



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL**  
**DE MINAS GERAIS**

**REVISTA DE DOCTRINA E**  
**JURISPRUDÊNCIA**

**Nº 24**

**2011**  
**Belo Horizonte**

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E SOBERANIA POPULAR:** como o poder econômico afeta o livre exercício do voto e ameaça retirar do povo o exercício do poder que lhe é constitucionalmente assegurado.

**Adriano Denardi Júnior**

Secretário de Controle Interno e Auditoria do TRE-MG

**Júnia Amaral da Silveira**

Ex-chefe da Seção de Análise de Contas Eleitorais do TRE-MG

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

Art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal

O art. 14, § 9º, da Constituição Federal alerta para a necessidade de proteção da *normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico*<sup>1</sup>. Dispositivo semelhante da Carta anterior cuidava de proteger as eleições contra a *influência e o abuso do poder econômico*<sup>2</sup>. Suprimida a palavra abuso, é evidente a intenção do constituinte de 1988 de impor limites mais restritivos à participação do poder econômico nas eleições.

Nas palavras de Decomain<sup>3</sup>: "influir é interferir, podendo produzir um determinado fenômeno ou podendo modificá-lo", enquanto "abusar do poder é ir além do permitido."

<sup>1</sup> Art. 14. ....  
§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a **influência do poder econômico** ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.....  
(Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994 - grifo nosso)

<sup>2</sup> CF 1967 - Art. 151. Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos nos quais cessará esta, com vistas a preservar, considerada a vida pregressa do candidato:

III - a normalidade e legitimidade das eleições contra a **influência ou o abuso** do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou **do poder econômico**; e .....

<sup>3</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. Influência do poder econômico e financiamento público de campanhas eleitorais. **Resenha Eleitoral** - Nova Série, v. 13, p. 13-29, 2006.

Daí, que “a influência do poder econômico nas eleições estará instalada sempre que, ao menos potencialmente, pelo uso desse poder se possa modificar o resultado das eleições”.

E qual seria, então, o limite do permitido? Em que momento o poder econômico passa a influenciar o processo eleitoral? Como pode comprometer-lhe a normalidade e a legitimidade que a Constituição pretende proteger? Em que sentido a alteração da redação do dispositivo modifica sua participação no processo?

Como se verá adiante, a prática enraizada na cultura política brasileira, aliada a interesses econômicos nem sempre coincidentes com o interesse público, tira enorme proveito da obscuridade da norma, fazendo soar legítimo e inevitável aquilo que verdadeiramente corrompe um mandamento fundamental do Estado brasileiro.

*"A dificuldade de identificação do 'abuso do poder econômico' nas eleições, além de facilitar o desvirtuamento do sistema representativo (sangrando os princípios da igualdade entre os candidatos, da isonomia dos votos, da normalidade e legitimidade das eleições), pode acarretar efeitos de graves proporções para toda a sociedade, a começar pela eleição de políticos corrompidos, que buscarão satisfazer os interesses dos seus financiadores, em detrimento dos interesses dos seus eleitores."*<sup>4</sup>

Em tempos de reforma eleitoral, não se pode prescindir da oportunidade de expurgar da legislação todo dispositivo que fira a Constituição Federal, ou de nela inserir regras que aclarem, de forma expressa e incontestável, os seus mandamentos fundamentais, livrando a Nação, de uma vez por todas, de práticas danosas consolidadas pela tradição política.

Em seu art. 81, a Lei das Eleições (nº 9.504/97) traz a permissão para doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, limitando-a em 2% do faturamento bruto do ano anterior ao do pleito<sup>5</sup>. Tal limite, porém, tem-se mostrado incapaz de dar cumprimento ao comando constitucional.

Ao longo da vigência desse modelo, o que se vê é o crescente avanço da influência do poder econômico sobre as eleições, como atesta o ex-presidente do PT, deputado Ricardo

<sup>4</sup> PIRES, Márcio Rodrigo Kaio Carvalho. **Manifestação do abuso do poder econômico nos pleitos eleitorais brasileiros**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2415, 10 fev. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14334>>. Acesso em: 9 mar. 2011.

