

O financiamento público exclusivo de campanha – uma chance de liberdade

Por: Guilherme Pessoa Franco de Camargo



Um dos temas que certamente permeará as discussões no Congresso Nacional este ano é sobre o financiamento público exclusivo para campanhas eleitorais.

Em abono da verdade já possuímos um sistema misto de financiamento de campanha onde o sistema eleitoral depende da contribuição de recursos públicos. Assim, temos recursos públicos e privados utilizados de forma combinada. A idéia é tornar a campanha eleitoral exclusivamente pública.

Antes de 1997, no Brasil, as despesas feitas em campanhas eram de responsabilidade integral do partido, sendo vedado o financiamento ou custeio de campanhas eleitorais pelos candidatos. Apenas com a introdução da Lei das Eleições é que se permitiu as doações para campanhas eleitorais. O sistema misto permite a utilização de recursos públicos através do Fundo Partidário (Constituição Federal – 1988, art. 17, § 3º, e LOPP, art. 44, III) e gratuidade do horário para propaganda eleitoral através da rádio e televisão (art. 23 da Lei das Eleições), apesar das emissoras terem direito à compensação fiscal (arts. 44 e 93 do Decreto n. 5.331/2005)

A Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), que regulamenta o financiamento de campanhas eleitorais no país, aduz que a responsabilidade pelas despesas das campanhas é dos partidos políticos e seus candidatos, que ficam autorizados a receber doações de pessoas físicas (art. 23, § 1º, inciso I, onde é permitido até 10% dos rendimentos brutos apurados pelo ano anterior à doação) ou jurídicas (art. 81, §1º, representando 2% do faturamento bruto do ano anterior), conforme o caso. A lei deve fixar até 10 de junho do ano eleitoral, o limite dos gastos de campanha para cada cargo e, caso a lei não o faça, poderão os partidos fixar tais limites apenas comunicando à Justiça Eleitoral (art. 17-A, Lei das Eleições).

O art. 18 fixa os limites para os gastos pelos partidos, bem como as multas aplicáveis em caso de extrapolação.

A dotação orçamentária prevista no projeto de reforma traz o valor de R\$ 7,00 reais por eleitor, para custear os valores relativos às campanhas eleitorais.

As ventiladas propostas de reforma ganharam corpo após os escândalos do mensalão em 2005, quando denúncias que agora levaram à condenação de alguns membros do Partido dos Trabalhadores - PT, versavam sobre o uso de "caixa dois" em campanhas políticas nas eleições. E não deixa de ser no mínimo intrigante, justamente o PT a possuir os maiores políticos interessados no financiamento exclusivo de campanha, que, sem emplacar no Congresso Nacional tal reforma, deu início à campanha para coleta de assinaturas ao projeto de lei de iniciativa popular, onde constam o financiamento público exclusivo e o voto em lista fechada.

A realidade desnudada na seara eleitoral reflete que as doações do setor privado acabam por privilegiar políticos ligados a grandes empresas e corporações, que destinam verbas milionárias para campanhas de forma a macular o resultado pelo poder econômico exercido. Assim, ficam os candidatos escravizados aos desejos dos seus patrocinadores. Cria-se um mecanismo de perpetuação da elite no poder.

O financiamento privado gera um gradiente desproporcional entre os candidatos, fazendo prevalecer mais a capacidade arrecadatória deles ao invés de suas propostas ou caráter. A matriz da corrupção encontra seu principal fomentador justamente no financiamento privado de campanha, vez que a atual legitimidade para realizar tais transações dificulta sobremaneira a atuação dos órgãos fiscalizadores; na medida que fossem considerados ilegais, tornaria bem mais fácil a persecução das movimentações financeiras e a punição dos corruptos.

O dispêndio financeiro das apostas feitas pelos investidores, alimentadas com “dinheiro frio” e circulação monetária em desacordo com as normas legais, exige como contrapartida do candidato a materialização da gratidão expressa em vantagens ilícitas, reinvestimentos, licenciamentos, isenções tributárias, influência no resultado de licitações, em suma, atos que tragam o retorno financeiro pretendido pelos investidores.

O financiamento público possui como pontos favoráveis: a diminuição da corrupção, vez que não ficaria mais atrelada a favores de investidores privados; acabaria com o “caixa dois” ou “lavagem” de dinheiro nas campanhas; traria transparência e proporcionalidade ao processo democrático, porque ofereceria verbas aos partidos de forma mais igualitária; poderia representar um índice menor de poluição e sujeira nas ruas durante o período eleitoral; haveria a valorização do interesse público em detrimento ao privado, bem como a atuação ética e com probidade; estabelece limites à arrecadação, desestimulando a deslealdade e infidelidade partidária; os patrocínios privados irregulares seriam mais facilmente perceptíveis.

