



Íntegra

Financiamento de campanha eleitoral privado e público: um olhar com sentido constitucional e democrático

Por: Carina Barbosa Gouvêa

O partido político¹ é um grupo social de relevante amplitude, com estatuto próprio, destinado à arregimentação coletiva, em torno de ideias e de interesses, para levar seus membros a compartilharem do poder decisório das instâncias coletivas.



Os partidos representam um relevante papel na democracia brasileira, figurando como condição para o exercício do pluripartidarismo. Constituem um dos instrumentais que propiciam à população brasileira a condição de se expressar nos acontecimentos políticos, refletindo a participação social nas decisões do Estado.²

Respondem ao problema de mediar entre o pluralismo ideológico existente na sociedade e o interesse estatal de produzir uma unidade de decisão e ação governamental.³ A finalidade do partido político, em um Estado Democrático, é principalmente organizar as forças em torno de um ideário político para disputar o poder na sociedade, difundindo suas ideologias políticas para conseguir adeptos e tentando contribuir para o direcionamento das políticas públicas.⁴

O fundo partidário é constituído por recursos públicos destinados aos partidos políticos para que possam realizar suas atividades, tanto em anos eleitorais, macro-eleitorais, como em anos em que não há eleições.⁵

A criação do fundo veio após uma intensa discussão sobre o financiamento público das campanhas eleitorais. O sistema brasileiro de financiamento de campanha é misto, pois propicia a doação pública e privada.

O fundo é composto por verbas que advêm de multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; de recursos financeiros destinados por lei; de doações de pessoa física ou jurídica; e de dotações orçamentárias da União.

A Lei n. 9.504/1997, em seu art. 23, responde a cinco questões importantes em matéria de recursos financeiros de campanhas: quando se pode doar para as campanhas eleitorais; quem pode fazê-lo; o que pode ser doado; a quem se pode doar e qual a finalidade da doação.⁶ O doador poderá ser pessoa física, independente de ser ou não eleitor, maior de 18 (dezoito) anos, com CPF próprio; menor, desde que identificado o responsável legal; pessoa incapaz, desde que representadas; e pessoas jurídicas.

As doações de pessoas físicas poderão ser em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, consideradas como bens ou serviços⁷, assim como bens móveis ou, desde que não ultrapassem R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), limitadas a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. Os rendimentos brutos são calculados sobre a declaração do imposto de renda do doador. Toda doação deverá ser feita mediante recibo em formulário impresso ou eletrônico.

As doações de pessoas jurídicas ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição, apurado este pela declaração do imposto de renda do ano anterior à eleição. As doações acima dos limites fixados também sujeitam

os infratores ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, ensejando, ainda, a proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa. O Ministério Público, os partidos políticos e as coligações serão os legitimados para desencadear processualmente a medida.

As doações são para a campanha eleitoral, em geral. Os donatários podem dar a esses recursos qualquer destinação lícita, a qualquer tempo, ao juízo de oportunidade e conveniência, posto que, sobre eles, terão que prestar contas.⁸ A norma se traduz em garantia para preservar os partidos políticos, coligações e candidatos das doações deliberadamente fraudulentas, maldosas. Regra, portanto, de singular importância, a fim de proteger a moralidade para o exercício do mandato, a normalidade e a legitimidade das eleições contra o abuso do poder econômico.

As doações acima dos limites fixados são consideradas infrações administrativas e, para Cândido, sujeitas ainda a Ação de Investigação Judicial Eleitoral, visando à obtenção da inelegibilidade do doador-infrator, seja ou não candidato. Típico caso de abuso de poder econômico.

A Receita Federal, contribuindo para a lisura no sistema eleitoral, estabelece importante mecanismo de controle, pois é através dele que se confrontam as declarações emitidas dos doadores de campanha que ultrapassam os limites fixados pela Lei n. 9.504/1997. Os dados gerados são encaminhados ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que, por sua vez, os remete a Procuradoria Eleitoral para eventual propositura da ação cabível, constituindo importante mecanismo probatório a persecução penal.

A minirreforma eleitoral – Lei n. 12.891, sancionada com cinco vetos em 11 de dezembro de 2013, evitou tratar do tema. No entanto, o Supremo Tribunal Federal⁹ enfrenta o tema, através do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, em que são questionadas regras relativas as doações privadas para campanhas eleitorais e partidos políticos. São impugnados dispositivos da Lei das Eleições – 9.504/1997 e da Lei dos Partidos Políticos – 9.096/1995, que tratam especificamente de contribuições de pessoas físicas e jurídicas.

