã. De outra sorte, um partido que é impulsionado pela sua base social por meio do financiamento popular ou mesmo por fontes derivadas de pessoas jurídicas (empresas, sindicatos, associações, etc.) só mantém essa decisiva fonte de recursos se responder a essa base, por ocasião do exercício dos mandatos eletivos, com uma atuação política minimamente correspondente ao conjunto de anseios desses atores.

Gilmar Mendes, ao destacar a necessidade de se aperfeiçoar o controle das contas eleitorais, apontou a necessidade de reforma do prazo decadencial para a propositura de ação de impugnação de mandato eletivo, fixado em 15 dias (Art.14, §§ 10 e 11, Constituição Federal), e para o prazo prescricional para o julgamento das contas anuais dos partidos, estabelecido em 5 anos (Art. 37, § 3º, Lei 9.096, de 1995, com a redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009.). O alto volume de procedimentos e processos judiciais a cargo da Justiça Eleitoral, somado a essa exiguidade temporal, pressionam negativamente a atividade jurisdicional, levando-a a fazer uma análise demasiado superficial destas relevantes informações.

Os limites da decisão do Pleno do STF nos autos da ADI 4.650/DF ainda serão descortinados em futuras decisões da Corte, já que a decisão se deu no sentido de julgar parcialmente procedente o pedido formulado na petição do Conselho Federal da OAB, reconhecendo-se a inconstitucionalidade das doações empresariais nos moldes então existentes na legislação eleitoral. O Pretório Excelso decidiu pela constitucionalidade das doações de pessoas físicas, mesmo sinalizando para o desequilíbrio ocasionado pela inexistência de um teto absoluto em patamares razoáveis, já que não cabe à jurisdição constitucional, em princípio, arbitrar esses parâmetros ou mesmo recomendar ao Congresso Nacional esses limites, em homenagem à independência dos Poderes.

Tendo em vista que não foi alcançado o quórum mínimo exigido pela lei⁵⁷ que regula o rito de processamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, para a modulação de efeitos da decisão, não restou claro se a decisão alcançará toda a e qualquer regulamentação legislativa que trate de doações eleitorais por parte de pessoas jurídicas ou se tão somente o caso concreto atacado na ADI nº 4650/DF. O STF deu aplicação imediata à sua decisão, alcançando já as eleições municipais de 2016.

Deflui-se, entretanto, da leitura dos votos que, quanto ao financiamento empresarial, não há uma maioria formada no sentido de atestar a inconstitucionalidade de todo e qualquer financiamento por pessoa jurídica, vetando *ex ante* e em abstrato qualquer iniciativa legislativa neste sentido, ou se tão somente os parâmetros da legislação eleitoral confrontados nestes autos que efetivamente violam a Constituição. Em outras palavras, resta saber se a inconstitucionalidade deriva da ausência de capacidade política das pessoas jurídicas e da vedação a qualquer influência do poder econômico ou se tão somente deriva do arranjo legislativo que seja leniente com o abuso do poder econômico.

O quadro comparativo a seguir apresenta de modo didático as diferenças mais elementares entre os votos proferidos pelos ministros do STF no julgamento da ADI nº 4650/DF:

Tabela 5: Quadro-resumo dos votos na ADI 4650/DF

Ministro (por ordem de apresentação dos votos)	Inconstitucionalidade de qualquer Influência do poder econômico	Inconstitucionalidade do abuso do poder econômico	Violação aos princípios republicano e democrático.	Liberdade de expressão das pessoas jurídicas e capacidade de eleitoral	Admissibilidade de regime alternativo de doações empresariais	Inconstitucionalidade das doações de pessoas físicas.
Luiz Fux (relator)	A influência de <i>per se</i> não é inconstitucional, mas somente a sua manifestação abusiva.	Veda-se a influência abusiva, como se verifica concretamente na legislação confrontada.	As regras cotejadas violam estes princípios. Embora de baixa densidade	Não há capacidade eleitoral para pessoas jurídicas.	Cabível, desde que se neutralize a influência abusiva	Manifestou-se, inicialmente, pela inconstitucionalidade em face da inexistência de tetos