<sup>5</sup> Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

Berzoini, que teve cerca de 90% de seus recursos de campanha em 2010 doados por empresas (uma parte via partido): "Se mantivermos o sistema de financiamento privado hoje, a dependência do poder político do econômico será cada vez maior. Será de fato uma democracia de aparências."<sup>6</sup>

Corroborando as palavras de Berzoini, afirma a deputada federal Jô Moraes, do PC do B (com mais de 60% dos recursos de campanha de 2010 direta ou indiretamente doados por pessoas jurídicas): "Não conseguiremos avançar se não libertarmos o voto das armadilhas do poder econômico. As campanhas estão cada vez mais caras e aí os compromissos dos políticos acabam ficando com quem financia a sua campanha."<sup>7</sup>

Em agosto de 2006, a *Folha de S. Paulo* publicou: "A prática das doações dissimuladas, visível nas prestações de contas das campanhas anteriores, também deverá ocorrer nas deste ano. No último dia 1º, o candidato à Presidência Geraldo Alckmin (PSDB-SP) se reuniu em São Paulo com 16 executivos de teles. Antes de sua chegada, o empresário João Dória Júnior, colaborador da campanha tucana, falou da importância de contribuir para a candidatura de Alckmin. Como trata-se de concessionárias, João Dória recomendou que doações fossem feitas por meio das controladoras ou dos fornecedores das teles."

A *Folha* trouxe, ainda, a seguinte afirmativa do Ministro Marco Aurélio de Mello, então presidente do Tribunal Superior Eleitoral: "A rigor, nós temos uma fraude. O espírito da lei é impedir a promiscuidade entre público e privado."<sup>8</sup>

Decorridos 5 anos, essa ainda é a realidade. Em nota na seção Holofote da edição nº 2208 da revista *Veja*, datada de 16 de março de 2011, o jornalista Felipe Patury aponta a dificuldade possivelmente enfrentada pelo ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, para cobrar da Vale 5 bilhões em royalties devidos à União, ameaçando a empresa com a perda da concessão de Carajás. O constrangimento estaria relacionado ao fato de que a Vale Manganês, por decisão do Presidente da concessionária, doou à campanha do ministro, em 2010, 2 milhões de reais.

A Lei dispõe que "é vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação procedente de [...] concessionário

<sup>6</sup> Citado por MAAKAROUN, Bertha. Fórmula de financiamento é decisiva. **Estado de Minas**. Belo Horizonte, 28 fev. 2011. Editoria de Política, p. 5.

<sup>7</sup> **Hoje em Dia**. Belo Horizonte, 27 fev. 2011. Editoria de Política, p. 3.

<sup>8</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u81649.shtml>.

ou permissionário de serviço público” (art. 24, III). Algumas doações, como as das “teles”, poderiam ser consideradas indiretas, mas são legitimadas pela jurisprudência do TSE, que tem entendido que, tratando-se de pessoas jurídicas distintas, a vedação à doação de uma concessionária não atinge a sua controladora e vice-versa<sup>9</sup>. Não se sabe, então, o que é a doação indireta que a Lei proíbe.

Segundo os dados divulgados pelo TSE, dos mais de R\$ 3 bilhões de recursos financeiros arrecadados para as campanhas de 2010, 75% foram doados por pessoas jurídicas. O grupo Camargo Corrêa despejou mais de R\$ 120 milhões nas eleições do ano passado. O grupo Andrade Gutierrez, quase R\$ 90 milhões. As empresas do grupo Bradesco doaram mais de R\$ 85 milhões. O grupo Queiroz Galvão, mais de R\$ 75 milhões. O grupo do Frigorífico JBS, mais de R\$ 65 milhões e por aí vai. Isso tudo sem contar as empresas cuja razão social não revela a conexão com os grupos.

O emaranhado de pessoas jurídicas de um mesmo grupo, muitas vezes ligado ao mercado de concessões de serviços públicos, envolve controladoras, controladas, associadas, coligadas, parceiras e sabe-se lá o que mais. O enredo é tão complexo e obscuro que se torna virtualmente impossível o pleno controle do total doado e da origem real dos recursos.

A que grau de sujeição se submetem os políticos eleitos pela força dessas doações? Quantos poderiam concorrer nas eleições em condições de enfrentar tal poderio?

Vê-se que não se trata de simples doações, mas verdadeiro investimento, com retorno certo. De uma maneira geral, os grandes grupos econômicos “investem” em todas as principais legendas. No popular: acendem uma vela pra Deus e outra para o Diabo. O “retorno” do investimento, portanto, independe do resultado do pleito.