Já se pronunciaram para a declarar inconstitucional o relator, ministro Luiz Fux, o presidente Joaquim Barbosa, o ministro Luis Roberto Barroso e o ministro Dias Toffoli.

Consideram inconstitucionais os artigos das duas leis que tratam da possibilidade de pessoas jurídicas doarem a partidos e campanhas, e sobre as limitações impostas a pessoas físicas para fazerem suas doações.

Uma das questões suscitadas para a declaração de inconstitucionalidade, pelas regras então vigentes, onde as empresas privadas podem fazer doações a campanhas eleitorais ou a partidos até o limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição é de que:

- a regra permite a interferência do poder econômico sobre o poder político, o que tem se aprofundado nos últimos anos;
- o gasto per capita do Brasil em campanhas eleitorais supera o de países como a França, Alemanha e Reino Unido, e como proporção do PIB, é maior do que dos Estados Unidos – estes recursos, por sua vez são doados por um universo pequeno de empresas;
- o exercício dos direitos políticos é incompatível com as contribuições políticas de pessoas jurídicas. Uma empresa pode até defender causas políticas, como direitos humanos, mas há uma grande distância para justificar sua participação no processo político, investindo valores vultuosos em campanhas, ferindo a essência do regime democrático;
- pode haver uma influência negativa e perniciosa sobre os pleitos, apta a comprometer a normalidade e legitimidade do processo eleitoral, além de comprometer a independência dos representantes – criando assim, um desequilíbrio entre os partidos, baseado na relevância dos recursos financeiros despendidos no processo;
- a centralidade que o dinheiro passa a ter no processo eleitoral, não servindo de bem para o país, onde a política deve ser representativa e funcional, a fim de que haja a credibilidade junto à sociedade civil; o modelo desigual a pessoas e candidatos em função do modelo discriminatório aquisitivo, o poder do financiamento.

Já para as doações de pessoas físicas, onde a lei impõe um limite de até 10% dos rendimentos do ano anterior às eleições, os argumentos de sua declaração de inconstitucionalidade foi também centrado: a possibilidade de doação calcada na renda desequilibra o processo eleitoral.

A sentença alemã BVerfGE 8, 51, que tratou do financiamento de partidos políticos, firmou o entendimento, tendo em vista os imensos gastos financeiros que requerem uma campanha política moderna: hoje, os partidos políticos dependem de doações; nenhum partido está em condições de cobrir a totalidade de seus gastos financeiros, incluindo os custos de propaganda eleitoral, exclusivamente com as cotas de seus membros.

Em uma democracia multipartidarista, todos os partidos estão convocados igualmente a colaborar com a formação da vontade política do povo, já que se encontram do lado do governo e da oposição. Certamente o estado não se encontra obrigado a satisfazer, mediante disposições legais, às necessidades econômicas dos partidos políticos. Se o legislador adota uma lei que, de algum modo, tem por objetivo promover o financiamento dos partidos políticos, esta deveria ser conforme a Constituição e não poderá ferir o direito fundamental dos partidos políticos na igualdade de oportunidades. As disposições atacadas estabelecem que todos os contribuintes obrigados a pagar impostos, de renda ou corporativos, podem doar um determinado importe (aporte) a qualquer partido político, o qual poderá ser deduzido para determinar sua obrigação tributária.

Segundo Raskin e Bonifaz¹⁰, é possível o financiamento público de campanhas. Sua proposição desafia a suposição convencional de que o financiamento privado das campanhas eleitorais é compatível com as exigências da democracia constitucional, no caso, americana.

Um dos motivos do estudo foi o contraste entre as virtudes e os vícios de um sistema em que o financiamento para campanhas políticas vem principalmente de ricos interesses privados com as virtudes e os vícios de um sistema em que o financiamento das campanhas vem de todos os cidadãos.

O foco do trabalho dos autores foi as eleições federais por duas razões: primeiro, a base de informação relativa às práticas de financiamento de campanha federais é muito mais forte do que as que existe entre os estados. Em segundo lugar, a crítica do sistema de financiamento de campanhas federais e no sistema proposto pode ser facilmente adaptada para os estados e municípios.

