

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Curso de Gestão Pública

André Corrêa de Souza

**ANÁLISE E PERSPECTIVAS SOBRE O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA
ELEITORAL NO BRASIL E AS RECENTES MINIRREFORMAS**

Belo Horizonte
2015

André Corrêa de Souza

**ANÁLISE E PERSPECTIVAS SOBRE O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA
ELEITORAL NO BRASIL E AS RECENTES MINIRREFORMAS**

Monografia apresentada ao Curso de Gestão Pública da
Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito
parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão
Pública.

Orientador: Juarez Guimarães Rocha

Belo Horizonte
2015

André Corrêa de Souza

**ANÁLISE E PERSPECTIVAS SOBRE O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA
ELEITORAL NO BRASIL E AS RECENTES MINIRREFORMAS**

Monografia apresentada ao Curso de Gestão Pública da
Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito
parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão
Pública.

Juarez Guimarães Rocha (orientador) – UFMG

Examinador 1

Belo Horizonte, ____ de dezembro de 2015.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais pelo apoio incondicional nesta jornada.

Ao meu orientador Juarez Guimarães pelo apoio e suporte no desenvolvimento deste trabalho e, aos professores da UFMG pelos ensinamentos transmitidos.

Ao Doutor Jacson Campomizzi e colegas da Procuradoria Geral de Justiça e a Assembleia Legislativa.

Aos amigos, minha gratidão.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação direta de constitucionalidade

Art. – Artigo

ENCLLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

IDEA – *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*

LOPP – Lei Orgânica dos Partidos Políticos

STF - Supremo Tribunal Federal

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PEC – Proposta de Emenda a Constituição

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

RESUMO

A presente monografia desenvolveu uma pesquisa acerca do funcionamento do financiamento de campanha eleitoral no Brasil, abordando as recentes reformas realizadas nos textos legislativos sobre tema, bem como uma análise de aspectos relacionados ao financiamento, quais sejam, a corrupção e o caixa 2. Parte-se da ideia que a discussão sobre os tipos de financiamento de campanha é controversa e está em constante mutação. Este trabalho abordou as especificidades de cada tipo e projetou um possível cenário baseado nas alterações realizadas pela Lei 13.165/15, que, fundamentalmente, vetou a possibilidade de que pessoas jurídicas realizassem doações para candidatos ou partidos políticos.

Palavras-chave: Financiamento de campanha eleitoral, reforma política, corrupção, caixa 2.

ABSTRACT

This study develops a research about how the electoral campaign financial system works in Brazil, including the recent reforms in the legislative texts about the subject and also an analysis of related aspects about the financial system, which are, corruption and slush fund. From the idea of how the discussion about campaigns financial system are controversial and in constant changing, was said the specificities of each type and projected one possible horizon based on the changes made by the Law 13.165/15, which, fundamentally, banned the possibility that juridical persons made donations to candidates or political parties.

Keywords: electoral campaign financial, political reform, corruption, slush fund

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL.....	17
2.1 Legislação	21
3 FINANCIAMENTO PÚBLICO X PRIVADO.....	25
3.1 O financiamento privado	26
3.2 O financiamento público	27
3.2.1 O financiamento público direto.....	27
3.2.2 O financiamento público indireto	28
3.3 O modelo de financiamento brasileiro.....	31
4. REFORMA POLÍTICA	35
4.1 O julgamento do STF	37
4.2 Corrupção e controle.....	39
5 CONCLUSÃO.....	43
REFERÊNCIAS.....	47

1 INTRODUÇÃO

É notório que o financiamento de campanha eleitoral tem ocupado grande parte das atuais discussões sobre o resultado das eleições, bem como a atuação dos agentes políticos eleitos. Nos últimos tempos, observa-se uma série de episódios de corrupção envolvendo tais recursos, juntamente com uma sensação de insatisfação popular acerca dos interesses defendidos por políticos eleitos que, em tese, não estariam em sinergia com o interesse público e/ou dos cidadãos.

Este cenário trouxe à tona uma série de deliberações e propostas que já povoam o Poder Legislativo há mais de uma década, visando à alteração do atual modelo de financiamento de campanhas. A letargia do Parlamento se encerrou, e alguns projetos de lei foram votados. Contudo, quem assumiu papel de destaque foi o Poder Judiciário que, no mês de setembro de 2015, encerrou o julgamento, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), após um pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes que obistou a votação por mais de um ano, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), declarando inconstitucional a doação de pessoas jurídicas para campanhas políticas, autorizada anteriormente pelo projeto de lei votado na Câmara dos Deputados.

Tal cenário de dissenso e incerteza demonstra que o debate acerca do tema vem cada vez mais se tornando necessário, devendo extrapolar o limite dos Três Poderes, pois, observa-se que, no Brasil, os gastos em campanhas eleitorais vêm aumentando em uma escalada galopante, havendo indícios de convergência entre o montante gasto e o êxito na eleição. Tal fato sugere que muitas vezes o eleito, a despeito de seu dever de representar a população, tem representado apenas os interesses de seus financiadores, que integram uma minoria empresária influente.

As alterações na legislação, portanto, buscariam estabelecer uma sintonia adequada entre representantes e representados, alcançando um aprimoramento da nossa democracia e uma simetria maior com os princípios republicanos que devem reger as escolhas feitas para a condução do País. Contudo, apesar do campo de possibilidades dispostas, não se pode afirmar que a mudança de regras do financiamento gerará necessariamente os resultados esperados.

Insta salientar que o assunto não deve ser abordado apenas no aspecto do financiamento realizado legalmente, sendo manifesta a existência de doações envolvendo o “Caixa 2”. Dessa maneira, não se pode tecer uma análise sobre as possíveis mudanças sem que haja atenção às

consequências reflexas que podem acontecer. Nesse sentido é imperativo dizer que as instituições de controle e fiscalização podem e devem assumir papel relevante nesse possível novo cenário, cumprindo posição ainda mais destacada do que nos dias de hoje.

Serão, portanto, expostos, ao longo deste trabalho, aspectos relativos às possíveis mudanças que estão ocorrendo, tal como suas consequências, expondo os aspectos positivos e/ou negativos entre as modalidades do financiamento de campanhas eleitorais. Buscando realizar uma análise prudencial do cenário que se propõe com as atuais mudanças na legislação eleitoral.

2 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

O financiamento de campanha de eleitoral é o meio pelo qual os partidos políticos e candidatos recebem recursos, pecuniários ou não, para que seja feito o custeio e a realização da campanha eleitoral. Todavia, os meios de financiamento não são livres e estão submetidos a um regramento legal. No ordenamento jurídico pátrio, grande parte dessas regras se encontra em dois diplomas jurídicos, a Lei nº 9504/97, denominada Lei das Eleições, e a Lei nº 9096/95, a Lei dos Partidos Políticos.

Ressalte-se que estas leis foram sancionadas na época com o intuito de estabilizar a legislação acerca do processo eleitoral, pois, anteriormente a estas, a cada pleito eleitoral se estabeleciam novas regras. Vislumbrou-se que com a edição destas leis a fase conturbada antes vivida seria solucionada. Todavia, o efeito desejado não foi alcançado e a constante tônica da reforma política continua em voga, com a presença de alterações legais a cada eleição. (REIS, 2010).

É imperioso salientar que o financiamento também se submete a outros limites legais, como princípios constitucionais que irão assentar os objetivos do pleito eleitoral e outros atos normativos, como as resoluções do TSE, que venham disciplinar os temas não dispostos pela legislação supracitada.

Nesta senda é imprescindível citar o diploma legal que será um dos pontos centrais na discussão deste trabalho, a atualíssima Lei nº 13.165/2015, sancionada no dia 29 de setembro de 2015, que alterou artigos relevantes das leis mencionadas alhures. Dentre as mudanças, se inserem vários aspectos do financiamento de campanha.

O financiamento de campanhas eleitorais, dentro sistema político eleitoral pode ser classificado como:

- a) Sistema exclusivamente público;
- b) Sistema exclusivamente privado;
- c) Sistema misto.

Serão abordados, mais à frente no trabalho, o funcionamento de cada modalidade de financiamento, suas especificidades, vantagens e desvantagens e como estes foram, são e serão utilizados em nosso sistema político.

