

Volume 30
Ano 2016

Revista Eleitoral

Tribunal Regional Eleitoral
Rio Grande do Norte

VEDAÇÃO AO FINANCIAMENTO DE PESSOA JURÍDICA EM CAMPANHA ELEITORAL FRENTE À LEI 13.165/2015 E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Sophia Fátima Morquecho Nôga

Acadêmica do 8º período do curso de Direito da UFRN, estagiária no Ministério Público do Rio Grande do Norte, endereço eletrônico sophia_mnoga@hotmail.com

RESUMO: O sistema eleitoral brasileiro se apresenta como um complexo de normas e princípios que, em virtude da dinamicidade do seu objeto de estudo – que é justamente a Democracia, garantida através do exercício do sufrágio universal – passa por contínuas mudanças, a fim de se adequar às necessidades da sociedade. Levando isso em consideração, através da pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso, constata-se que os meios de financiamento de campanha com fins eletivos são terrenos férteis para questionamentos acerca daquelas fontes no contexto da reforma eleitoral pátria, proporcionada pela recente lei 13.165/2015. Outrossim, a vedação ao financiamento de pessoa jurídica no âmbito das eleições corresponde a um dos pontos propostos para a referida reforma, que já exala seus efeitos. Nesse sentido, é pertinente considerar as principais mudanças decorrentes da reforma eleitoral aplicadas nas eleições de 2016, bem como as possíveis consequências para outros futuros pleitos.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma eleitoral. Financiamento de campanha. Pessoas jurídicas. Constitucionalidade.

1 INTRODUÇÃO

É indubitável que uma campanha eleitoral demanda despesas de grande porte. Sendo que para financiar tais dispêndios se fazem necessárias colaborações de diversas fontes, realizadas através de doações para conta bancária específica, que se destina a registrar a movimentação financeira do evento. A arrecadação e os gastos eleitorais serão realizados sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma da Lei nº 9.504/1997 (Lei de Eleições), segundo dispõe o seu artigo 17.

Nesse sentido, a busca por uma reforma eleitoral no Brasil é fruto de discussões acaloradas, em razão da inconformidade com a atual situação que se encontra a política nacional. A cada ano a Justiça se depara com centenas de processos que versam sobre corrupção, vantagens ilícitas, licitações fraudadas ou, até mesmo, a ausência delas, quando eram obrigatórias. Muitos desses casos têm como origem o financiamento – deturpado – das empresas em campanha eleitoral. Constata-se, nesse contexto, uma colaboração que, posteriormente, teria uma contraprestação, sendo cobrada através de favores ilícitos, que contaminam a idoneidade na qual o Sistema Eleitoral deve comportar.

Em virtude disso, os argumentos em favor de mudanças na Lei das Eleições e da vedação das doações de pessoas jurídicas para campanha ganharam destaque. Além disso, existe uma corrente que propõe a proibição de todas as formas do financiamento privado de campanha eleitoral. Seria apenas possível o financiamento público. O poder dos que seriam desfavorecidos pela proposta, os argumentos de que configuraria mau uso do dinheiro público e, o enfraquecimento dos partidos menores, além do radicalismo proposto, fez que ela ainda não fosse aprovada. Discussão esta que não pertine se alongar em face da temática complexa aqui abordada, que tem como epicentro a reforma gerada pela Lei 13.165/2015.

A outro giro, nesse contexto, temos os que defendem a legalidade do financiamento empresarial nas campanhas, argumentando que devem exercer o direito à liberdade de pensamento, de ser adepto a uma ideologia e ter o direito de financiá-la, para que esta seja posta em prática pelo seu partido simpatizante. Ademais, argumentam que existe um complexo regramento legal para controlar a origem do investimento, além da obrigação de prestar contas à Justiça Eleitoral, dentre outros motivos que refutariam a tese contrária.

Diante disso, a importância dessa produção acadêmica reside no fato de que as mudanças recentes no processo de financiamento de campanha eleitoral e a publicação da Lei 13.165, em setembro de 2015, fazem desse tema matéria nova, empregada nas eleições de 2016 e nas que virão adiante, com poucas publicações neste sentido. Portanto, frente à importância desta temática, que envolve preceitos constitucionais como a igualdade e a moralidade, faz daqui terreno fértil a ser aprofundado.