⁵⁷ Lei nº 9.868, de 1999 - Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

			normativa, seu alcance traça um repertório limitado de opções para o legislador infraconstitucional.	O relator não enfrentou a controvérsia acerca da liberdade de expressão das empresas.	sobre a normalidade do processo eleitoral.	absolutos razoáveis. Voltou atrás, no decurso do julgamento, por entender que não cabe ao STF estipular os parâmetros aceitáveis.
Ministro (por ordem de apresentação dos votos)	Inconstitucionalidade de qualquer Influência do poder econômico	Inconstitucionalidade do abuso do poder econômico	Violação aos princípios republicano e democrático.	Liberdade de expressão das pessoas jurídicas e capacidade de eleitoral	Admissibilidade de regime alternativo de doações empresariais	Inconstitucionalidade das doações de pessoas físicas.
Joaquim Barbosa	Considera que qualquer influência deve ser vetada.	Considera que qualquer influência deve ser vetada, não somente a abusiva.	Com o relator.	Idem.	Não se manifesta a este respeito.	Inconstitucionalidade por abusividade dos parâmetros adotados.
Dias Toffoli	Acompanha o Min. Joaquim Barbosa.	Acompanha o Min. Joaquim Barbosa.	Com o relator.	Não se manifesta a este respeito.	Idem.	Idem.
Roberto Barroso	Com o relator.	Com o relator.	Com o relator.	Acompanha o relator.	Com o relator.	Com o relator.
Teori Zavascki (divergência)	A influência pura e simples não é rechaçada pelo Constituinte: há que se provar a turbação à normalidade eleitoral.	A influência abusiva é que deve ser combatida.	Esses princípios não possuem densidade normativa suficiente para atacar de inconstitucionalidade o objeto da ADI 4650/DF: cabe ao legislador delimitar seu alcance.	O interesse é pressuposto de todas as pessoas, físicas ou jurídicas, no processo eleitoral: não é criminalizável de <i>per se</i> . As empresas contam com legitimidade para expressar suas preferências.	Um regime alternativo, que neutralizasse o abuso e vedasse doações de empresas que dependem de prover governos seria desejável.	As doações de pessoas físicas são altamente desejáveis e reveladoras da conexão entre partidos e o eleitorado. Não cabe ao STF arbitrar seus parâmetros.

Ministro (por ordem de apresentação dos votos)	Inconstitucionalidade de qualquer Influência do poder econômico	Inconstitucionalidade do abuso do poder econômico	Violação aos princípios republicano e democrático.	Liberdade de expressão e das pessoas jurídicas e capacidade de eleitoral	Admissibilidade de regime alternativo de doações empresariais	Inconstitucionalidade das doações de pessoas físicas.
Ricardo Lewandowski	Com o relator.	Com o relator.	Com o relator.	Não se manifestou a este respeito.	Não se manifestou a este respeito.	Acompanha o Min. Joaquim Barbosa.
Marco Aurélio	Com o relator.	Acompanha o Min. Joaquim Barbosa.	Com o relator.	Idem.	Idem.	Com o relator.
Gilmar Mendes	Acompanha o min. Teori.	Acompanha o min. Teori.	Acompanha o min. Teori.	Acompanha o min. Teori.	Idem.	Constitucionais e consentâneas da vivência democrática.
Rosa Weber	Com o relator.	Com o relator.	Com o relator.	Com o relator.	Com o relator.	Com o relator.
Carmem Lúcia	Acompanha o Min. Joaquim Barbosa.	Acompanha o Min. Joaquim Barbosa.	Com o relator.	Acompanha o relator.	Não se manifestou a este respeito.	Com o relator.
Celso de Melo	Acompanha o min. Teori.	Acompanha o min. Teori.	Acompanha o min. Teori.	Acompanha o min. Teori.	Idem.	Acompanha o min. Teori.

(Fonte: elaboração própria)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há, na atualidade, intenso debate quanto à constitucionalidade do financiamento privado de campanhas, seja ele derivado de pessoas físicas ou jurídicas. Enquanto o Congresso Nacional se posiciona de modo conservador em torno da temática, negando reconhecimento às flagrantes distorções existentes no modelo brasileiro, o Supremo Tribunal Federal mostra-se bastante progressista nesta seara, reconhecendo as fragilidades do sistema pátrio e declarando a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Geral de Partidos e na Lei Geral de Eleições.