O financiamento público exclusivo pode atuar também como agente moralizador e educativo de longo prazo, porquanto desestimula a utilização do “dinheiro sujo”.

Aqueles que possuem um posicionamento contrário ao financiamento exclusivo das campanhas argumentam que: existem matérias mais relevantes para o investimento público, como segurança e saúde; é errado impedir um cidadão ou uma empresa privada de apoiar e/ou ajudar financeiramente seu candidato, sendo medida antidemocrática; impediria os partidos menores de crescer com os investimentos particulares; o candidato é eleito para governar para todos, não podendo ser a maioria punida por crimes de alguns; seria melhor proibir a propaganda eleitoral gratuita na TV (que custa bilhões ao erário) e permitir a compra de espaço na TV pelos partidos; o custeamento proporcional levará em conta o número de votos na última eleição, fato que beneficia sobremaneira apenas um partido no país ultimamente, favorecendo o continuísmo e hegemonia partidária; na prática, as contribuições privadas continuariam a ocorrer, mas “por fora”, assim, o financiamento público apenas representaria mais dinheiro para as campanhas; já é possível fiscalizar os gastos de campanha de todos os candidatos; trata-se de renda pública de difícil reversibilidade, caso instituída.

Alguns críticos da reforma política ainda argumentam que o financiamento público serve como pano de fundo para atacar e eliminar determinados partidos do cenário político, bem como não impediria o continuísmo da enorme corrupção porque seus incentivadores seriam neste momento agraciados com os maiores percentuais de financiamento e poderiam obter recursos indiretos de outros fundos como: sindicatos, ONG’s, entidades sociais e da propaganda natural das estatais e demais entidades da máquina pública.

De qualquer sorte, o Projeto de Lei no Senado (PLS) n. 268/2011, foi apresentado em 18 de maio de 2005, como conclusão dos trabalhos da Comissão de Reforma Política do Senado Federal, de autoria dos senadores José Sarney e Francisco Dornelles. A justificativa do projeto:

“...a proposta do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais inspira-se na necessidade de redução dos gastos nessas campanhas, que vêm crescendo exponencialmente no país, bem como na necessidade de pôr fim à utilização de recursos não contabilizados, oriundos do chamado “caixa 2”.

E prossegue:

Cabe, ainda, fazer referência ao princípio da igualdade, inscrito no art. 5º da nossa Lei Maior. Esse princípio, como ensina a doutrina, está voltado não só para o aplicador da lei, mas, também, para o legislador. E um dos objetivos que os regimes democráticos têm buscado em matéria de eleições é exatamente o tratamento igualitário dos concorrentes ao pleito, de forma a impedir que alguns alcancem a vitória eleitoral, não pelo convencimento das teses e do programa que propõem e sim

em função da arregimentação e da pleora de propaganda eleitoral propiciadas pelo seu poder econômico.

Segue os principais trechos do citado Projeto de Lei:

“Art. 38...

§ 3º Nos anos em que se realizarem eleições, serão ainda consignadas ao Tribunal Superior Eleitoral dotações orçamentárias correspondentes ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior, multiplicado por R\$7,00 (sete reais), em valor de janeiro de 2011.

§ 4º Os recursos orçamentários calculados na forma do § 3º deste artigo serão aplicados exclusivamente pelos partidos políticos e respectivos candidatos nas campanhas eleitorais.” (NR)

Art. 3º Os recursos referidos no art. 2º serão distribuídos nos termos do art. 41-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Art. 4º Em todos os casos de proporcionalidade partidária de que trata esta Lei, será considerada a legenda partidária pela qual o parlamentar foi eleito na última eleição.

Art. 5º Os recursos mencionados no artigo anterior serão depositados no Banco do Brasil S/A, à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 20 de cada mês, em 4 (quatro) parcelas mensais, iguais e sucessivas, a partir de maio, e não serão objeto de contingenciamento, sob pena de responsabilidade.

§1º omissis...

§ 2º Os recursos recebidos para o financiamento das campanhas serão distribuídos entre as diversas eleições e candidatos segundo critérios definidos pelo partido político.