Um sistema público seria melhor para preservar a igualdade social, salvaguardando o caráter de diálogo na campanha, controle de custos de longo prazo para o público e controle dos eleitos.

O argumento apresentado pelos autores repousa também sobre o fato de que o impulso político recorrente para a reforma do financiamento de campanha no século XX reflete uma tensão básica entre o privado, a economia do mercado e uma política democrática.

Em um regime econômico fundado no princípio do mercado, o dinheiro é rei, e pode comprar qualquer coisa, inclusive o favor dos políticos, a legislação e as políticas públicas. O dinheiro também é distribuído de forma desigual, o que significa que as pessoas que têm mais riqueza têm a oportunidade de adquirir mais bens, incluindo aí favores políticos e governamentais.

Ao mesmo tempo, no entanto, modernas democracias são inspiradas e legitimadas pelo princípio político de "uma pessoa, um voto", o que expressa o ideal do pé de igualdade de todos os cidadãos e a importância igual de suas necessidades e desejos.

No mercado e nas sociedades, onde a riqueza está desigualmente distribuída, é crucial os processos de eleição e de governança. A lógica desigual da economia mina a lógica igualitária de "uma pessoa, um voto", minando, assim, a lógica da própria democracia.

As leis que imperam contra as tentativas de compelir o suborno da sociedade, de fato, são quase puramente simbólicas. O esforço para proteger o processo democrático do expansionismo amoral do mercado são totalmente inadequados para o cumprimento de sua tarefa.

Em todo o mundo, as facções reformistas nas democracias capitalistas são apanhadas em uma luta comum para controlar a corrupção financeira da política e do governo.

Outra questão para a análise do modelo é verdadeiramente constitucional: o objetivo da reforma do financiamento de campanha deve ser o de formar um sistema onde a tomada de decisão eleitoral e governamental é baseada na participação, na deliberação e nos interesses de todos os cidadãos e não na riqueza de poucos.

Em uma democracia digna, o direito de concorrer a um cargo seria possível para todos os cidadãos, uma vez que, presumivelmente, todos teriam meios suficientes de apoio pessoal durante a campanha, dada a relativa riqueza da nossa sociedade.

Com o financiamento público, todos os candidatos teriam não só recursos suficientes, mas iguais para executar uma corrida justa. Isso não ocorre no âmbito privado, onde as candidaturas mais populares poderiam levantar mais dinheiro do que as menos populares.

É certamente discutível que a popularidade do candidato é o princípio mais racional ou apenas distributivo para alocar dinheiro de campanha. Este princípio pode favorecer indevidamente aqueles que tenham destaque em virtude do seu lugar na mídia, seu estrelato – no caso de atletas, atores de cinema, ou simplesmente seu nome de família. Do ponto de vista dessa crítica, o financiamento público igualitário seria preferível a um sistema em que aqueles que já receberam o reconhecimento público e fama desfrutem de uma maior capacidade para arrecadar dinheiro privado.

Na nossa sociedade, usamos popularidade como o princípio para alocação de fundos para campanha, onde o que importa é a popularidade do candidato em um determinado setor social e econômico. É a elite rica quem domina a angariação de fundos.

O sistema privado de campanha permite aos cidadãos tratar do processo político como uma arena sem fins lucrativos, em que as contribuições de campanha podem ser investidas para retornos financeiros específicos na política pública. Esta possibilidade poderia ameaçar a natureza igualitária da sociedade e da disputa política.

No âmbito do financiamento público, não seria possível impedir ou sobrecarregar os adversários com o dinheiro, uma vez que todos teriam o mesmo arsenal financeiro.

Em geral, em uma sociedade hipoteticamente igualitária, estas seriam questões relativamente de pouca importância, se as campanhas políticas são de financiamento privado ou público. No entanto, mesmo sob o paradigma utópico, o regime de financiamento público apresenta qualidades superiores em termos de evitar a exploração do governo para fins privados, garantindo o debate político e do diálogo, preservando o tempo de candidatos para a discussão da política real, em oposição a meros exercícios de angariação de fundos.

Quando nos afastamos desta sociedade hipotética de igualdade econômica para a sociedade de hoje, com bases de na profunda divisão e polarização em classes, o método de financiamento privado para campanhas políticas parece terrivelmente suspeito.