Podemos perceber, ao longo do tempo, alguns problemas referentes ao financiamento, quais sejam: a influência do poder econômico, a vulnerabilidade dos candidatos perante os financiadores de sua campanha, o encarecimento das campanhas, a falta de controle e de transparência dos recursos e uma manutenção do *status quo*. (FLEISCHER, 2000; BOHN, FLEISCHER E WHITACKER, 2002; SPECK, 2004, 2005; SAMUELS, 2006).

Dessa maneira, o tema desponta como uma importante e atual análise no Direito Eleitoral e na Ciência Política, bem como de toda sociedade que se encontra sujeita às decisões tomadas pelos eleitos, abrangência essa que traz contornos controversos e contemporâneos ao debate.

A partir dos princípios democráticos que regem a disputa eleitoral, o modelo ideal de financiamento seria um modelo eficaz no controle da movimentação dos recursos para partidos e candidatos, que contribuísse efetivamente no combate à corrupção e, principalmente, na extirpação do abuso do poder econômico, não permitindo que este seja um fator preponderante no êxito eleitoral.

Como podemos observar nos gráficos e na tabela abaixo, as doações para candidatos, comitês e diretórios partidários vêm crescendo e, conseqüentemente, aumentam também os problemas supracitados.

Tabela 1 – Evolução do financiamento eleitoral ao longo dos anos

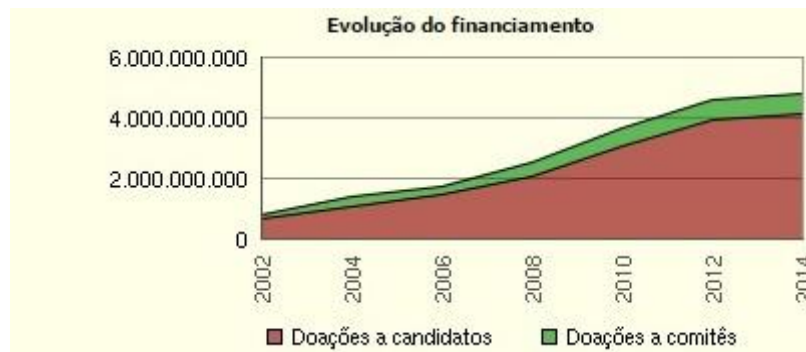
Ano	Doações a candidatos	Doações a comitês/diretórios	Compensação*	Líquido	Custo do voto
2002	R\$ 678.372,927	R\$ 142.287,527	- R\$ 28.113,522	R\$ 792.546,932	R\$ 1,30
2004	R\$ 1.080.994,664	R\$ 322.399,055	- R\$ 10.171,303	R\$ 1.393.222,416	R\$ 6,83
2006	R\$ 1.514.190,740	R\$ 370.471,360	- R\$ 155.619,523	R\$ 1.729.042,577	R\$ 3,05
2008	R\$ 2.100.058,975	R\$ 545.418,465	- R\$ 133.071,291	R\$ 2.512.406,149	R\$ 11,79
2010	R\$ 3.223.126,295	R\$ 1.631.668,178	- R\$ 1.188.189,284	R\$ 3.666.605,190	R\$ 5,53
2012	R\$ 3.977.057,221	R\$ 2.027.115,487	- R\$ 1.376.961,387	R\$ 4.627.211,322	R\$ 20,61
2014	R\$ 4.341.740,868	R\$ 2.683.875,227	- R\$ 2.209.910,306	R\$ 4.815.705,789	R\$ 7,90

* Doações realizadas por candidatos e comitês a outros candidatos e comitês, e que devem ser compensadas na totalização.

Fonte: ÀS CLARAS...,2015

Na tabela 1 pode-se perceber um grandioso aumento do montante doado tanto aos candidatos como aos comitês e diretórios, evidenciando o encarecimento das campanhas nos últimos doze anos. Por conseguinte, há um aumento no custo do voto, sendo este mais caro nas eleições municipais, como também vamos observar nos gráficos a seguir. Tal fato, provavelmente, acontece devido ao grande número de candidatos e cargos disputados nas eleições municipais, a despeito da importância e vulto destinado às eleições estaduais e presidenciais.

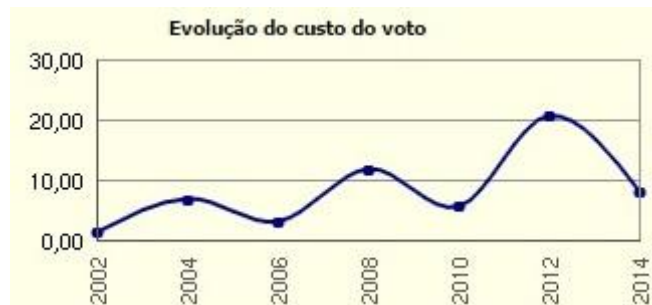
Gráfico 1 – Evolução do financiamento



Fonte: ÀS CLARAS...,2015

O gráfico 1 representa a evolução do financiamento de acordo com o volume de doações demonstrados na tabela 1, confirmando a natureza de que as candidaturas são mais individuais do que partidárias.

Gráfico 2 – Evolução do custo do voto



Fonte: ÀS CLARAS...,2015

No gráfico 2 é demonstrado o fenômeno do custo do voto nas eleições, utilizando os dados da tabela 1. Como já abordado, o custo do voto é acentuadamente maior nas eleições municipais. Neste cenário, é oportuno citar a cientista política Fátima Anastasia ao analisar o individualismo das eleições e o grande número de candidatos:

Nossas campanhas são individuais — e esse eu acho um ponto muito importante. É um número assombroso de candidatos. Cada partido pode lançar um número de candidatos correspondente a uma vez e meia o número de cadeiras na Câmara, e isso corresponde a milhares de candidatos a cada eleição. E obviamente é muito mais difícil ter o controle sobre milhares de candidatos do que sobre algumas dezenas de partidos. (ANASTASIA, 2005)

Outro ponto que mostra certa debilidade do sistema partidário atual é bem representado pela pesquisa Índice de Confiança na Justiça da Fundação Getúlio Vargas, que afere a confiança da população nos partidos políticos no ano de 2014, apontando uma variação entre 5% e 8%, ficando em último lugar entre as instituições pesquisadas. (MELO, 2015).

Não se pode, em vista disso, culpar exclusivamente a legislação atual. É importante situar a importância e a posição que ocupam em uma democracia representativa os partidos políticos e os candidatos eleitos, ainda rodeados por uma cultura semi-oligárquica.

Noutro giro, o controle dos recursos das campanhas deve ser também ponto central nesta discussão, sendo impossível discutir o assunto sem abordar a questão do controle de como os recursos entram e de como eles saem. É necessário que seja dada grande publicidade aos gastos, para que se evite que os recursos tenham origem ou destinação ilegal.

Outra dimensão de grande relevância a ser abordada é a relação da representação política moderna com o voto, e se este cada vez está mais vinculado ao aporte financeiro na campanha. Sendo assim, em tese, a representação estaria sendo exercida de uma maneira falha. Márcio Nuno Rabat apresenta um estudo sobre o tema através da ótica de Sartori:

Giovanni Sartori acabou por chegar, no fim da década de 1950, à conclusão de que, apesar de todas as críticas, é no processo eleitoral que reside o fator decisivo para que um estado, na atualidade, possa ser considerado representativo. E isso justamente porque o voto estabelece um vínculo, de características muito específicas, entre representantes e representados. De acordo com Sartori, é um erro “considerar as eleições como um ato de nomeação”; na verdade, elas constituem “um poder, e um poder recorrente, de nomeação. E isto estabelece toda a diferença, porque quem detém o poder de confirmar

ou não, em prazos determinados, um dirigente, mantém um poder contínuo sobre ele” (p. 78). Embora, tal como afirmaram muitos críticos, a representação política moderna seja, em certo sentido, uma ficção jurídica, pois o mandato representativo, por definição, não garante a sujeição permanente do eleito à vontade ou mesmo aos interesses e valores de seus específicos eleitores, a renovação periódica dos mandatos não deixa de produzir, continuamente, efeitos de vinculação entre eleitos e eleitores no conjunto do sistema. (SARTORI apud RABAT, 2010, p.17).

