

# Revista Eletrônica EJE

Ano V – Número 4 – junho/julho 2015

## ENTREVISTA

A entrevista desta edição é com o Ministro Henrique Neves, do Tribunal Superior Eleitoral, **sobre financiamento de campanhas eleitorais.**

---

## REPORTAGEM

“Financiamento de campanhas eleitorais – Um tema em voga no Brasil” é o título da reportagem da Assessoria de Imprensa e Comunicação Social do TSE.

---

## ARTIGOS

Nesta edição, os artigos são: Compreendendo a Lei da Ficha Limpa; Da bengala ao funeral: um réquiem da independência do Judiciário brasileiro; O Poder Judiciário e a lentidão legislativa na seara eleitoral; O papel da ética no processo eleitoral; A inconstitucionalidade do aspecto *pro tempore* das coligações partidárias.

**Confira.**

# Financiamento de campanhas eleitorais – Um tema em voga no Brasil

*“A Minirreforma Eleitoral também inovou nas ações que não são consideradas propagandas antecipadas. Agora são permitidos a manifestação e o posicionamento pessoal sobre questões políticas nas redes sociais.”*

O financiamento de campanhas eleitorais está entre os temas de maior evidência no cenário político e jurídico do país. No Tribunal Superior Eleitoral (TSE), um congresso internacional discutiu, nos dias 11 e 12 de junho, a relação entre financiamento eleitoral e democracia, com a presença de autoridades nacionais e internacionais. Na Câmara dos Deputados, está em curso a votação da reforma política (PEC nº 182/2007). Entre as alterações como o fim da reeleição para prefeitos, governadores e presidente da República e a unificação de mandatos em cinco anos, o Plenário da Casa Legislativa ainda decidiu que empresas só poderão fazer doações a partidos políticos, e não mais a candidatos, como acontece atualmente. No Supremo Tribunal Federal (STF), a tramitação da PEC nº 182/2007 está sendo contestada por meio de mandado

---

\* Reportagem produzida por Virgínia Pardal e Jean Peverari, da Assessoria de Imprensa e Comunicação Social do TSE.

de segurança impetrado por 61 deputados. Também no STF, a expectativa é de que os ministros retomem, no segundo semestre, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 4.650, em que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos da atual legislação que disciplina o financiamento de partidos políticos e as campanhas eleitorais (leis nº 9.096/1995 e nº 9.504/1997). Iniciado em dezembro de 2013, o julgamento foi suspenso por dois pedidos de vista, sendo o último formulado pelo Ministro Gilmar Mendes, que deverá apresentar seu voto a partir de agosto.

## Congresso internacional no TSE

Atento à importância do tema, o TSE realizou, em junho, o Congresso Internacional Financiamento Eleitoral e Democracia. O evento teve o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e contou com a participação da Escola Judiciária Eleitoral (EJE) e do Instituto para Democracia e Assistência Eleitoral Internacional



(IDEA Internacional). O evento tinha por objetivos debater o sistema brasileiro de regulação do financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos e promover o diálogo com especialistas e representantes de instituições internacionais sobre as soluções que as democracias contemporâneas têm encontrado

para adotar um sistema regulatório que assegure transparência, condições iguais e lisura aos processos eleitorais.

Durante o congresso, o presidente do TSE, Ministro Dias Toffoli, anunciou o interesse do Brasil em aderir ao IDEA Internacional, uma organização intergovernamental dedicada à promoção da democracia em escala global, com sede na Suécia, a qual conta com 28 estados-membros. O instituto tem como secretário-geral o ex-primeiro-ministro da Bélgica Yves Leterme, que participou do evento promovido pelo TSE. Por ser a maior democracia da América Latina, o Brasil ocupa lugar de destaque na discussão global sobre modelos de financiamento que assegurem o princípio democrático de *one man, one vote* (um homem, um voto). Durante o congresso, foi lançada a edição em português do *Manual de Financiamento de Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais*, obra de referência mundial sobre o assunto.

Na ocasião, o Ministro Toffoli apresentou dados sobre a participação de empresas privadas no financiamento

eleitoral nas eleições de 2014. Segundo esse levantamento, somente a campanha presidencial arrecadou mais de US\$367 milhões. A campanha vitoriosa de Dilma Rousseff (PT) teve gastos superiores a US\$140 milhões, enquanto a campanha do segundo colocado, Aécio Neves (PSDB), registrou mais de US\$89 milhões. Ainda de acordo com as informações apresentadas pelo presidente do TSE durante o congresso internacional, uma única empresa privada doou US\$145 milhões, somente em 2014, para campanhas de deputados, senadores e presidente da República (US\$21 milhões para esta última). “O grande financiamento no Brasil foi declaradamente de grandes corporações de três grandes setores da economia: alimentício, sistema financeiro e construção civil”, informou.

## No STF

No Supremo Tribunal Federal (STF), dispositivos das leis nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) que tratam de contribuições de pessoas jurídicas e de pessoas físicas para campanhas estão sendo questionados na

ADIn nº 4.650, ajuizada em 2011 pela OAB. Para a entidade, a doação a campanhas eleitorais feita, direta ou indiretamente, por empresas aprofunda os vícios do processo eleitoral, que hoje, na sua avaliação, se caracteriza por uma influência “excessiva e deletéria” do poder econômico. Na ação da OAB também questionam-se os atuais critérios de doações feitas por pessoas físicas, baseados no percentual dos rendimentos obtidos no ano anterior, com o argumento de que tal situação cria um ambiente em que as desigualdades econômicas existentes na sociedade são convertidas, de forma institucionalizada, em desigualdade política.