O primeiro critério constitucional que não é atendido pelo sistema atual: todos os cidadãos não são significativamente capazes de concorrer a um cargo político. Os custos exorbitantes de campanhas para cargos federais colocaram as candidaturas muito além dos meios. A maior parte do dinheiro arrecadado em campanhas políticas vem de interesses particulares ricos.

A partir de uma constatação de que o sistema não é significativamente aberto a candidatos não influentes, segue a conclusão óbvia de que todos os grupos sociais, incluindo os mais pobres, não são igualmente representados. Até que ponto, então, os grupos menos abastados exercem influência no processo político?

O atual sistema de financiamento de campanha também é inapto, na medida em que o sistema impede a participação dos menos abastados, silenciando um número significativo de vozes na política.

O muro de dinheiro privado desestimula ainda mais a concorrência política e do diálogo que ela engendra. Enquanto isso, os custos sociais de financiamento privado são enormes, inclusive o empenho dos grupos de interesse em adquirir retornos legislativos específicos sobre seus investimentos de contribuição de campanha.

Um sistema de financiamento público de campanhas responde totalmente aos critérios constitucionais. Sob tal sistema, todos os cidadãos controlam o processo ao invés de apenas uma elite econômica.

Embora a proposta do Grupo de Trabalho escrita pelos autores esteja aberta ao aperfeiçoamento, ainda assim fornece uma visão concreta de um sistema de financiamento público total para que ocorram as eleições. A proposta centra-se em eleições para o Congresso americano, embora o plano seja adaptável às eleições estaduais e locais.

O plano objetiva tornar possível que todos os cidadãos possam concorrer a um cargo público, se assim o desejarem; garantir que todos os grupos sociais estejam representados nas fileiras e nas agendas dos candidatos políticos e funcionários públicos; promover o diálogo político autêntico; controlar os custos sociais de campanha; coibir candidaturas frívolas (entendido aqui por candidatos de "fachadas"); e preservar os funcionários públicos.

O financiamento público estaria disponível para toda campanha do candidato, a partir da eleição primária (primeiro turno), atravessando as eleições gerais e qualquer período do segundo turno.

Para ser elegível para o financiamento público, seria necessário ao candidato parlamentar angariar "contribuições" de U\$ 5,00 (cinco dólares) a partir de seu distrito eleitoral. Os candidatos que concorreriam para a Câmara dos Deputados teriam de levantar 1.000 dessas contribuições. Os candidatos que concorressem para o Senado, representando os Estados com apenas um distrito congressional, precisariam levantar 2.000 contribuições para obter a qualificação. Enquanto que os candidatos concorrendo ao Senado, representando Estados com mais de um distrito congressional, para se qualificar, precisaria levantar, além de 2.000 contribuições, mais as contribuições adicionais de qualificação de 250 a partir de cada zona eleitoral.

Estas contribuições seriam o critério de qualificação e serviriam como uma medida inicial de apoio do público. Com este nível de apoio, o candidato deve ser capaz de receber financiamento público suficiente e igual para competir efetivamente no período de eleições primárias.

Este sistema de adesão ao financiamento público de campanha seria estritamente voluntário. Haveria, claro, incentivo para a participação no sistema, mas os candidatos ficariam totalmente livres para escolherem o financiamento privado, caso o desejem.

A eficácia deste sistema vai depender, em parte, em que medida os candidatos optariam por participar, dado o seu caráter voluntário. Os benefícios do sistema, por si só, levariam muitos candidatos a optar pela sua escolha. Estes benefícios incluem menos angariação de fundos e menos tempo gasto com isso, o que permitiria mais tempo para ser focado nos eleitores, no tempo de mídia livre e adicionais bolsas para combinar com as despesas independentes.

Para além dos incentivos do sistema, haveria forte pressão da força política e social que necessariamente existem para esse tipo de mudança ser realizada no nosso sistema eleitoral.

Aqueles candidatos que escolherem arrecadar dinheiro de ricos interesses privados seriam vistos como contrários a esta mudança e iriam de encontro aos desejos do eleitorado. Reconhecendo isso, é provável que a maioria, se não todos os candidatos escolheriam o sistema voluntário e não arriscariam a ira dos eleitores no dia da eleição.

Todos os candidatos que levantaram o número necessário de contribuições para a qualificação receberiam quantidades iguais de financiamento público para as campanhas primárias. Seria proporcionada, também, a oportunidade para o surgimento de novos partidos políticos.