Encerrados os primeiros aspectos acerca do que é o financiamento e apontados alguns problemas e desafios, passa-se a levantar os pontos-chave da legislação eleitoral que trata sobre o financiamento das campanhas.

2.1 Legislação

No que tange às leis mais importantes para a temática, já foram citadas as denominadas Lei das Eleições e Lei dos Partidos Políticos. Estas, contudo, desde a origem, já passaram por algumas reformas, sendo alteradas partes importantes. Neste tópico, será apresentado como a atual legislação regula a entrada e saída dos recursos que servirão de aporte para as campanhas, para posteriormente ser feito o debate sobre a atual reforma de 2015.

O financiamento trata-se de um tema controverso em quase todos os sistemas políticos modernos. Sendo aceito o conceito de que a disputa política necessita de aporte para que o candidato se apresente ao eleitor, cria-se um obstáculo para todas as nações, qual seja, a criação de uma regulação através de limitações e incentivos que evitem distorções e garanta condições para uma disputa democrática. (SPECK, 2005).

Até as eleições de 2014, as fontes de receitas podiam ser divididas em cinco, quais sejam:

- a) Pessoas jurídicas, com doações limitadas a 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição (Lei 9.504, artigo 81, parágrafo 1º).
- b) Pessoas físicas, com doações limitadas a 10% dos rendimentos brutos do ano anterior à eleição (Lei 9.504, artigo 23, parágrafo 1º, Inciso I).
- c) Recursos próprios do candidato, com doações limitadas ao valor máximo de gastos estabelecido por seu partido (Lei 9.504, artigo 23, parágrafo 1º, Inciso II).
- d) Fundo partidário. Este Fundo é uma fonte exclusiva dos partidos e é composto principalmente por dotação orçamentária anual da União, mas também recebe recursos de

multas e penalidades eleitorais, doações de pessoas físicas ou jurídicas, e outros recursos destinados por lei (Lei 9.096/95, artigo 38). 95% do Fundo são distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados, e os 5% restantes são distribuídos igualmente a todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (Lei 9.096, artigo 41-A). Os partidos podem aplicar uma parte do Fundo Partidário em campanhas eleitorais.

- e) Comercialização de bens e realização de eventos. (KANAAAN, 2012; SANSEVERINO, 2012).

Já as despesas estão dispostas no artigo 26 da Lei das Eleições:

Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei:

- I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho, observado o disposto no § 3o do art. 38 desta Lei;
- II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;
- III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;
- IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;
- V - correspondência e despesas postais;
- VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;
- VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;
- VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;
- IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;
- X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;
- XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;
- XV - custos com a criação e inclusão de sítios na Internet;
- XVI - multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral.
- XVII - produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral. (BRASIL, 1997)

A partir destas informações, pode-se depreender de onde deveriam vir os recursos e em quais situações eles devem ser gastos. Bruno Speck (2005) elenca quatro valores que a legislação do financiamento deve ter como preocupação, quais sejam, a preocupação com equidade cidadã, a distorção da disputa eleitoral em virtude do acesso aos recursos, a prevenção da corrupção entre os doadores e os representantes eleitos e, por último, a capacidade de implementação de novo regramento para acompanhar as possíveis nuances que possam alterar a realidade da disputa.

Nesta senda, deve-se observar que as reformas políticas que alterem o atual cenário têm, de maneira precípua, que seguir as preocupações observadas acima, na medida que o fluxo de capital deve ser mais igualitário e na mesma medida fiscalizado.

3 FINANCIAMENTO PÚBLICO X PRIVADO

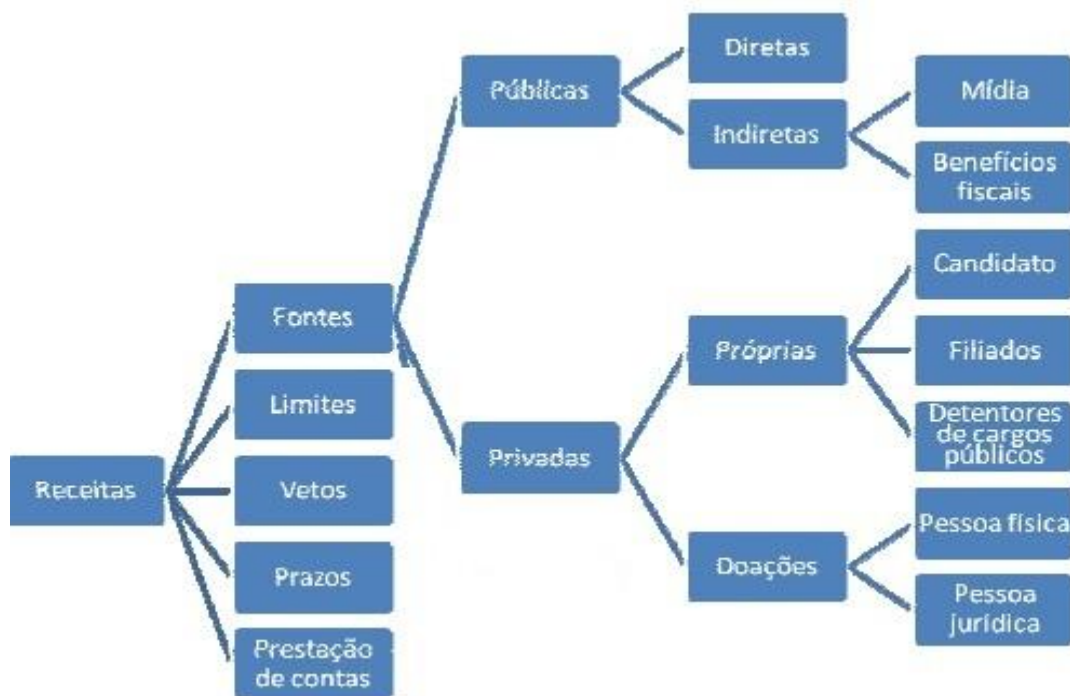
Como arrolado no capítulo anterior, o financiamento de campanha pode ser realizado de três maneiras: investimentos públicos, privados ou misto. E nesta diferenciação recai a polêmica sobre qual a melhor solução. Apesar de haver entusiastas para que haja o financiamento exclusivamente público ou privado, a discussão em grande parte dos países recaem na graduação de quanto cada um irá interferir em um sistema misto.

Desta forma, é preciso entender as peculiaridades de cada um, principalmente, o sistema amplamente adotado, o misto. Em virtude de ser um sistema que adota investimentos de ambos os setores é possível que esse financiamento seja feito de diversas maneiras, com a predominância de um ou de outro. Sendo assim, vislumbra-se que este sistema seja capaz de filtrar os aspectos positivos e negativos de ambos, criando um sistema mais harmônico as peculiaridades do contexto político-social.

Em estudo realizado pelo Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral em 111 países demonstra que existem diversos mecanismos de financiamento dos partidos e das campanhas, todavia, em nenhum deles existe o financiamento exclusivamente público ou exclusivamente privado. (CARVALHO; LACOMBE; RODRIGUES, 2015). O Brasil, atualmente adota como a maioria dos países um sistema misto, mas como poderemos ver mais à frente com uma perigosa predominância do capital privado.

Como se pode observar na imagem abaixo, é possível compreender, em síntese, como funciona a origem das receitas que irão financiar as campanhas eleitorais. Será desenvolvido nos próximos tópicos um panorama acerca destas receitas.

Imagem 1 – Elementos do financiamento político



Fonte: BOURDOUKAN, Adla Y.O bolso e a urna: o financiamento político em perspectiva comparada. 2010.

3.1 O financiamento privado

O financiamento privado de campanhas eleitorais advém, primariamente, da liberdade de associação para fins lícitos. Dessa forma, é permitida a doação de valores do próprio candidato ou de terceiros, pessoa física ou pessoa jurídica, para um candidato ou para um partido. (KANAN, 2012).

Em geral, são impostos a estas doações limites quantitativos, formais, temporais e pessoais. (SANSEVERINO, 2012). Para que as doações privadas não gerem efeitos indesejados devido à falta de controle, estes limites visam uma maior transparência e fiscalização dos recursos.

Como fundamento positivo para o financiamento privado temos que a doações feitas por pessoas físicas ou jurídicas são uma forma de participação política, permitindo assim que os doadores colaborem com os candidatos com quem tenha afinidade ideológica, ou também o partido, proporcionando que os partidos tenham uma maior identidade com a sociedade e os setores sociais que o apoiam.