2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

É indubitável que a realização de campanhas eleitorais demanda um dispêndio considerável de gastos que, por sua vez, devem ser arrecadados pelos partidos políticos, pelos comitês financeiros e pelos candidatos, observando-se os princípios constitucionais da legalidade e da moralidade. José Jairo Gomes preleciona o que se compreende por campanha eleitoral: “[...] o complexo de atos e procedimentos técnicos empregados por candidato e agremiação política com vistas a obter o voto dos eleitores e lograr êxito na disputa de cargo público-eletivo.” (GOMES, 2015, p. 55).

Nesse sentido, o estudo do financiamento de campanha eleitoral possibilita a análise das formas possíveis e permitidas em lei para custear tais eventos. Ademais, para Gomes financiamento de campanha eleitoral corresponde aos: “(...) recursos materiais empregados pelos candidatos com vistas à captação de votos dos eleitores. (...). À luz de sua origem, pode o financiamento ser público, privado ou misto.” (GOMES, 2015, p. 59)

Seguindo essa linha intelectual, é válido trazer à baila a definição de financiamento de campanha eleitoral sob a perspectiva crítica de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves:

O financiamento das campanhas eleitorais é um dos focos de corrupção, favores ilícitos e venalidades de muitos representantes populares no Brasil. As campanhas são caras e, por vezes, interesses que se ocultam no escuro são lembrados para custear a campanha de candidatos. Se estes forem eleitos, ficarão vinculados a tais interesses, devotando seus mandatos a eles e não ao povo que devem representar. É suficiente multiplicar a previsão de ganhos vindos com o exercício da função representativa (os vencimentos do político eleito) com os gastos de campanha exigidos para a eleição, para verificar a discrepância que pode sinalizar duvidosa relação custo/benefício. (GONÇALVES, 2010, P.90)

Levando isso em consideração, são de responsabilidade dos partidos políticos, ou de seus candidatos, as despesas da campanha eleitoral que devem ser financiadas conforme a Lei nº 9.504/1997, modificada pelas Leis nº 11.300/2006, nº 12.034/2009, e pela recente Lei nº 13.165/2015.

Nesse diapasão, são fontes de arrecadação permitidas para financiar uma campanha eleitoral: os recursos dos próprios candidatos; os recursos provenientes das agremiações partidárias; as doações em dinheiro (ou estimáveis em dinheiro), de pessoas físicas; as doações, por cartão de débito, de crédito ou pela internet; as doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos; o repasse de recursos oriundos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096/95); e a receita decorrente de comercialização de bens e/ou serviços e/ou promoção de eventos, bem como da aplicação financeira dos aludidos recursos de campanha.

Desse modo, o limite de doação de um candidato a outro submete-se ao valor de dez por cento do rendimento bruto auferido pelo doador no ano anterior às eleições, conforme resolução nº 23.463/2015. Ocorre que, com a mudança na lei das eleições, essa regra passa a valer, também, para o candidato que somente poderá contribuir com seu capital nos limites estabelecidos no caso anterior.

Ademais, destaca-se que com a sanção e publicação da Lei 13.165 em 29 de setembro de 2015, passou a ser ilegal o financiamento por parte de pessoa jurídica em campanha eleitoral. Fonte esta que arrecadava, costumeiramente, a maior parte dos recursos utilizados, fato que abordaremos com mais especificidade posteriormente.

No que concerne ao procedimento para a arrecadação de gastos, são exigidos determinados procedimentos. Dessa maneira, o primeiro passo é a solicitação do registro do candidato, seguido da solicitação do registro do comitê financeiro. Por conseguinte, deve-se buscar obter inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). O passo seguinte consiste na prova de abertura de conta bancária específica destinada a registrar a movimentação financeira da campanha. E o último passo trata da obtenção dos recibos eleitorais.