O fato é que as crises se radicalizam e o Parlamento, foro natural deste debate, invariavelmente será forçado a enfrentar adequadamente esse tema, já que a omissão reiterada acaba por por em risco a própria estabilidade das frágeis instituições brasileiras. O sistemático adiamento da discussão de uma Reforma Política ampla tem progressivamente tornado o Congresso Nacional e as relações institucionais Executivo-Legislativo cada vez mais ingovernáveis, diante da alta fragmentação partidária. Os velhos mecanismos de governabilidade já demonstram falência e o Poder Legislativo está se reposicionando na configuração do presidencialismo de coalizão, além do reposicionamento galopante do Poder Judiciário, que tem protagonizado decisões de distinta envergadura, em sede de ativismo judicial.

É relevante se ter em mente que as soluções simplórias ou dogmáticas para questões desse relevo geralmente não se mostram empiricamente satisfatórias. Tampouco são efetivas soluções incrementais ou reativas: há que se lançar um olhar estratégico e vertente nesta seara. A Reforma Política deve ser vista de modo integral: é necessário que o financiamento seja pensado em conjunto com o sistema de eleição para cargos proporcionais; com a imposição de cláusulas de desempenho partidário; conjugada com a proibição às coligações proporcionais; com a qualificação do controle e responsabilização dos partidos e dos candidatos; e com a punição rigorosa de crimes eleitorais, especialmente do caixa dois.

Oportuno também que os temas de Reforma Política sejam refletidos à luz do fortalecimento dos partidos políticos em detrimento do personalismo dos candidatos, pois, na democracia contemporânea, ainda não se tem notícia de uma fórmula alternativa para que se exercite adequadamente a delicada atividade da representação política que não passe pelas agremiações partidárias.

É imperioso, por outro lado, que não se credite ao fim do financiamento empresarial de campanhas a façanha redentora de dismantelar o processo de corrupção sistêmica no qual o Brasil está imerso, sob pena de que novamente se mobilize a opinião pública em torno de uma agitação que invariavelmente restará frustrada. A opinião pública não merece ser ludibriada com mais essa promessa salvacionista, pois, em vez de resgatar a crença nas instituições e, sobretudo, na Política, é bastante provável que se aumente a já abissal distância existente entre a sociedade e as instituições.

Se é cristalino que a legislação eleitoral promove institucionalmente os nada republicanos valores patrimonialistas, de confusão entre o domínio público e o privado, igualmente o é o fato de que a corrupção está na gênese da formação da consciência coletiva do povo brasileiro e não somente nas suas fraturas expostas. A corrupção sistêmica precede a própria República, o sistema democrático e, por conseguinte, o financiamento da atividade político-partidária, não sendo possível que seus efeitos se circunscrevam, portanto, aos seus estreitos limites.

A Constituição, a partir dos princípios estruturantes que regem a ordem político-jurídica, não parece possuir densidade normativa suficiente para permitir a conclusão liminar de que as doações de pessoas jurídicas ou físicas são incompatíveis com seu texto indistintamente, quaisquer que sejam os parâmetros praticados. De outra sorte, é patente que o regramento do financiamento privado de campanhas nos moldes ora praticados no país colide frontalmente com os mais frouxos dos critérios que se tenha em conta de isonomia eleitoral, equilíbrio da disputa eleitoral e independência do exercício da atividade política.

Não há que se supor, outrossim, que o fenômeno do caixa dois será fomentado ou extirpado da realidade pátria a partir da opção política por um ou outro modelo de financiamento que se eleja, já que nenhuma das configurações radicais de financiamento exclusivamente público ou predominantemente privado se mostrou capaz de eliminar essa indesejável prática.

Há que se aperfeiçoar o sistema de controle, com medidas como a divulgação de gastos em tempo real, com o incentivo à realização de auditorias independentes pela sociedade civil organizada, com a admissão da viabilidade da responsabilidade civil objetiva e criminal dos partidos políticos, com a dilatação dos prazos decadenciais e prescricionais para o julgamento das contas eleitorais e com a radicalização da transparência das contas partidárias.