Outro aspecto ventilado a favor do financiamento privado é independência dos partidos políticos perante o Estado, mantendo assim sua importância no sistema democrático representativo de exercer em uma sociedade plural uma espécie de intermediação entre os grupos sociais e o Estado, de uma maneira autônoma.

Noutro giro, as críticas ao financiamento privado baseiam-se na influência do poder econômico na disputa eleitoral, fator que gera um desequilíbrio na competição, pois, candidatos buscam uma maior arrecadação para investir em aparatos como o marketing político. Porquanto, devido ao alto grau de investimento, principalmente feito por pessoas jurídicas, favorecem um possível cenário para ocorrência da troca de favores entre os candidatos e os doadores, fenômeno conhecido com clientelismo.

Neste ponto, relevante citar a obra de Wanderley Guilherme dos Santos (2006), que distingue os tipos de clientelismos existentes, colocando o clientelismo concentrado como o grande cerne do conflito. No clientelismo concentrado, os bens serão produzidos coletivamente, todavia, sua apropriação será privadamente consumida por minorias através de uma interação entre grupos de interesses e corporações com legisladores e burocratas.

Ademais, muitas vezes o financiamento privado se vale de meios escusos na realização das transferências de recursos, dificultando assim, um maior controle da origem dos valores repassados.

3.2 O financiamento público

No financiamento público os recursos para a campanha eleitoral terão como fonte o Estado, sendo variáveis as fontes das quais estes recursos serão viabilizados. Desta forma, divide-se o financiamento público em direto e indireto.

3.2.1 O financiamento público direto

Esta modalidade de financiamento está assentada no repasse direto de valores pecuniários do Estado para os partidos políticos mediante o cumprimento de certas condições legais. (KANAN, 2012). O modo e os valores do repasse, obviamente, variam de país para país. No Brasil ele é realizado através do fundo partidário.

A respeito da criação do fundo partidário no Brasil e da alocação dos seus recursos:

O Fundo Partidário foi introduzido na legislação brasileira com a promulgação da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP), logo substituída pela Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (LOPP). Trata-se de uma forma de financiamento público, não exclusivo, dos partidos políticos, que não se restringe às campanhas eleitorais.

[...]

Dispõe a lei que a previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral. O Tesouro Nacional depositará, mensalmente, os duodécimos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do TSE. Nessa mesma conta especial serão depositadas as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias, previstas na legislação eleitoral. (CARVALHO; LACOMBE; RODRIGUES, 2015, p. 10-11).

Os valores devidos pelo fundo partidário são repassados aos diretórios nacionais dos partidos e posteriormente divididos segundo critérios próprios. Insta salientar que este recurso também será usado para outras atividades partidárias além do período eleitoral, não sendo, portanto, um financiamento exclusivamente destinado às campanhas.

No ano de 2015, a Presidente Dilma sancionou o Orçamento Geral da União com uma relevante alteração nos valores do fundo partidário. O relator do Orçamento no Congresso, Senador Romero Jucá, apresentou emenda elevando o valor do repasse do projeto original de R\$289,5 milhões para R\$867,5 milhões de reais. Este fato pode sugerir o início de um processo para tornar o financiamento de campanhas predominantemente público.

3.2.2 O financiamento público indireto

O financiamento indireto é aquele pelo qual o Estado oferece aos partidos políticos e candidatos recursos, excetuada a pecúnia, sendo relativo aos serviços e/ou benefícios fiscais concedidos pelo Estado para estes. Como, por exemplo, a cessão de espaço público, uso dos meios de comunicação e custeio de correios. (KANAAAN, 2012).

Em nosso sistema eleitoral podemos ressaltar dois destes “incentivos”, quais sejam, a imunidade tributária, e o horário eleitoral gratuito. O primeiro vem esculpido na Constituição Federal da República Brasileira, vejamos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - instituir impostos sobre:

[...]

c) **patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos**, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;[...]. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Tal benefício é de extrema relevância, ainda mais em nosso país que detém uma elevada carga tributária. Com essa imunidade, a Constituição Federal demonstra a importância dada aos partidos políticos em nossa democracia. A não incidência de tributos dá maior autonomia aos partidos. Todavia, embora tenham surgido como importante peça em nossa democracia, atualmente alguns partidos políticos, conforme pontua Rabat, se afastaram da sua real função, sendo necessária a efetiva participação popular:

De certa maneira, os partidos políticos vieram introduzir na política representativa algo parecido com o que se espera desses espaços de democracia participativa, pois o esforço de construção das agremiações partidárias e as iniciativas comuns de seus filiados acabam por funcionar como mecanismos para que setores específicos da sociedade, trabalhando por seus especiais interesses, entrem em contato com a dinâmica política global e se qualifiquem para a atuação política consistente e esclarecida. É certo que, depois que os partidos se consolidam, com suas máquinas políticas já bem implantadas, eles podem parecer tão distantes do cidadão comum como a própria máquina estatal, que, em princípio, também não lhe deve ser estranha. Mas esse é um risco presente em qualquer arranjo institucional. Dele decorre, aliás, uma importante consequência: os defensores de novos formatos políticos, que facilitem a participação, precisam estar atentos para a possibilidade de perda de dinamismo após a institucionalização de suas propostas. É que, repita-se, as instituições dependem do que os atores façam delas. Não bastam desenhos institucionais bem feitos, é preciso efetiva participação popular. (RABAT, 2010, p. 22)

É ponderoso observar no prisma partidário, um cerne da questão acerca do financiamento de campanhas, pois, podemos perceber que a intenção do constituinte, ao determinar que os partidos políticos sejam pessoas jurídicas de direito privado, foi que estes guardassem o seu enraizamento social, sendo um elo entre esfera privada e esfera pública, a origem dos recursos do financiamento, portanto, pode reforçar este ideal ou afasta-lo.

O segundo meio de financiamento indireto no Brasil é o horário eleitoral gratuito, que de plano já podemos notar sua importância, pois, a partir dos meios de comunicação é que será facilitada a apresentação aos cidadãos dos ideais e propostas dos partidos políticos e candidatos.

É importante diferenciar que existem dois tipos de publicidade eleitoral: a veiculada durante o período eleitoral e a veiculada em períodos não eleitorais. Assim como o fundo

partidário, este tipo de financiamento indireto tem previsão constitucional, como podemos ver abaixo:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

[...]

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. (BRASIL, 1988).

A regulamentação de como e quando ocorrerão os programas na televisão e rádio durante o horário eleitoral gratuito está na Lei nº 9.504/97 em seus artigos 47 e 49. Um dos pontos mais importantes está no §2º, que determina que a divisão do tempo será realizada, 90% proporcionalmente ao número de representantes do partido ou coligação na casa legislativa respectiva e, 10% divididos igualitariamente. (BRASIL, 1997).

Contudo, a Lei 9096/95 em seu artigo 45 veda expressamente que os partidos políticos façam propaganda paga nos meios de comunicação, ou seja, estes ficam restritos ao horário eleitoral gratuito. Tal vedação baseia-se no princípio da igualdade da disputa eleitoral.

Outro ponto alterado pela Lei 13.165/15 é o tempo das campanhas eleitorais. Além da redução da duração do número de dias em que se realizará, reduziu-se também o tempo de exposição dos programas eleitorais no rádio e na televisão. Tal mudança, em tese, visa à redução do custo das campanhas.

Ainda que em ambos os meios de financiamento indireto os partidos não recebam valores em espécie, é forçoso dizer que tais benefícios geram uma grande renúncia fiscal por parte do Estado, que beneficia os partidos com a imunidade e dá uma compensação fiscal às emissoras, devido à veiculação do horário eleitoral. Entretanto, ressalta-se que esta renúncia não tem um fim em si mesmo, mas, é uma busca pela democratização do pleito eleitoral.

Já brevemente analisadas as duas formas de financiamento público de campanhas e também o financiamento privado, passamos a apontar as vantagens e desvantagens do sistema público, ressaltando as características do modelo brasileiro.