O tema foi debatido em audiência pública conduzida pelo relator da ADIn, Ministro Luiz Fux. Iniciado em dezembro de 2013, o julgamento foi suspenso por dois pedidos de vista, sendo o último formulado pelo Ministro Gilmar Mendes, que deverá apresentar seu voto a partir de agosto. Sete ministros já votaram. O Ministro Fux votou pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade de artigos da Lei Orgânica dos Partidos Políticos e da

Lei das Eleições que permitem a doação de empresas a legendas e campanhas e limitam as doações de pessoas físicas. Seu voto foi seguido pelos Ministros Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa (então presidente da Corte).

O Ministro Marco Aurélio manifestou-se pela procedência parcial da ADIn, considerando inconstitucionais doações direcionadas por pessoas jurídicas aos partidos políticos e votou de forma favorável ao financiamento de campanhas eleitorais por pessoas naturais, desde que haja restrições e critérios. O Ministro Teori Zavascki abriu divergência, votando pela rejeição da ação. Para o Ministro Teori, o problema não está no modelo de financiamento estabelecido pelos dispositivos legais impugnados, mas no seu descumprimento. O que cabe, segundo ele, é fiscalizar os abusos e a corrupção que possam decorrer de tal financiamento.

Em seu voto na ADIn nº 4.650, o Ministro Toffoli citou artigo de sua autoria, escrito em 2010, intitulado *A participação*

*da pessoa jurídica no processo eleitoral brasileiro, no qual afirma:*

Apesar de a legislação e a jurisprudência eleitorais brasileiras sempre evoluírem para uma mais eficiente repressão aos ilícitos eleitorais que possam vir a ser cometidos pela pessoa jurídica, desequilibrando o pleito com aportes desproporcionais de recursos financeiros em prol de determinadas candidaturas ou contribuindo em desacordo com a lei, esses esforços, muitas vezes, mostram-se insuficientes.

O ministro ressaltou que, nesse julgamento, o STF não busca substituir o Poder Legislativo na opção política por determinados sistemas de financiamento do processo eleitoral, mas analisar se a regulamentação prevista na legislação atual, especificamente a partir dos dispositivos questionados, é compatível com a Constituição.

Segundo o Ministro Toffoli, o STF deve atuar para garantir as condições e a regularidade do processo democrático, de modo a preservar o Estado democrático de direito, a soberania popular e a livre e igual disputa democrática, exercida, exclusivamente, por seus atores – eleitor,

candidato e partido político –, com igualdade de chances. Afirmou o Ministro Toffoli à época:

Quando do exercício da soberania popular, o cidadão, pessoa física, é o único constitucionalmente legitimado a exercitá-la. A hora do voto é um daqueles raros momentos, se não o único, em que há a perfeita consumação do princípio da igualdade, em que todos os cidadãos – ricos, pobres, de qualquer raça, opção sexual, credo – são formal e materialmente iguais entre si. São formalmente iguais porque a Constituição Federal dá o direito de voto a todos os maiores de dezesseis anos, inclusive os analfabetos. E são materialmente iguais entre si porque o voto de cada qual tem o mesmo valor.

O presidente da Corte Eleitoral lembrou que, nos termos do art. 14 da Constituição Federal, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, sendo o alistamento eleitoral e o voto obrigatórios para os maiores de 18 anos. “Não há, portanto, comando ou princípio constitucional que justifique a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral brasileiro, em qualquer fase ou forma, já que não podem exercer

a soberania pelo voto direto e secreto”, ressaltou. De acordo com o ministro Toffoli, o financiamento eleitoral deve ter liame com os atores sociais que participam do pleito: os eleitores, os partidos políticos e os candidatos. É inegável que as pessoas jurídicas desempenham relevante papel na sociedade, exercendo, por exemplo, pressão social sobre o Estado, mas não são – e não podem ser – atores do processo eleitoral, segundo ele.

## No Parlamento

Enquanto no STF o julgamento da ADIn nº 4.650 está suspenso por um pedido de vista, na Câmara dos Deputados, o processo de discussão e votação avança em meio a polêmicas e protestos, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 182/2007. Em Plenário, os deputados decidiram que empresas só poderão fazer doações a partidos políticos. A legislação atual permite a doação a candidatos e a partidos, tanto por pessoas jurídicas quanto físicas. Até o momento, não houve alteração no tocante à doação de pessoas físicas. Os parlamentares também aprovaram uma cláusula de desempenho,

segundo a qual só poderão ter acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao horário gratuito no rádio e na televisão os partidos que concorrerem com candidatos próprios e elegerem ao menos um parlamentar.

A matéria ainda precisa ser votada em segundo turno antes de ir para o Senado Federal. Para valer nas eleições de 2016, as mudanças têm de entrar em vigor até outubro. Todavia, 61 deputados de 6 partidos (PT, PSOL, PSB, PPS, PCdoB e PROS) pediram ao STF que suspenda a tramitação da PEC nº 187/2007. Alegam que a votação em dias sucessivos de emendas aglutinativas com a finalidade de dar permissão constitucional ao financiamento das campanhas eleitorais por pessoas jurídicas viola o art. 60 da Constituição Federal, que proíbe a apreciação de matéria constante de emenda rejeitada ou considerada prejudicada na mesma sessão legislativa (período anual de funcionamento do Congresso Nacional). A ministra Rosa Weber é a relatora do Mandado de Segurança (MS) nº 33.630, apresentado pelo grupo de deputados.