A dependência financeira dos grandes grupos vem-se agravando a cada eleição. Para isso, muito tem colaborado o artigo 17-A, da Lei de Eleições, inserido pela mini-reforma eleitoral de 2006 (Lei nº 11.300/06). O dispositivo prescreve a necessidade de estabelecimento, por lei, de um limite de gastos por eleição visando a isonomia entre os diversos candidatos. Entretanto, o mesmo artigo considera a possibilidade de que tal lei não venha a ser

<sup>9</sup> TSE. Resolução nº 22.250/2006. PET nº 2.595 - Brasília/DF: "*Sociedade não concessionária ou permissionária de serviço público, que participa de capital de outra sociedade, legalmente constituída e que seja concessionária ou permissionária de serviço público, não está abrangida, só por isto, pela vedação constante do art. 24, III, da Lei nº 9.504/97.*"

publicada e que, nesse caso, os próprios partidos políticos estabeleçam seus limites no ato do registro de candidaturas.

Porém, nunca houve lei definindo o limite de gastos. Os partidos, portanto, seguem estabelecendo, eles mesmos, seus próprios limites com total liberdade. Na prática, então, não há limites de gastos. Portanto, mais chances para quem mais arrecada e gasta. E o custo disso, como se vê, é a crescente potencialidade da subserviência do Poder Público aos interesses econômicos, em especial dos grandes grupos.

Importante destacar que a permissão para doações de pessoas jurídicas está nas disposições transitórias da Lei das Eleições, o que leva à conclusão de que não deveria ter vigorado por sete eleições. Os anos e a prática acabaram por evidenciar a influência que a Constituição deseja afastar. A Lei das Eleições, nesse aspecto, acabou por dificultar a distinção entre o interesse público e o privado, prevalecendo o poder econômico sobre o poder político.

De modo semelhante, ainda que em menor grau, as doações de pessoas físicas também têm servido ao poder econômico, na medida em que os limites estabelecidos no artigo 23, § 1º, permitem ao mais rico doar mais, já que o valor máximo de doações corresponde a 10% dos respectivos rendimentos auferidos no ano anterior.

Tratando-se de recursos dos próprios candidatos, cujas doações não podem ultrapassar o ilusório limite de gastos, a situação torna-se ainda mais grave, já que os recursos podem, indiretamente, vir de praticamente qualquer fonte, travestidos de empréstimos, de doações anteriores ao período eleitoral etc. Fiscalizar a origem real dos recursos de campanha é tarefa praticamente inexecutável.

Não se pode negar que o recurso financeiro é imprescindível às campanhas. Mas é preciso viabilizá-las dentro do estritamente necessário para informar o eleitorado. Porém, o poder é do povo e os recursos para viabilizar o exercício desse poder deveriam vir apenas do povo, seja na forma de doações de pessoas físicas, de valor pulverizado e, portanto, de caráter difuso, ou pelo financiamento público.

É urgente reconhecer o caráter nocivo do modelo atual de financiamento de campanhas que violenta a normalidade e legitimidade do processo eleitoral. Só haverá eleições totalmente legítimas quando, em plena transparência e sem pressões

indevidas, os eleitores puderem escolher seus representantes pela afinidade de suas ideias e propostas com os anseios da população.

Assim, para se afastar a malfazeja influência do poder econômico sobre o discernimento do eleitor, será necessário:

- Vedar totalmente as doações de pessoas jurídicas;
- Estabelecer, exclusivamente em lei, os limites para os gastos de campanha;
- Estabelecer limites de doações de pessoas físicas em valores absolutos e reduzidos, com dedução do Imposto de Renda para estimular a transparência;
- Estabelecer limites também para a aplicação de recursos próprios de candidatos nas eleições, de tal forma que não se perca a isonomia nas candidaturas.

Assegurar a normalidade e legitimidade das eleições, conferir ao poder público plena independência e garantir efetividade ao princípio da supremacia do interesse público, esses devem ser objetivos inarredáveis da reforma político-eleitoral. Para atingi-los foi que a Constituição Federal tão claramente ofereceu ao povo brasileiro exclusividade no exercício do poder e repudiou a interferência do poder econômico nas eleições. Afinal, o voto é do povo, não das empresas.