Entre os aspectos favoráveis ao financiamento público, podemos citar uma redução da desigualdade e desproporcionalidade entre os candidatos, uma redução dos custos atualmente exorbitantes das campanhas, maior transparência dos gastos que serão públicos, permitindo dessa forma um melhor controle social sobre as verbas destinadas para as campanhas.

Já os argumentos contrários, basicamente, são uma possível perda de autonomia e estatização dos partidos políticos, causando eventuais dinâmicas de deslegitimação dos mesmos, bem como uma aproximação perigosa do Estado, um aumento desordenado dos gastos estatais e a dependência hierárquica dos diretórios partidários perante o diretório nacional.

Diante do exposto, é notória a controvérsia existente entre os modelos, havendo para ambos os lados argumentos robustos para o apoio ou rejeição. Percebe-se ainda que essa controvérsia ocorre tanto entre os próprios políticos como na doutrina. Contudo, não se pode esquecer que os modelos não se anulam. Eles podem, e são, na maioria das democracias, utilizados conjuntamente. É necessário, portanto, que seja feita uma análise prudencial dos panoramas que se vislumbram para cada mudança que se impõe ao sistema político e apesar de estudos comparados e da história brasileira, as peculiaridades de cada Estado são fundamentais para a futura conjuntura.

3.3 O modelo de financiamento brasileiro

O Brasil adota o modelo do financiamento misto de campanha eleitoral com a grande maioria das características já descritas no tópico anterior para cada tipo de financiamento. Com a reforma eleitoral de 2015, importantes mudanças estão sendo realizadas. Porém, antes de entrar nas mudanças será feita uma breve revisão de como funcionou o sistema nos últimos anos.

O fato que no período mais recente tem chamado à atenção para o financiamento de campanha brasileiro é o aumento vertiginoso de gastos, principalmente tendo como fonte de recursos o capital de pessoas jurídicas diretamente envolvidas em contratos com os governos e também em escândalos de corrupção.

O estudo de Mancuso e Speck (2014) mostra a relevância dos recursos privados nas campanhas, principalmente em âmbito federal e estadual, como demonstrado no trecho abaixo:

[...] a importância do financiamento empresarial para todos os cargos. Nas eleições presidenciais, as doações empresariais diretas representam 73% do total de recursos. Nas eleições para governador, proporção se aproxima de 60%. Nas disputas para o senado, a câmara e as assembleias legislativas, o financiamento empresarial direto também se destaca como a principal fonte de recursos. Somente nas eleições municipais é que outras fontes de recursos são mais importantes. Mesmo assim, nas eleições para prefeito, a importância das doações empresariais diretas é quase igual à das transferências partidárias. (MANCUSO; SPECK, 2014, p. 142-143).

De acordo com o excerto acima, é possível confirmar que o capital privado tem exercido forte influência sobre as campanhas, influenciando fortemente até mesmo o financiamento público indireto, pois, um dos carros-chefes na disputa política atualmente encontra-se no marketing político, ou seja, apesar do horário eleitoral ser “gratuito” os partidos e candidatos investem uma verdadeira fortuna para produzir sua propaganda.

A pergunta que se impõe, portanto, é como reduzir a distorção e a grande influência do poder econômico em nosso modelo. Cláudio W. Abramo (2014) sugere que a simples proibição do capital privado permitiria que os mecanismos decisórios ficassem centrados no debate de ideias e programas de governo. Todavia, seria ilusório pensar que todo o fluxo de recursos que visam exercer a influência política iria cessar repentinamente, abrindo margem, em tese, para que estes recursos passassem do Caixa 1 para o Caixa 2, gerando um efeito contrário à ideia da proibição no que tange a publicidade.

Uma das mais graves distorções que se percebe no Brasil é a concentração de doadores. Dessa maneira, o princípio da participação política é mingüado, pois, não há uma grande variedade de doadores a uma grande variedade de partidos ou candidatos, mas sim, um pequeno número de grandes empresas doando para uma pequena parte de candidatos e partidos com mais força política e potencialidade de sucesso eleitoral.

Este fato é relatado por Samuels, que diz que possivelmente o sistema brasileiro, apesar de não ser possível generalizar, é mais propício para florescer relações antirrepublicanas entre alguns candidatos e financiadores:

O mercado de financiamento de campanha está dominado por relativamente poucos atores, quer pessoas físicas ou jurídicas. Em média, poucos contribuem, mas quando o fazem, tendem a dar muito dinheiro. Doações maiores de poucos indivíduos são claramente mais importantes para os candidatos do que as doações menores de um grande número de pessoas. A natureza fechada' do financiamento de campanha no Brasil implica que os candidatos provavelmente estão mais próximos de seus financiadores, ao contrário dos Estados Unidos, onde os candidatos estão familiarizados com alguns, mas não com todos os contribuintes. Isso sugere que o financiamento de campanhas no Brasil é, em grande medida, 'voltado para serviços', mais do que voltado para a 'política' os contribuintes esperam um 'serviço' específico, que apenas um cargo público pode oferecer em retomo pelo seu investimento. (SAMUELS, 2006, p.147)

Segundo Abramo (2014), nas eleições de 2010, apenas trinta empresas, em um universo de vinte e um mil doadores para campanhas, foram responsáveis por 37% do valor total doado aos candidatos eleitos. É citado ainda o exemplo da empresa JBS em 2014, a maior doadora com

o equivalente a 6% do total de doações, “ajudando” a eleger um presidente, sete governadores, sete senadores, quarenta deputados federais e dezenove estaduais.

Outro grave vício do sistema brasileiro é a grande influência e o excessivo investimento no marketing político, artifício pode levar a sérias perversões na disputa eleitoral:

Ressalte-se que o marketing eleitoral, o financiamento privado de campanhas, enfim, a influência decisiva do poder econômico e da mídia no resultado das eleições é prática perfeitamente aceita nas “democracias” contemporâneas, o que as transforma em uma ritualização de procedimentos pseudolegitimadores de uma vontade já previamente estabelecida e supostamente colocada como originária do mito “povo”, ou por este legitimado pelo voto. (MAGALHAES, 2010)

O que se pode perceber, a partir da análise das informações expostas em uma interface com o que é observado nos casos de corrupção que acompanham a história do nosso país, é que o sistema vigente possui graves falhas. Obviamente seria tolice imaginar que isto seja apenas fruto do financiamento irregular de campanhas, que é apenas uma engrenagem de problemas endêmicos que assolam nosso país desde o período de formação.

4. REFORMA POLÍTICA

Apesar da recorrência do tema a cada nova legislatura, as mudanças necessárias nem sempre acontecem na velocidade esperada. Nos últimos anos houve alterações importantes na legislação, não apenas relativas ao financiamento, mas a todo sistema político e combate à corrupção. Podemos citar as mais relevantes, como a Lei Complementar nº 135 de 2010, a Lei 12.846 de 2013, a 12.891 de 2013 e a 13.165 de 2015, denominadas, respectivamente, Lei da Ficha Limpa, Lei Anticorrupção, e as Minirreformas eleitorais.

A primeira e a segunda não estão diretamente ligadas com o financiamento de campanhas. Todavia, muitos crimes cometidos por candidatos estão relacionados à corrupção e outros fatos típicos relacionados aos recursos de campanha, tornando, portanto, estes candidatos inelegíveis. Trata-se, assim, de uma maneira de trazer um pouco mais de ética ao campo político, impedindo que cidadãos que não tenham a “ficha limpa” possam se candidatar.

Já as duas últimas implicaram em efetivas mudanças no jogo eleitoral com mudanças em vários âmbitos, como a fidelidade partidária, propaganda eleitoral, mecanismos de controle, o financiamento de campanha e outros temas adjacentes. No tocante às regras que envolvem principalmente a captação e gestão dos recursos, podemos observar as seguintes mudanças no quadro abaixo.

Quadro 1 – Alterações na gestão de recursos para o financiamento de campanhas eleitorais
segundo a Lei 13.165/2015

Continua		
Temas	Até 2014	Após a Lei 13.165/15
Limites de gastos da campanha.	No registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicavam aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem.	Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei.
Financiamento de campanha.	O candidato fazia diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida em Lei.	Foi excluída a doação de pessoas jurídicas, agora o candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, na forma estabelecida em Lei. Consiste na mais relevante mudança da Lei.