Art. 7º O § 5º do art. 39 da Lei nº 9.096, de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 39..... § 5º Nos anos em que se realizarem eleições, é vedado o recebimento de doações de que trata este artigo.” (NR)

Art. 8º Os arts. 19, 20, 24 e 28, § 4º, da Lei nº 9.504, de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 19. Até 10 (dez) dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido constituirá comitês financeiros.” (NR)

“Art. 20. 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 comitê, na forma da lei.” (NR)

“Art. 24. É vedado aos partidos políticos e aos candidatos receberem doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro oriundas de pessoas físicas e jurídicas e destinadas às campanhas eleitorais. Parágrafo único. A infringência da vedação estabelecida no caput sujeita os partidos e candidatos às penalidades previstas em lei, inclusive ao indeferimento ou cassação do respectivo registro ou diploma.” (NR)

Henrique Fontana (PT-RS) chegou a dizer que são 200 grandes empresas que financiam a maior parte das campanhas políticas no Brasil. “Não me venham dizer que isso é investimento na democracia”, discursou Fontana no plenário. “O poder do dinheiro vale mais do que a força das idéias. Infelizmente dinheiro resolve e desempata eleição”, afirmou o deputado à reportagem. (Fonte: congressoemfoco.uol.com.br/noticias/deputados-enterram-financiamento-publico-de-campanha/, acessado em 12 de maio de 2013, às 14:25 horas)

Num passado não muito distante, a cidade de Campinas, interior de São Paulo, sofreu com construtoras e empreiteiras do ramo da construção civil, que patrocinavam diversos candidatos, cobrando posteriormente os investimentos realizados em espécie ou favorecimentos através da concessão irregular de alvarás municipais em locais impróprios.

O próprio Supremo Tribunal Federal (STF) agendou, para 17 e 24 de junho, a discussão acerca do financiamento público de campanhas eleitorais. O STF deseja obter informações para o julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade – ADI n. 4.650, promovida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), instituição que também lançou um manifesto de apoio ao financiamento público em parceria com o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

O Presidente da OAB, Marcus Vinicius Furtado, durante um evento da entidade, declarou que:

“No Brasil, há concentração de empresas doadoras, ligadas a setores que defendem diretamente gestões públicas. [...] Buscamos restringir a forte interferência econômica na política brasileira, onde mais de R\$ 1 bilhão foi doado nos últimos dez anos apenas por dez empresas, sendo cinco construtoras.”

E, segundo Roberto Gurgel, Procurador Geral da República:

“A opção legislativa pela possibilidade de doações por pessoas jurídicas permite uma nefasta cooptação do poder político pelo poder econômico”, e que o financiamento privado durante a disputa eleitoral poderia causar “disparidade crassa entre as possibilidades competitivas e de êxito eleitoral dos cidadãos ricos e pobres.”

Alguns movimentos propõem que, para a transparência nos gastos com as campanhas, seja imposto o uso obrigatório de cartão de débito, transferências bancárias ou cheques nominais pelos partidos e candidatos no trato com o dinheiro público, através de movimentações bancárias em banco oficial.

Os partidos já recebem recursos públicos do Fundo Partidário (cerca de R\$ 300 milhões por ano), mais meio bilhão a cada dois anos com propaganda eleitoral, e cabe à Justiça Eleitoral a operacionalização e fiscalização das eleições. O Tribunal Superior Eleitoral – TSE aponta gastos que ultrapassam R\$ 3,5 bilhões de reais, sendo que o horário eleitoral gratuito trouxe R\$ 606 milhões em déficit ao contribuinte brasileiro.

A distribuição deve ser feita de forma a não distribuir o pagamento de forma desproporcional entre os partidos, prejudicando os menores em detrimento das bancadas maiores. A equalização do financiamento público certamente não acabará com a corrupção no país, mas representa verdadeira revolução eleitoral para a redução das irregularidades e ilicitudes que marcam as eleições no Brasil.

Ressalta-se que o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais está diretamente vinculado com a proposta de adoção do sistema de lista fechada nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e Câmara Legislativa do Distrito Federal. Isso se deve ao fato de que as listas fechadas representariam uma economia significativa ao erário e finalisticamente um déficit menor ao já dispendioso custeamento exclusivo público das campanhas.

Para adequar a reforma política, existe a Proposta de Emenda à Constituição – PEC n. 43/2011, fruto da Comissão de Reforma Política do Senado Federal, para a instituição de listas fechadas no país. A PEC prevê o seguinte:

“Art. 1º O caput do art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:”

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em listas partidárias preordenadas, respeitada a alternância de um nome de cada sexo, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, na forma da lei.”