Findo tal procedimento, com o dinheiro arrecadado, poderá o candidato, o comitê financeiro e o partido político iniciarem seus gastos eleitorais, já que coincide o prazo inicial da arrecadação e do dispêndio. Importante atentar ao prazo final para esses desembolsos, que é o dia das eleições, salvo quando o candidato está em dívida com a justiça eleitoral e não a quitou até o pleito. Diante dessa situação, é dada ao candidato a possibilidade de sanar suas despesas integralmente até a prestação de contas à justiça eleitoral, podendo incorrer em desaprovação das contas, caso não as cumpra.

Ademais, o candidato fará a administração financeira dos recursos arrecadados diretamente ou através de pessoa por ele designada, sendo aquele responsável solidariamente com este, devendo ambos assinar a prestação de contas. Entretanto, se o candidato extrapolar o seu limite de gastos previamente estabelecido em lei ou pela agremiação partidária com aquiescência da Justiça Eleitoral, recairá sobre ele sanções, dentre elas multa correspondente a cem por cento à quantia excedente e responsabilização por abuso do poder econômico, em conformidade com o art. 18-B, da Lei 9.504/1997.

Diante do exposto, observa-se que o fim último do legislador brasileiro ao criar normas que regem o financiamento de campanhas eleitorais, é obter maior transparência no sistema eleitoral. Essa finalidade é efetivada ao passo em que são estabelecidos limites para investimentos econômicos, sanções para os que usarem de má fé para empregarem atos ilícitos, bem como uma Justiça Eleitoral rigorosa que deve seguir a lei na análise das contas dos candidatos.

2.1 FINANCIAMENTO PÚBLICO

Sob o prisma da origem do dinheiro financiado, no Brasil foi adotado um sistema misto, coexistindo duas formas de financiamento de campanha eleitoral: o financiamento público e o financiamento privado. O financiamento público advém do investimento de verbas públicas para colaborar com o desenvolvimento das campanhas dos candidatos. Desse modo, essa vantagem pecuniária pode ser dada de forma direta ou indireta.

O financiamento público direto corresponde ao fornecimento de receitas diretamente do Estado para o partido político. Isso pode ocorrer anteriormente às eleições pelo sistema de aditamento das receitas, ou posteriormente, com a restituição parcial dos gastos de campanha através do sistema de reembolso, também denominado indenização eleitoral.

Nesse sentido, é exemplo desse financiamento o proveniente do Fundo Especial de Assistência Financeira aos partidos Políticos, conhecido comumente por Fundo Partidário. Ele é constituído, de acordo com o previsto no artigo 38 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de: “I – multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II – recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; [...] IV – dotações orçamentárias da União [...]”.

Em contrapartida, o financiamento público indireto diz respeito a investimentos indiretos do Estado, com vistas à redução dos custos e proporcionar um melhor desenvolvimento da campanha eleitoral. São exemplos dessa espécie de incentivo a disponibilidade de prédios públicos para reuniões políticas e o acesso gratuito de meios de comunicação para propaganda, como o horário gratuito de propaganda eleitoral exibido pelas emissoras de televisão e rádio, que funciona como mecanismo redutor dos custos para transmitir informações dos candidatos aos eleitores. Dessa forma, as emissoras terão direito à compensação fiscal do Estado referente aos custos por ceder esse espaço, de acordo com o que reza o artigo 99 da Lei das Eleições.

Essa propaganda nas televisões e rádios exerce considerável influência sobre a população, tendo em vista que grande parte dela tem acesso àqueles meios eletrônicos. Ademais, em última análise,

constata-se o intento de concretizar na prática os princípios constitucionais da equidade e do direito à informação, previstos, respectivamente, no art. 194, V, parágrafo único e no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal.

Sendo assim, o objetivo precípua do financiamento público é reduzir a influência econômica nas eleições, de modo que não haja tamanha discrepância de um partido que conseguiu investimento de grandes empresas em detrimento de outro, que não a obteve. Haveria, assim, uma competitividade e equilíbrio de condições entre os partidos, fortalecendo o sistema pluralista. Outrossim, esse investimento público ocorre de maneira proporcional à representatividade desses partidos.

Nesse espectro, para Sergei Medeiros de Araújo são três os fundamentos que legitimam essa espécie de financiamento, quais sejam o reconhecimento constitucional da importância dos partidos políticos para os regimes democráticos, o princípio da soberania popular e a liberdade de associação.