Comitês e abertura de contas.	a) O banco deveria abrir a conta após solicitação do comitê financeiro ou candidato escolhido em convenção b) identificar, nos extratos bancários das contas correntes o CPF ou o CNPJ do doador.	a) Foi suprimida a competência do comitê financeiro para abertura de contas. A regra do item b foi mantida, mas novas regras foram criadas: Os bancos são obrigados a encerrar a conta bancária no final do ano da eleição, transferindo a totalidade do saldo existente para a conta bancária do órgão indicado pelo partido e informar o fato à Justiça Eleitoral.
Limites para doações de pessoas físicas.	Pessoas físicas poderiam fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais. a) ficavam limitadas a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição; b) no caso em que o candidato utilizasse recursos próprios, a doação ficaria limitada ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido. O limite das doações das pessoas físicas, não era aplicado a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor da doação não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).	Pessoas físicas podem fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais. As doações das pessoas físicas ficam limitadas a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido na Lei 9.504/1997 para o cargo ao qual concorre. Para as próximas eleições a regra continuará a mesma, alterou a penas o “quantum”, portanto, o valor estimado não poderá ultrapassar R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).
Devolução de valores recebidos de fontes vedadas.	O artigo 24 da lei 9.504/1997, elenca as fontes vedadas de doações aos partidos e candidatos.	A nova regra de devolução determina: <i>“O partido ou candidato que receber recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada deverá proceder à devolução dos valores recebidos ou, não sendo possível a identificação da fonte, transferi-los para a conta única do Tesouro Nacional.”</i> (BRASIL, 2015).

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de ENTENDA O QUE MUDOU COM A REFORMA ELEITORAL, 2015.

Como se pode notar, a mudança que gerou maior impacto é a proibição de doações por pessoas jurídicas. Todavia, é importante salientar que essa alteração não estava prevista no texto votado na Câmara dos Deputados. O dispositivo que permitia tais doações foi vetado pela Presidente da República. O fato que motivou o veto foi o julgamento do STF, que declarou a inconstitucionalidade das doações feitas por pessoas jurídicas.

Com relação à Lei 12.891/13, nota-se como importante alteração a obrigatoriedade de se identificar o doador, não importando quem esteja repassando. Desta maneira, é possível traçar uma rota dos recursos que, anteriormente, eram mais difíceis de rastrear devido às operações feitas entre doadores, comitês, partidos e candidatos.

A despeito das mudanças feitas por essa lei, ainda tramita no Congresso Nacional o Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº 182, que poderá trazer ainda mais mudanças. Contudo, nem mesmo essas possíveis alterações terão capacidade de alterar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade das doações privadas por pessoas jurídicas, julgada pelo STF na ADI nº4650.

Ao verificarem a possível manobra do Congresso para “constitucionalizar” as doações empresariais, juristas renomados como Celso Bandeira de Mello, Dalmo Dallari, Luiz Flávio Gomes, Juarez Tavares, Fábio Konder Comparato, entre outros, emitiram um manifesto em defesa da Constituição, no qual repudiam a aprovação da referida PEC:

A influência do poder econômico sobre a política é absolutamente incompatível com a Constituição Federal, em cujo cerne residem princípios como a república, a democracia e a igualdade. Se a PEC vier a ser aprovada, a desigualdade e a corrupção invadirão a esfera constitucional, e o preceito vigorará como um corpo estranho na Constituição Republicana e Democrática do Brasil. (MELLO et. al, 2015).

4.1 O julgamento do STF

Considerando que é função legislativa implementar uma reforma política em nosso país, como tem-se observado corriqueiramente, no Brasil, que o Poder Judiciário tem decidido uma série de questões polêmicas, as quais na sua maioria não são resolvidas ou regulamentadas pelo Parlamento. E, mais uma vez, foi possível observar o ativismo judicial sendo preponderante para a decisão acerca do financiamento de campanha política.

Em virtude do cenário já citado nos capítulos acima, qual seja, a observância da influência do capital privado na competição eleitoral e também na atuação dos agentes políticos, a OAB foi levada a agir, como salientam Mancuso e Speck:

Esta situação levou o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em setembro de 2011, a propor uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ao STF, questionando dispositivos da Lei dos Partidos Políticos e da Lei das Eleições que tratam do financiamento de campanhas. Em síntese, a ADI da OAB, que recebeu o número 4.650/11, fez três solicitações: (i) a proibição imediata e a declaração de inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas; (ii) a declaração de inconstitucionalidade das regras relativas à doação de pessoas físicas e à doação de recursos próprios dos candidatos, permitindo-se, no entanto, que as regras atuais mantenham a eficácia por até 24 meses, para evitar a criação de “lacuna jurídica”; e (iii) a recomendação ao Congresso Nacional de adoção, em 18 meses, de legislação que limite, de modo uniforme e em patamar suficientemente baixo, as doações de pessoas

físicas e o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanhas eleitorais. (MANCUSO; SPECK, 2014).

O julgamento supracitado teve fim no mês de setembro do ano de 2015, quando por oito votos contra três foi declarada a inconstitucionalidade da doação de pessoas jurídicas para candidatos e partidos políticos.

O Supremo Tribunal Federal, em sessão nesta quinta-feira (17), por maioria e nos termos do voto do ministro relator, Luiz Fux, “julgou procedente em parte o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do ministro Teori Zavascki”. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigidos pelo artigo 27 da Lei 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da sessão de julgamento, independentemente da publicação do acórdão”. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor. (STF..., 2015).

É forçoso citar que durante o do julgamento, o Ministro Gilmar Mendes pediu vista do processo em abril de 2014, obstando-o por um ano e meio sem que houvesse qualquer fundamentação jurídica para tal embargo, sendo que na época do pedido já havia seis votos favoráveis a ADI e conseqüente proibição do financiamento empresarial. Tal atitude foi fortemente repreendida pela sociedade civil e entidades com a OAB.

Nota-se que nem mesmo o órgão de cúpula do nosso Poder Judiciário tem um consenso sobre a legalidade das doações para campanhas eleitorais. Percebe-se, do mesmo modo, nos votos proclamados pelos Ministros, que as razões favoráveis ou contrárias às doações por pessoa jurídicas são as mesmas já citadas e ventiladas pela doutrina.

Em seu voto contra a inconstitucionalidade, o Ministro Teori Zavascki cita Zovatto para demonstrar que a legislação sobre o financiamento de campanhas é interminável, sendo, desta maneira, impróprio que o Supremo Tribunal Federal proíba abruptamente o aporte empresarial:

Foi enfatizado, com base em diagnóstico de renomado especialista latino-americano, que o financiamento da atividade política é tema de caráter flutuante e conjuntural e como tal sujeito “à sucessão de distintas reformas legais. (...) 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). Parece impróprio, nesse contexto, esperar do Supremo Tribunal Federal uma intervenção que leve a soluções drásticas que resultem na proibição linear e absoluta do aporte de todo e qualquer recurso proveniente de pessoas jurídicas a partidos e campanhas políticas. Afinal, a Constituição Federal não

condena a mera presença do capital empresarial nas eleições. Reprova, isto sim, o abuso do poder econômico, seja qual for a sua origem. (ZOVATTO apud ZAVASCKI, 2015, p. 1-2).

Do lado dos argumentos que julgaram inconstitucional a doação de pessoas jurídicas, podemos ilustrar os votos das Ministras Rosa Weber e Carmem Lúcia, a primeira apesar de afirmar que não há um sistema perfeito que possa evitar fraudes, salientou que a interferência do poder do capital pode tornar o pleito eleitoral um jogo de cartas marcadas. Já Carmem Lúcia citou o artigo 1º da Constituição Federal “todo poder emana do povo, que o elege por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” e frisou que a influência do poder econômico desvia os interesses que deveriam fundar a democracia.

Com o resultado do julgamento e a declaração de inconstitucionalidade das doações realizadas por pessoas jurídicas, a Presidente da República ficou em uma posição confortável para vetar o dispositivo da Lei 13.165/15 que autorizava as referidas doações.

Neste cenário, o desafio torna-se efetivar as leis vigentes, pois, sem mecanismos de controles eficientes, ainda que as leis proibam, haverá doações realizadas de maneira ilegal. E como se observa na maioria dos votos dos Ministros do STF, qual fosse o resultado do julgamento, mais importante seria como o sistema normativo avançará para criar uma proteção ao sistema eleitoral em face do abuso do poder econômico.