Ao apresentar alguns dos benefícios ofertados, não se pretende, neste pequeno ensaio, o exaurimento de tais possibilidades. O objetivo é anunciar uma possibilidade e encarar as reflexões que advém deste modelo.

O problema do dinheiro na política deve ser visto no contexto adequado. Se enquadrado muito estritamente, qual a melhor solução que traz resposta a um problema onde a riqueza domina o processo político público. Igual proteção requer um sistema de financiamento de campanha que neutralize o poder político da riqueza privada e abra processo político para a participação universal e significativa.

Estamos conscientes de que, mesmo com o financiamento público, as desigualdades de classe se manifestam em nosso atual sistema de financiamento de campanha e continuarão a ser sentidas no processo político. Mesmo sem fazer contribuições, a riqueza das empresas e de capital pode comandar o aparato político e governamental e influenciá-lo devido à importância dos postos de trabalho e investimento de capital que as corporações controlam.

Mas estes problemas, profundamente enraizados, podem ser confrontados de forma independente apenas quando o nexo de caixa entre o poder privado e o processo político for cortado. Não se supõe que as eleições democraticamente financiadas serão suficientes para trazer um reinado de verdadeira igualdade social e econômica, mas sustenta-se que é um primeiro passo, necessário e crucial.

Estas são algumas das propostas do modelo de financiamento público, idealizado pelos autores, no contexto americano. Mas há similaridade com a nossa realidade constitucional.

A grande questão constitucional suscitada é a igualdade da disputa, a possibilidade de participação popular no processo e a minimização de financiamentos milionários de campanhas por grandes empresas privadas, o que acaba por corromper o sistema democrático e constitucional.

Se há falha no modelo apresentado? Possivelmente, por isso a apresentação da proposta, com o intuito de prover o seu aperfeiçoamento.

Mas a tentativa de inibir a mercantilização no financiamento de campanhas eleitorais é nobre, é constitucional e é definitivamente democrática.

NOTAS

¹ SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-p#partido-politico>>. Acesso em: 24 jun. 2012.

² VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 78.

³ BENDA, *et al.* Manual de Derecho Constitucional. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2001. p. 389.

⁴ VELLOSO, Carlos Mário; AGRA, Walber de Moura. *idem*, p. 78.

⁵ *Ibidem*, p. 102.

⁶ CÂNDIDO, Joel José. Direito Eleitoral Brasileiro. 14. ed. Bauru: EDIPRO, 2010. p. 459.

⁷ A título de exemplo de doações “estimáveis em dinheiro”: a confecção de material; propaganda e publicidade; aluguel de locais, despesas com transporte; correspondência e despesas postais, remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços; montagem e operação de carros de som; realização de comícios; produção de programas; realização de pesquisas eleitorais, dentre outras.

⁸ CÂNDIDO, Joel José. Direito Eleitoral brasileiro. 14. ed. Bauru: EDIPRO, 2010. p. 460.

⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notícias. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=255513&caixaBusca=N>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

¹⁰ Esta é uma apresentação absolutamente sintética do texto produzido pelos autores. Aborda-se neste ensaio pontos considerados interessantes para o levantamento da discussão referente ao financiamento de campanha no âmbito público e privado americano, mas que possui uma similaridade com a realidade constitucional brasileira capaz de ensejar uma reflexão crítica a respeito do tema. Para uma leitura do texto integral consulte: RASKIN, Jamin Ben; BONIFAZ, John. Constitutional Imperative and Practical Superiority of Democratically Financed Elections, the Symposium on Campaign Finance Reform (May 1994). Columbia Law Review, Vol. 94, p. 1160, 1994. Disponível em SSRN <<http://ssrn.com/abstract=1421375>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

Doutoranda em Direito pela UNESA – Bolsista CAPES; Mestre em Direito pela UNESA; Pesquisadora Acadêmica do Grupo "Novas Perspectivas em Jurisdição Constitucional"; Professora da Pós Graduação em Direito Militar; Professora de Direito Constitucional, Direito Eleitoral e Internacional Penal; Pós Graduada em Direito do Estado e em Direito Militar, com MBA Executivo Empresarial em Gestão Pública e Responsabilidade Fiscal; Advogada; E-mail: <carinagouvea25@gmail.com>.

Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina - Rua Esteves Júnior 68, 88015-130, Centro, Florianópolis, SC Fone [48] 3251.3700