Sob outra perspectiva, há a corrente que critica essa forma de financiamento, argumentando que onera o erário, em detrimento de maiores investimentos em educação, segurança e saúde públicas. Destaca que aqueles setores deveriam ter prioridade, considerando o analfabetismo persistente nas estatísticas, o medo perpetrado nas ruas e o estado calamitante dos hospitais, ou decorrente da falta deles.

Ademais, resta clarividente a deficiência de colocar em prática políticas públicas que solucionem ou, pelo menos, reduzam os problemas deparados. A justificativa principal para não pôr em prática tais políticas é justamente o fato de não possuir verbas suficientes disponíveis para serem aplicadas.

Entendimento totalmente distinto é o da corrente que acredita que o financiamento de campanha no Brasil deveria ser somente advindo do financiamento público, excluindo-se, portanto, o financiamento privado, tanto de pessoa física como de pessoa jurídica.

Trata-se de opinião demasiada extrema, tendo em vista que, se ela fosse levada a cabo, os partidos menores seriam prejudicados, já que o benefício dado pelo Estado seria proporcional à representatividade dos candidatos. O intento dessa reforma política é, prioritariamente, evitar que empresários e lobistas usem seu poder econômico para financiar candidatos que futuramente, poderiam retribuir essas graças com outras, enquanto estiverem no poder de seus mandatos. Com o advento da Lei 13.165/2015, essa corrente perdeu força, já que o argumento mais forte já foi obtido com a proibição do financiamento de pessoa jurídica em campanha eleitoral.

2.2 FINANCIAMENTO PRIVADO

O financiamento privado de campanha eleitoral consiste na forma de custeio para eventos eleitorais que não provêm de fontes públicas. Dessa maneira, quem cede verbas não é o Estado, mas sim particulares, dentre os quais se enquadram doações de pessoas físicas, do próprio candidato, dos demais candidatos, dos comitês financeiros ou partidos políticos, aplicação ou distribuição de recursos do partido político; receita decorrente da venda de bens e serviços e realização de eventos e, receita referente à aplicação financeira.

Indispensável a percepção de que não está mais no rol de formas de custeio do referido financiamento privado a colaboração das pessoas jurídicas. Tal fato se deve à Lei 13.165/2015 ter revogado essa possibilidade, tornando-a, portanto, ilegal. O percurso para se alcançar essa normativa e os argumentos suscitados sobre ela serão abordados com maior especificidade no tópico que trata acerca do argumento contrário e argumento a favor do financiamento de pessoa jurídica.

Constata-se ainda, que para a captação desses recursos é indispensável a criação de conta bancária específica pelo candidato e comitê financeiro, em obediência ao artigo 22 da Lei 9.504. Dessa maneira, todos os recursos destinados à campanha, com exceção dos provenientes de Fundo Partidário, devem ser ali movimentados, com os respectivos comprovantes, denominados recibos eleitorais, para aqueles valores estimáveis em dinheiro, inclusive àqueles referentes às doações feitas pelo próprio candidato, de

acordo com o artigo 23, § 2º, da Lei das Eleições. Desse modo, é vedado fazer uso da conta bancária do partido para a captação de recursos para a campanha.

Nesse espectro, com vistas na colaboração para a lisura no sistema eleitoral e no efetivo cumprimento do princípio da transparência, a Receita Federal controla essas doações, confrontando as declarações emitidas que superam os limites determinados pela Lei 9.504/1997. Feito isso, o analisado é encaminhado ao Tribunal Superior de Justiça para remetê-los à Procuradoria Eleitoral para, se for o caso, propor ação cabível, sendo mecanismo de prova para a persecução penal.

2.2.1 FINANCIAMENTO DE PESSOA FÍSICA

É através desse tipo de financiamento que quaisquer pessoas físicas contribuem para o custeio da campanha eleitoral, doando dinheiro, bens e serviços estimáveis em dinheiro; devendo elas não extrapolar a quantia de dez por cento dos rendimentos brutos de quem doa, tendo como referência o ano anterior ao pleito. O descumprimento a essa regra recai no disposto no § 3º, do artigo 23, da Lei das Eleições, de modo que, quem a descumprir deverá pagar multa no valor de cinco a dez vezes o montante excedente e inelegibilidade pelo período de oito anos, sem prejuízo da responsabilização do candidato beneficiário por abuso de poder econômico.