4.2 Corrupção e controle

A corrupção no sistema político e eleitoral deve ser estudada vinculada ao processo de tomada de decisões, podendo ser caracterizada como o uso do *res pública* para realização de interesses privatistas. Pode ser dito, portanto, que a corrupção decorre de um mau funcionamento das organizações do sistema político, que possibilitam que os comportamentos desviantes tornem-se comuns. (ANASTASIA; SANTANA 2008, FILGUEIRAS, 2008).

Como salientado pelo cientista político Juarez Guimarães a corrupção é um fenômeno complexo que envolve uma relação promíscua da já tênue linha entre as esferas pública e privada:

O fenômeno da corrupção no Brasil é sistêmico: não é eventual nem localizado em uma parte do Estado brasileiro mas está tipificado no modo de operação das relações do Estados com os interesses privados, em particular aqueles de maior poder econômico. Ele é frequente, atinge os três poderes e os três entes da federação e se reproduz no

próprio funcionamento do sistema político. A sua origem é histórica e está diretamente vinculada às raízes antirrepublicanas e antidemocráticas de formação do Estado nacional brasileiro desde a sua origem. (GUIMARÃES, 2014)

A corrupção pode se proceduralizar por diversas formas, todavia, Carlos Ranulfo esclarece que é possível distinguir as mais comuns, entre elas “o uso da máquina pública em favor de determinado candidato; o financiamento de campanha visando vantagens diferenciadas no plano político e/ou administrativo; a compra de voto”. (MELO, 2008, p.374).

É importante salientar que em virtude da corrupção ser um sistema complexo, multidimensional e adaptativa, o Estado também deve criar estruturas de mesmas características para, assim, jogar um jogo de xadrez contra a corrupção, o Estado, portanto, o enfrentamento à corrupção deve ser uma política de Estado. (GUIMARÃES, 2014).

Pode-se observar que o Estado brasileiro vem criando e aperfeiçoando mecanismos e instituições importantes para o enfrentamento da corrupção, como a ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, criada em 2003 no âmbito do Ministério da Justiça, a Controladoria Geral da União, Polícia Federal entre outras. O veto às doações empresariais é mais um movimento do Governo para impedir uma prática que vinha sendo deturpada e geradora de graves distorções no sistema político brasileiro.

É inevitável que se aborde os temas de corrupção e caixa 2 quando se fala de financiamento de campanha eleitoral. E neste ponto talvez resida grande parte das controvérsias acerca do financiamento. E estes temas sempre vêm à mente das pessoas quando se pensa na reforma política, na busca da solução para redução da corrupção. Todavia, é necessário constatar que nada irá banir a corrupção, e mesmo medidas positivas para combatê-la podem demorar certo tempo para surtir efeitos. (REIS, 2013).

Um dos possíveis meios de fraude para a arrecadação de recursos para campanhas eleitorais é o caixa 2, que, em síntese, é a arrecadação de recursos por fontes que não sejam identificadas, uma espécie de dinheiro sem rastro, que pode ser provenientes das mais diversas atividades, principalmente as ilegais.

Apesar de não ser de fácil apuração o fluxo monetário que circula pelo caixa 2, Bruno Reis cita o estudo de David Samuels, para quem, em 2002, 80% dos recursos eram provenientes do caixa 2, sendo apenas 20% declarados nas respectivas prestações de contas. Destaca-se, porém, que após a deflagração de esquemas de combate à corrupção, como o Mensalão, esta proporção tenha se tornado menos dispare. (REIS apud SAMUELS, 2013).

Uma das soluções propostas para repreender o caixa 2, é a criminalização desta prática, embora seja necessário olhar com ponderação e cautela atual midiatização e punitivismo acerca dos últimos escândalos de corrupção, a criminalização pode ser mais uma medida capaz de desestimular o uso deste artifício

Sendo assim, deixando de lado a utopia, a qual seria a extinção da corrupção e do caixa 2, deve-se elaborar mecanismos eficientes no controle do deste fluxo de recursos. Constitui-se, portanto, tarefa importante à fiscalização e ao controle, principalmente da arrecadação de recursos, pois nesta se localiza a atual concentração de doadores que reúnem em poucas mãos o dinheiro doado aos partidos e candidatos.

Diante desta análise, é possível depreender que o controle dos recursos deve ir além das prestações de contas posteriores às eleições. E neste ponto, a Lei 13.165/15 traz algumas inovações, como, a prestação de contas feita pelo candidato e não pelo comitê e a divulgação discriminada dos recursos recebidos no prazo de até 72 (setenta e duas) horas após o recebimento. Destaca-se, também, que a Justiça Eleitoral deverá julgar a prestação de contas em prazo mais célere, bem como poderá requisitar informações e determinas diligências para apuração correta dos dados informados.

5 CONCLUSÃO

O que se percebe a partir da pesquisa desenvolvida é que, nos últimos tempos, o financiamento de campanhas no Brasil se tornou um instrumento para que, na grande maioria das vezes, ocorra uma supremacia do capital sobre o interesse público. Dessa forma, o abuso do poder econômico tão repudiado pela nossa Constituição Federal em seu artigo 14, está claramente distorcendo a normalidade do pleito eleitoral.

A desigualdade promovida por este fenômeno durante as eleições se prorroga para toda a legislatura e atuação do agente político, de maneira que a ilegitimidade das eleições ressoa também na atuação do político, que deveria de maneira precípua atuar em favor do interesse público, a despeito de seus financiadores.

Pois, através de aportes financeiros robustos de grupos privados, estes são capazes de captar a burocracia estatal e o poder decisório, sendo que desta promiscuidade entre o público e o privado surjam os efeitos perversos do clientelismo concentrado, característico de nosso Estado ainda semi-oligárquico, abordado por Wanderley G. dos Santos (2006).

Nesse contexto, a Lei 13.165/15 proibiu que pessoas jurídicas realizem doações para campanhas políticas, bem como estabeleceu limites para as outras fontes de doações. Tal fato se mostra relevante na medida em que se observa a quantidade de recursos foram investidos por empresas nas recentes eleições e, principalmente, a relação destas empresas em contratos com o Governo e também em escândalos de corrupção.

Esta mudança visa à redução exatamente dos efeitos que o poder econômico exerce sobre a política. Todavia, cumpre salientar que, em princípio, a Câmara dos Deputados não tinha vetado tal tipo de doação, sendo esta suprimida após declaração de inconstitucionalidade pelo STF e posterior veto da Presidente da República. Este fato pode sugerir que grande parte do nosso parlamento tem interesse que o jogo permaneça como está.

É forçoso dizer que apesar de algumas mudanças efetuadas pela referida lei, ainda há muitos progressos a serem realizados. A legislação eleitoral ainda apresenta mecanismos que geram desigualdade na disputa e que continuam a vigor, como a divisão do fundo partidário, do tempo de propaganda e campanha e até mesmo uma alta permissividade nos valores autorizados que podem ser doados por pessoas físicas.

Ainda que possivelmente se gaste uma grande quantia nas campanhas, mais importante que o valor absoluto gasto, é necessário que se reduza a concentração e o poder que o dinheiro exerça sobre o êxito eleitoral, espalhando tanto os recursos como as fontes doadoras.

No que se refere ao controle e à fiscalização da corrupção e outras fraudes, pode-se observar que os órgãos de controle têm obtido mais autonomia e meios para investigar. Desse modo, foi observada nos últimos anos a deflagração de diversas operações que envolviam, entre outros esquemas de corrupção, mecanismos associados ao financiamento eleitoral.

O horizonte que desponta para as próximas eleições ainda é uma incógnita. Mesmo com as vedações e limites impostos, o jogo político parece um mercado com uma alta demanda e procura, não sendo apenas uma “reforma” apta para diminuir o ímpeto e o interesse das pessoas jurídicas. Veremos então, como funcionará o aparelho repressivo do Estado para evitar a possível prática de artimanhas ilegais.

Um Estado como o brasileiro, com três esferas federativas e eleições a cada dois anos pode tornar um financiamento exclusivamente público extremamente oneroso aos cofres públicos que já sofrem, muitas vezes, com a má gestão dos recursos e com a corrupção. O sistema atual após a promulgação da Lei 13.165 de 2015 ainda não é o ideal, pois, os limites e tetos estipulados ainda permite que haja distorções e abuso do poder econômico por parte de pessoas físicas.