Importante também que o acesso às subvenções públicas se dê mediante um sistema de contrapartidas (*matching funds*), que possa impulsionar os partidos a reconquistar a confiabilidade da opinião pública, a partir de uma agenda programática. Oportuno também que as doações privadas sejam incentivadas mediante deduções fiscais, pois o financiamento individual é indicador por excelência do engajamento político e da conexão dos partidos com os cidadãos. A adoção de regra de equilíbrio, à similaridade do que ocorre na Alemanha, limitando o volume de repasses públicos à arrecadação de fundos privados, seria de grande valia para evitar que os partidos se tornem autossuficientes a ponto de desprezar a própria opinião pública, tal qual ocorre hodiernamente.

Parte dos tributos já é destinada aos partidos, via dotação orçamentária específica. Ocorre que essa destinação se dá em proporção com a representação na Câmara dos Deputados. Mais democrática seria uma destinação mediada pela participação direta dos contribuintes, por meio da indicação dos partidos de sua preferência, via destinação pessoal de parte do imposto sobre renda, via dedução fiscal. Essa medida não resultaria por si só em aumento de gasto, mas tão somente numa reconfiguração da distribuição dos recursos do Fundo Partidário, lastreada no desejo popular e não na preservação dos *super parties* brasileiros, que se beneficiam das atuais regras sagradas do *status quo* partidista.

A adoção de tetos absolutos em valores razoáveis para as doações privadas de pessoas físicas ou jurídicas é medida emergencial para a democracia brasileira, de modo a impedir que excessos do poder econômico contaminem a legitimidade do pleito eleitoral e desequilibrem o primado do igual valor do voto (*one man one vote*).

Caso se opte por tolerar a participação das pessoas jurídicas no financiamento da atividade político-partidária, é imperativo que as restrições só se deem em relação aos segmentos que justificadamente não devam realizar essas doações, tais como empresas que contratam com a Administração Pública, empresas que dependem de prover governos, organismos estrangeiros e entidades religiosas. Qualquer restrição quanto a sindicatos, entidades de classe e organismos que atuam em defesa de causas admitidas em Direito é política discriminatória e, portanto, de constitucionalidade altamente duvidosa, caso se admita a participação de empresas.

O evidente reconhecimento de que as pessoas jurídicas não contam com capacidade eleitoral, não é suficiente para viciar de inconstitucionalidade a sua legitimidade política para

influir no processo eleitoral, já que não se esgota no voto a liberdade de expressão na sua dimensão política, desde que guardados os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e da vedação ao uso abusivo do poder econômico.

No que pese a decisão do Supremo Tribunal Federal ser no sentido de que as atuais doações de pessoas físicas não violam os preceitos constitucionais, as conclusões desse trabalho são em caminho oposto, em franca divergência, já que a imposição de um teto relativo, dadas as assimetrias de renda existentes no país, não preserva a equidade do valor do voto. Vale ponderar, entretanto, que os próprios ministros reconheceram esses desajustes, embora não tenham rechaçado as doações individuais. É possível que essa decisão tenha sido ponderada pela inexpressividade do financiamento derivado de pessoas naturais no caso pátrio: com um eventual aumento destas distorções, em face da proibição das doações empresariais, nada obsta que se reconheça futuramente essa mutação de constitucionalidade.

Por fim, é relevante se ter em mente que a controvérsia que envolve as doações empresariais não está sepultada: a maioria dos ministros do STF se inclinou no sentido de entender que somente a conformação abusiva do financiamento empresarial é incompatível com a Constituição. Modelos mistos alternativos, mais equânimes e proporcionais, que conseguissem neutralizar o abuso de poder econômico, podem ser, em tese, futuramente admitidos por aquela Corte.