Excetuam-se a essa regra as doações relativas à utilização de bens móveis e imóveis que correspondam a até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e as atividades voluntárias diretas feitas pelo eleitor em prol do candidato que apoia.

2.2.2 FINANCIAMENTO DE PESSOA JURÍDICA

Antes do advento da Lei 13.165, em 29 de setembro deste ano de 2015, era permitido no Brasil, assim como o financiamento de pessoa física, o financiamento de pessoa jurídica em campanha eleitoral. Essas contribuições eram a principal fonte de arrecadamento de recursos, e, a extinção dessa modalidade provocou enormes impactos e repercussões na sociedade politizada.

Dessa forma, podiam empresas doar bens de sua propriedade e recursos advindos de suas atividades, como dinheiro, produtos e serviços estimáveis em dinheiro, no limite de até dois por cento do valor correspondente ao seu faturamento bruto, tendo por base o ano anterior à eleição.

Vale destacar que esse valor limítrofe não deve ser ultrapassado independentemente de a doação ser feita a um ou vários candidatos, comitês financeiros ou partidos. A desobediência a essa regra ensejaria multa de cinco a dez vezes o montante em excesso e a proibição de ser participante nas licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público até cinco anos. Podendo, ainda, os administradores dessas empresas ficarem inelegíveis pelo período de oito anos. Nada disso excluindo a responsabilização do candidato beneficiado por abuso de poder econômico.

3 ARGUMENTO CONTRÁRIO E ARGUMENTO A FAVOR DO FINANCIAMENTO DE PESSOA JURÍDICA

A declaração de inconstitucionalidade e a posterior revogação do dispositivo que permitia as doações para custear campanha eleitoral por pessoas jurídicas geraram uma série de debates acalorados no mundo acadêmico e político. Dessa forma, foi configurada uma dialética de ideias que tanto defendiam como repudiavam essa espécie de financiamento. Nesse sentido, Oliveira Lula adverte:

O financiamento das campanhas eleitorais precisa ser urgentemente repensado, a fim de diminuir os gastos de campanha por um lado e de outro, impedir que os recursos públicos paguem, ainda que de forma ilícita, como hoje ocorre, o altíssimo preço das campanhas eleitorais. (OLIVEIRA LULA, 2008, p. 551).

No tocante aos argumentos contrários ao referido financiamento, Luiz Fux alegou que com a presença dos capitais das empresas nas campanhas eleitorais, gera uma neutralização dos cidadãos comuns

e da sociedade civil nas eleições, conforme mostram pesquisas apresentadas pela entidade Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ Direitos:

No pleito de 2010, por exemplo, apenas 1% dos doadores, o equivalente a 191 empresas, foi responsável por 61% do montante doado. Não bastasse, os dez principais financiadores – em geral construtoras, bancos e indústria – contribuíram com aproximadamente 22% do total arrecadado.

Os cidadãos comuns são menos influentes se comparados com uma empresa que se vale de grandes cifras para apoiar os partidos com quem simpatizam. Logo, aqueles partidos que recebem maiores valores de doações são favorecidos em detrimento dos partidos que não o recebem. Por óbvio, aquele partido que tem maior disponibilidade de verbas, investe mais em campanhas. E, quanto maior esse investimento, maiores são as chances de ganhar uma eleição. Isso afronta diretamente o princípio do Estado democrático e igualitário, quebrando a igualdade de condições que se pressupõe aos que concorrem a um cargo eletivo.

Relativamente a isso, se as pessoas jurídicas não podem votar, também não deveria ser permitido que elas doassem para as campanhas eleitorais, posto que os recursos provenientes delas influenciem drasticamente nas eleições. Pertinente são as palavras de Ronald Dworkin: as “empresas são ficções legais. Elas não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política”¹. Esse foi o argumento em destaque no voto do ministro José Antônio Dias Toffoli:

Observa-se, assim, com toda a evidência, que o parágrafo único do art. 1º e o caput do art. 14 da Constituição Federal não se destinam à pessoa jurídica: essa não pode votar, não pode ser votada e, caso pudesse votar, o voto não teria o mesmo valor, formal e material, para todas. 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.