Diante dos argumentos estudados, no presente momento, o sistema misto, sem a doação de pessoas jurídicas, me parece ainda o mais adequado, com uma preponderância do financiamento público, para que seja possível ter maior publicidade, fiscalização e, na medida do possível, a neutralização das distorções geradas pela influência exacerbada do capital. Ademais, me parece justo que as pessoas físicas possam participar do processo político apoiando seu candidato ou partido político com contribuições pecuniárias. É preciso achar um equilíbrio, uma espécie de Curva de Laffer, na medida em que se permita o financiamento privado e também o público, mas sem que as restrições forcem a existência de fontes ou destinações escusas dos recursos.

Um Estado como o brasileiro, com três esferas federativas e eleições a cada dois anos pode tornar um financiamento exclusivamente público extremamente oneroso aos cofres públicos que já sofrem, muitas vezes, com a má gestão dos recursos e com a corrupção. O sistema atual após a promulgação da Lei 13.165 de 2015 ainda não é o ideal, pois, os limites e tetos estipulados ainda permite que haja distorções e abuso do poder econômico por parte de pessoas físicas.

Ainda que o financiamento de campanhas seja um dos elementos chave na democracia, e este trabalho tenha tentado centrar-se sobre este ponto, é importante lembrar que outros elementos são importantes em uma análise macro, como o sistema político adotado. E nosso atual sistema político não me parece ser congruente com o modelo que perdurou até hoje em nosso país.

A legislação eleitoral como já salientado, deve manter certa estabilidade, contudo, é fundamental que ela seja também em alguns aspectos capaz de se adaptar as mudanças da democracia, e tenha mecanismos que a possibilitem ser adaptativa tanto as mudanças sociais e institucionais, tal como as perversões da corrupção que, atualmente, possui tal capacidade de criar arranjos para continuar a agir de acordo com a dinâmica legislativa.

O que se pode concluir acerca do financiamento de campanha eleitoral é que não existe um sistema perfeito e que seja plenamente democrático e à prova de fraudes e irregularidades. Em um país como o Brasil, com seus vícios de formação, incluindo o que podemos chamar corrupção sistêmica, muito mais que mudanças na legislação e rigor na fiscalização e controle, é necessário investir mais em uma educação democrática e voltada para todos os cidadãos, para que haja um maior respeito a *res pública*.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Cláudio W. **As rotas das doações eleitorais**. Transparência Brasil, 2014. Disponível em: <<http://excelencias.org.br/docs/rotas.pdf>> Acesso em: 27 de out. 2015.
- ABRAMO, Cláudio W. **Poder econômico e financiamento eleitoral no Brasil**. Parte 1: Custo do voto. Transparência Brasil, 2014. Disponível em: <http://excelencias.org.br/docs/custo_do_voto.pdf> Acesso em: 15 out. 2015.
- ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema político. In: AVRITZER, Leonardo. et al. (Org.). **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. Seção III, p. 363-371.
- ARAÚJO, Sergei M.. **O financiamento público nas eleições brasileiras**. In: RAMOS, André de C. (Org.). **Temas de direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. Cap. 10, p.315-354.
- ARAÚJO, Sergei M.. **O financiamento público nas eleições brasileiras**. In: RAMOS, André de C. (Org.). **Temas de direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. Cap. 10, p.315-354.
- BARROS, Francisco D. **Entenda o que mudou com a reforma eleitoral (Lei 13.165/15 de 29 de setembro de 2015)** – Parte I. Disponível em: <<http://franciscodirceubarros.jusbrasil.com.br/artigos/237837070/entenda-o-que-mudou-com-a-reforma-eleitoral-lei-13165-15-de-29-de-setembro-de-2015-parte-i>> Acesso em: 17 de out. de 2015.
- BARROS, Francisco D. **Entenda o que mudou com a reforma eleitoral (Lei 13.165/15 de 29 de setembro de 2015)** – Parte II. Disponível em: <<http://franciscodirceubarros.jusbrasil.com.br/artigos/237837070/entenda-o-que-mudou-com-a-reforma-eleitoral-lei-13165-15-de-29-de-setembro-de-2015-parte-ii>> Acesso em: 17 de out. de 2015.
- BOHN, S. R. S.; FLEISCHER, D. e WHITACKER, F.. **A fiscalização das eleições**. in B. W. Speck (org.), **Caminhos da Transparência: Análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 334-354.
- BOURDOUKAN, Adla Y..**O bolso e a urna: o financiamento político em perspectiva comparada**. 2010. Tese (Doutorado) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado; 1988.
- BRASIL. Lei n. 13.165, de 29 de set. de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para

reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial da União**. 29 de set. de 2015.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de set. de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. 20 de set. de 1995.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de set. de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**. 01 de out. de 1997.

CARVALHO, Raphael. LACOMBE, Marcelo. RODRIGUES, Ricardo. **Glossário da reforma política**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Estudo, mar. de 2015.

CUNHA, Luciana G. et. al. **Relatório ICJ Brasil** – 1º trimestre/2014 – 4º trimestre/2014: Ano 06. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14089/Relat%C3%B3rio%20ICJ%20Brasil%20-%20ano%206.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 27 de outubro 2015.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo. et al. (Org.). **Corrupção: Ensaio e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. Seção III, p. 353-361.

FLEISCHER, D. **Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais**. Cadernos Adenauer. X, “Os custos da Corrupção”. São Paulo: Fundação KAS, dezembro, 2000, p. 79-104.

GUIMARÃES, J.R. A censura maior que paira sobre o trabalho de combate à corrupção. **Carta Capital**, 02 de jun 2015. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/A-censura-maior-que-paira-sobre-o-trabalho-de-combate-a-corrupcao/4/31069>> Acesso em: 03 de dez 2015.

KANAAN, Alice. **Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo**. In: RAMOS, André de C. (Org.). Temas de direito eleitoral no século XXI. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. Cap. 9, p.271-313.

MAGALHAES, J.L.Q. **A atualidade de Carl Schmitt e a política como a teologia secularizada**. Disponível em: <<http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2010/08/teoria-do-estado-40.html>> 30 de ago. de 2010> Acesso em 13 out. 2015.

MANCUSO, Wagner P.; SPECK, Bruno W. **Financiamento de campanhas e prestação de contas**. Cadernos Adenauer XV (2014), nº1 Justiça Eleitoral Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ago. 2014.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. et al. Manifesto em defesa da Constituição e do

Parlamento. **Estadão**, São Paulo, 07 de jun. 2015. Disponível em:
<<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,juristas-veem-inconstitucionalidade-em-votacao,1701665>> Acesso em 26 de out. 2015.

MELO, Carlos Ranulfo. Corrupção eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo. et al. (Org.). **Corrupção: Ensaio e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. Seção III, p. 373-387.

RABAT, Márcio N.. Representação, **Participação política e controle social**: Instituições, Atores e História. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Estudo, abr. de 2010.

REIS, Bruno P. W. **Sistema eleitoral, corrupção e reforma política**. Revista do CAAP, v. XIX, p. 10-22-22, 2013.

REIS, Daniel G. F. P dos. **Financiamento da política no Brasil**. 2010. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

REIS, Fábio W. Corrupção, cultura e ideologia. In: AVRITZER, Leonardo. et al. (Org.). **Corrupção: Ensaio e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. Seção III, p. 391-397.

SAMUELS, D. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. in G. A. D. Soares e L. R. Rennó (orgs.), Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 133-156.

SANTOS, W.G. dos. **O ex-leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. Cap. XII, p. 245-269.

SANSEVERINO, Francisco de A. V. **Financiamento de campanha eleitoral** – entre o público e o privado. In: RAMOS, André de C. (Org.). Temas de direito eleitoral no século XXI. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. Cap. 8, p.251-270.

SPECK, Bruno W. - **Reagir a escândalos ou perseguir ideais?** A regulação do financiamento político no Brasil. Cadernos Adenauer VI (2005), nº 2 Reforma política: agora vai? Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, set. 2005.

STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais. **Notícias STF**, Brasília, 17 de dez. de 2015. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>> Acesso em: 19 de out. de 2015.