Ademais, ainda tramita no âmbito do Congresso Nacional a PEC nº182, de 2007, cujo propósito é constitucionalizar expressamente as doações empresariais. Neste particular, vale registrar que mesmo que essa PEC seja aprovada (a conjuntura no Senado Federal é amplamente desfavorável a isso), o viciado regramento praticado até aqui na captação de recursos para as eleições brasileiras não pode ser restaurado nem mesmo via emenda constitucional, já que o parâmetro de onde se defluiu o juízo de inconstitucionalidade deriva de princípios de primeira grandeza e direitos fundamentais⁵⁸, impassíveis de derrogação constitucional que tenda a abolir seus núcleos normativos essenciais⁵⁹. Some-se a esse ponto as inconstitucionalidades formais

⁵⁸ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

[...]

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

[...]

IV - os direitos e garantias individuais.

⁵⁹ Teoria da intangibilidade dos núcleos essenciais das cláusulas pétreas.

verificadas na tramitação dessa PEC na Câmara dos Deputados, notadamente no que tange à ofensa ao princípio da irrepetibilidade de proposições rejeitadas ou prejudicadas na mesma sessão legislativa.

É importante que as decisões futuras do Congresso Nacional se deem ao largo das tradicionais polarizações e radicalização entre os extremos do proibicionismo e da leniência com o abuso de poder econômico, e encontre no sistema de financiamento misto o justo equilíbrio que seja capaz de assegurar a desejada independência dos partidos tanto do Estado, nos arranjos cartelizados, quanto dos financiadores particulares e que posicione os partidos como interlocutores e estabilizadores das expectativas dos particulares ante o Estado. Deve-se ter em mente que não há sistema eleitoral perfeito, mas sim sistemas eleitorais possíveis, e que alguns comprovadamente se mostram superiores a outros em performance, conforme se tenha um ou outro propósito esposado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEMANHA. Constituição (1949). Constituição Federal nº s/n, de 23 de janeiro de 1949. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. 1. ed. Atualização: Janeiro de 2011, Tradutor Assis Mendonça, Aachen. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.
- ALEMANHA. Constituição (1994). Lei nº s/n, de 31 de janeiro de 1994. **Lei Geral dos Partidos**. Lei alterada em 23/08/2011. Disponível em: <<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.
- BACKES, Ana Luiza; **Financiamento partidário e eleitoral**: Alemanha, França, Portugal e Espanha. Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados, Brasília, mar. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentosepesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012_22272.Pdf>. Acesso em: 17 ago. 2015>.
- BACKES, Ana Luiza; VOGEL, Luiz Henrique. **Financiamento de campanhas**: problemas do modelo atual e opções legislativas para enfrentá-los. 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2014_3.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.
- BRASIL. Lei nº 9.504, de 19 de janeiro de 1995. **Lei Geral dos Partidos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 26 ago. 2015.
- BRASIL. Sílvia Mugnatto. Câmara dos Deputados (Ed.). Câmara não quer reforma política, diz Eduardo Cunha. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/488952-CAMARA-NAO-QUER-REFORMA-POLITICA,-DIZ-EDUARDO-CUNHA.html>>. Acesso em: 14 set. 2015.
- BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (Org.). **Glossário eleitoral brasileiro**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a#abuso-do-poder-economico>>. Acesso em: 05 nov. 2015.
- BRIFFAULT, Richard, in: Pippa Norris, Andrea Abel van Es, Lisa Fennis: **Checkbook elections. Political finance in comparative perspective**. Executive Report, 2015. University of Sydney, Australia, p. 38-39.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Congresso. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Resolução nº 17, de 1989. Atualizado até 17/4/2015. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_interno_15ed.pdf?sequence=37>. Acesso em: 16 set. 2015.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Site eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 16 set. 2015.
- CANÁRIO, Pedro. **"Caminhamos a passos largos para o common law", afirma Teori Zavascki**. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-nov-10/caminhamos-passos-largos-common-law-teori-zavascki>>. Acesso em: 13 nov. 2015.
- CORRÊA, Alessandra. **Financiamento de campanhas**: modelos nos EUA, França e Grã-Bretanha geram polêmica. 15 julho de 2013. BBC BRASIL. Nova York. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/07/130710_financiamento_eleicoes_dg> Acesso em: 19 ago. 2015.
- COSTA, Fernando Nogueira da. **Operação Mãos Limpas = Operação Lava-Jato?** 2015. Disponível em: <<https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2015/03/13/operacao-maos-limpas-operacao-lava-jato/>>. Acesso em: 26 ago. 2015.
- DWORKIN, Ronald. “
<www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2015. **The Devastating Decision**”. In: The New York Times Review of Books, 25.02.2010, disponível em <http://www.public.iastate.edu/~jwcwolf/Law/DworkinCitizensUnited.pdf>
- ESPAÑA. Co
nstituição (1978). Constituição Federal nº s/n, de 31 de janeiro de 1978. **Constitución Española**. Disponível em: <<http://>
- FGV (São Paulo). Luciana Gross Cunha (Org.). **Relatório IPCLBrasil - 1º trimestre / 2015**. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13729/Relatório_IPCLBrasil_1º_Trimestre_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 ago. 2015.
- FRANÇA. Código nº s/n, de 19xx. **Code Électoral**. Atualizado até 3/08/2015. Disponível em: <<http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20150821>>. Acesso em: 19 ago. 2015.
- FRANÇA. Constituição (1958). Constituição Federal nº s/n, de 04 de janeiro de 1958. **La Constitution**. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