Seguindo essa linha de raciocínio, sustenta-se a tese de que as empresas não doam, mas investem. Nesse espectro, quando uma empresa libera certa quantia para o partido, esperar-se-ia uma contrapartida deste, se assim obter vitória nas eleições. Ilustra esse tipo de situação, o caso de a empresa investidora ser beneficiada com licitações e contratos pelo governo simpatizante.

Essa ideia é corroborada ao se analisar os dados referentes às doações feitas pela Vale S/A, pessoa jurídica de direito privado, que, nas eleições do ano de 2014 doou para doze partidos políticos, dentre eles, foram doados R\$ 11.550.000,00 (onze milhões quinhentos e cinquenta mil reais) para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e R\$ 3.150.000,00 (três milhões cento e cinquenta mil reais) para o Partido dos Trabalhadores (PT).

Isso demonstra que tais doações não foram realizadas por mera identificação ideológica por determinado partido, pois cada partido segue uma ideologia e uma proposta distinta. Além de ser imoral, ferindo os preceitos do artigo 5º, da nossa Carta Magna; tal atitude permite que uma empresa opine por quais partidos receberão maiores quantias em relação aos demais, relegando a igualdade que deveria reinar numa disputa política.

Em giro copernicano, encontram-se os argumentos favoráveis ao financiamento de pessoa jurídica em campanha eleitoral. Os adeptos dessa linha intelectual defendem que essa é a fonte primordial das campanhas eleitorais. Outrossim, por essa fonte ser a responsável pela maior parte da arrecadação para os gastos eleitorais, a sua extinção, reduziria, consideravelmente o montante a ser despendido, prejudicando diretamente a viabilidade da campanha em si.

Além disso, argumentaram Celso de Mello e Teori Zavascki, nos seus votos, que a Constituição da República veda somente o abuso do poder econômico, não proibindo o financiamento de pessoas jurídicas. Desse

1. “Corporations are legal fictions. They have no opinions of their own to contribute and no rights to participate with equal voice or vote in politics.” (DWORKIN. Ronald. “The Devastating Decision”. In: The New York Times Review of Books, 25.02.2010, disponível em <http://www.public.iastate.edu/~jwcwolf/Law/DworkinCitizensUnited.pdf>)

modo, essa forma de doação é constitucional. Não devendo banir essa modalidade sob a ótica que todas as doações feitas por uma empresa, têm, por trás, um candidato que abusa do poder econômico. Aquela premissa afronta o princípio da presunção da inocência e generaliza todas as doações como práticas nefastas. Sendo que, ao contrário disso, há a expressão do direito à liberdade para apoiar quem quiser numa eleição. Nesse sentido, argumenta o Ministro Teori Zavascki, em referência aos § 9 e § 10, do artigo 14, da Carta Magna:

O que essas normas visam a combater não é, propriamente, o concurso do poder econômico em campanhas eleitorais, até porque, como já afirmado, não se pode promover campanhas sem suporte financeiro. O que a Constituição combate é a influência econômica abusiva, ou seja, a que compromete a “normalidade e legitimidade das eleições” (§ 9º). É o abuso, e não o uso, que enseja a perda do mandato eletivo (§ 10).

O referido Ministro acrescenta:

(...) Não é a norma, e sim o seu descumprimento, que propicia fenômenos sobejamente conhecidos da nossa história política, dos tipos eufemisticamente chamados, em tempos recentes, de “recursos não contabilizados” (AP 470), mas que, em todo o tempo, se conhece popularmente como contribuições de “caixa dois” e que, no passado, deu origem às malsinadas “sobras de campanha” (CPI do governo Collor de Mello). A solução, conseqüentemente, não é eliminar a norma, mas estabelecer e aplicar mecanismos de controle e de sanções que imponham a sua efetiva observância.

Observa-se, ainda, que as doações de empresas já foram proibidas antes, através da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, em 1965. Entretanto, tal atitude se mostrou ineficiente diante da prática de outros métodos com vistas a burlar a lei. O ministro Gilmar Mendes suscitou que essa proibição induziria as empresas a doarem por meio de várias pessoas físicas, que serviriam como laranjas.