Também justifica a alteração do sistema eleitoral para listas fechadas, pois além de menos oneroso aos cofres públicos, afigura-se como mais facilidades no controle dos donativos. E tal alteração não é simples, vez que alguns entendem até que o art. 60, § 4º, II, da Constituição Federal de 1988 é inalterável, porquanto constitui como cláusula pétreia.

Para reduzir os custos das eleições, também se discute atualmente a unificação das eleições para os cargos políticos, ao invés do sistema eleitoral que se movimenta a cada 2 anos.

Na Alemanha, existe o financiamento público desde 1959, na forma mista de reembolso dos gastos eleitorais e subsídio público de doações privadas. A França proibiu as doações de pessoas jurídicas e dos sindicatos desde 1995, prevendo o reembolso de 50% do limite do custeamento eleitoral, aos partidos que tenham ao menos 5% dos votos do eleitorado. Existe espaço público para campanhas através da mídia. Os gastos com 10 candidatos à presidência, em 2012, custou a eles cerca de 74,2 milhões de euros. Na Itália, o financiamento público foi instituído em 1974, entrando em vigor apenas em 1993, e o reembolso público com o sistema misto de campanhas eleitorais ocorreu em 1999 (após obterem o insucesso com o regime público exclusivo).

A Inglaterra, Portugal e Suécia são exemplos que tal qual a Itália falharam ao aplicarem o sistema de controle do financiamento público de campanhas.

Na Holanda os partidos podem receber dinheiro do Estado e de empresas ou eleitores. A Suécia discute a regulamentação das contas eleitorais (a despeito de ser o primeiro país a instituir a lei de acesso à informação). A Argentina proíbe empresas de financiar partidos. No México, as doações privadas não podem superar os financiamentos públicos.

Os Estados Unidos da América – EUA valem-se do sistema misto, inclusive com um fundo público com doações de cidadãos contribuintes voluntários; o interessante, neste caso, é que o candidato tem a opção de escolher entre a forma de financiamento e, caso escolha o público, terá que obedecer a regras e controles de gastos. O agora presidente Barack Obama, quando era senador e ainda concorria ao cargo, abriu mão do financiamento federal público de sua campanha em detrimento ao privado.

Os países da América Latina, em sua maioria, adoram o sistema misto de campanha.

A cultura política democrática tem que ser parcialmente reformada para evitar que o radicalismo liberal continue a macular a forma de eleição e atuação dos políticos brasileiros, pelos investimentos privados das grandes corporações.

O amadurecimento do processo eleitoral no Brasil permite, neste contexto sócio-econômico, a mudança da liberdade de financiamento privado e de listas abertas para uma sistemática que privilegie, a longo prazo, custos menores com campanhas eleitorais e o combate à malversação do dinheiro público, escorado pela necessidade de obediência à soberania popular e aos direitos humanos. Ressalta-se, ad nauseam, que combater os casos pontuais de financiamentos privados “por fora” é infinitamente mais fácil a ter que continuar a perseguir os rastros do atual permissivo eleitoral. O fato é que são necessárias medidas que mudem o atual quadro político que alimenta os elevados índices de escândalos de corrupção, sendo que o financiamento exclusivo de campanha e as listas fechadas são ótimas oportunidades neste sentido.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

_____. Câmara Federal.

Congresso em Foco - congressoemfoco.uol.com.br

Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Lei n. 10.406/2002.

ALVES, Rubem. Conversas sobre política. Campinas: Versus, 2002.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. Revista de Informação Legislativa, n. 161, jun./mar. 2004. Brasília-DF, 2004.

ARISTÓTELES. A Constituição de Atenas. Série Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultura Ltda., 1999.

BOBBIO, Norberto. A Teoria das formas de governo. Brasília/DF: UnB, 1997.

GASTALDI, José Petrelli. Elementos de economia política. São Paulo: Saraiva, 2005.

WEBER, Max. Ciência e política duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição Federal de 1988. v. 2. Arts. 5º (LXVIII a LXXVIII) a 17.

Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989. p. 1108-1109.

Guilherme Pessoa Franco de Camargo é advogado do escritório Franco de Camargo & Advogados Associados, atuante nas áreas de Direito Empresarial e Eleitoral. www.francoedecamargo.com.br. E-mail: guilherme@francoedecamargo.com.br. Tel.: (19)3383-3279