- ITÁLIA (2014). Lei nº 13, de 21 de janeiro de 2014. **Legge nº 13**. Disponível em: <<http://www.normattiva.it/do/atto/export>>. Acesso em: 19 ago. 2015.
- ITÁLIA. Constituição (1947). Constituição Federal nº s/n, de 27 de dezembro de 1947. **Costituzione della Repubblica Italiana**. Disponível em: <<http://www.governo.it/Governo/Costituzione/principi.html>>. Acesso em: 18 ago. 2015.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Reflexões em torno do princípio republicano**. 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67670/70278>>. Acesso em: 13 nov. 2015.
- OVIDIO, Francisco. **Aspectos do direito comparado**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S.l.], v. 79, p. 161-180, jan. 1984.
- PIZZIMENTI, Eugenio, in: Pippa Norris, Andrea Abel van Es, Lisa Fennis: **Checkbook elections. Political finance in comparative perspective**. Executive Report, 2015. University of Sydney, Australia, p. 25-26.
- REDE DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA E JURÍDICA. Sítio eletrônico do LEXML. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/>>. Acesso em: 16 set. 2015.
- SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política - Teoria Geral e Experiências no Direito Comparado**. 1. ed. Curitiba: Ithala, 2014. v. 1. 217p
- SARMENTO, D. e OSORIO, A. In **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições**, 2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2015
- SENADO FEDERAL. Congresso. Senado. Regimento Interno do Senado Federal: Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em: 16 set. 2015.
- SENADO FEDERAL. Sítio eletrônico do Senado Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em: 16 set. 2015.
- SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. **A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006)**. Resenha Eleitoral: revista eletrônica do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, Florianópolis, n. 3, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://bit.ly/19CleYU>. Acesso em 14 out. 2015.
- SPECK, Bruno Wilhelm., in: Pippa Norris, Andrea Abel van Es, Lisa Fennis: **Checkbook elections. Political finance in comparative perspective**. Executive Report, 2015. University of Sydney, Australia, p. 17-18.
- _____. **Financiamento eleitoral no Brasil e nos EUA**. 2012. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/unicamp/clipping/2012/08/14/financiamento-eleitoral-no-brasil-e-nos-eua>>. Acesso em: 17 ago. 2015.
- _____. **O financiamento político e a corrupção no Brasil**. In: Rita de Cássia Biazon. Temas de Corrupção Política. São Paulo: Balão Editorial, 2012. Cap. 2. p. 49-94.
- _____. **Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil**. Cadernos Adenauer, VI, nº 2. Rio de Janeiro: Fundação KAS, 2005, p. 123-159
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 16 set. 2015.
- TOFFOLI, Antonio Dias. **Quem Financia a Democracia no Brasil?** Desafios da quarta maior democracia do mundo. Disponível em: <<http://interessencional.uol.com.br/index.php/edicoesrevista/quem-financia-a-democracia-no-brasil-3/>>. Acesso em: 14/10/2015
- ZOVATTO, Daniel. **Financiamento de partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada** in Opinião Pública, Nº 2 Vol. XI. Campinas: CESOP, 2005, p. 287-336.