Ademais, com a proibição do financiamento de pessoa jurídica, que é a origem da maior parte dos investimentos, os partidos maiores estariam em posição de vantagem em relação aos menores. Isso é possível, já que segundo as regras do Fundo Partidário, os partidos com mais representantes no Congresso Nacional, recebem uma maior quantia de recursos. Dessa maneira, mais árdua as chances de os partidos menores crescerem e sobressaírem os maiores.

4 A MUDANÇA NA LEI DAS ELEIÇÕES QUANTO AO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

No que concerne à modalidade de financiamento de pessoa jurídica em campanha eleitoral, não é recente a busca pela sua extinção. Representa uma dessas tentativas de cessar esse tipo de doação a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 – Lei nº 4.740 – que proibiu a colaboração financeira de empresas, assim reza seu artigo 56, inciso II: “Art. 56. É vedado aos partidos: (...) IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa.”.

Sendo que no ano 1995, com o advento da Lei nº 9.096, foi modificada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de modo que a prática da referida espécie de doação passou a ser permitida. Todavia, ocorre nos últimos anos uma discussão acerca da constitucionalidade do financiamento de empresas nas campanhas. Foi recebida pelo Supremo Tribunal Federal, em setembro de 2011, a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 4650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) contra dispositivos da Lei das Eleições e da Lei dos Partidos Políticos. Foi julgada parcialmente procedente em 17 de setembro de 2015, sendo declarado inconstitucional o financiamento de pessoas jurídicas em campanha eleitoral.

Nesse diapasão, acrescenta-se que o repúdio a essas doações tem um fundo moral. A conjuntura política e social brasileira mudou com o passar dos anos. Ocorre, nesses tempos, a incipiente presença do que Câmara Cascudo denomina de “*Homo brasiliensis*”, na sua obra Crônicas de origem. Os indivíduos passaram a ser engajar mais politicamente e a exercerem a verdadeira qualidade de cidadãos, aqueles que pesquisam os melhores candidatos, votam, e não se limitando a essa mera obrigação, vão atrás dos políticos que votaram e que estão no poder para exigir deles a postura que lhes foi prometida. Esse tipo de atitude cerceia práticas

que estavam encravadas na sociedade e respaldadas pelo sistema jurídico, mas que a animosidade dela está imbuída de desrespeito à igualdade e à moralidade.

Seguindo essa linha de raciocínio, foi lançado, em 2013, pelo Congresso Nacional, o projeto de lei nº 5.735, com o intento de alterar 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, que correspondem ao Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Nesse sentido, o PL 5735/2013 foi transformado na Lei 13.165, sancionada em 29 de setembro de 2015.

Todavia, a Presidente da República à época, Dilma Rousseff, vetou trecho desse projeto de lei que permitia a doação de empresas aos partidos políticos, qual seja: “Doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas para os partidos políticos a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações”.

Esse veto estava em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, por sua vez, declarou inconstitucional, em sede de ação declaratória de inconstitucionalidade, esse tipo de financiamento de campanha. Além disso, a então Presidente alegou ter acatado a recomendação do Ministério da Justiça e a Advocacia-Geral da União (AGU), dizendo que essas contribuições financeiras empresariais confrontariam “a igualdade política e os princípios republicano e democrático”. Sendo assim, em 18 de novembro de 2015, o Congresso Nacional decidiu por manter o veto da Presidente.

É válida a constatação que o Congresso aprovou um Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº 113/2015, que permitia as doações de empresas em campanha eleitoral, como também aprovaram um Projeto de Lei que permitia essa autorização, mas que teve veto da Presidente no artigo que liberava as doações. A referida PEC que retoma a polêmica acerca do financiamento de campanha eleitoral pelas empresas terá rito normal e aguarda votação pelo Senado.

Importante atentar que um dos pontos, referente à janela partidária, da PEC 113/2015 foi desmembrado dos demais. Sendo que em 18 de fevereiro de 2016 foi promulgada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional 91, que possibilita políticos detentores de mandatos eletivos proporcionais mudar de partido sem prejuízo do seu cargo.

4.1 CONSEQUÊNCIAS NAS ELEIÇÕES DE 2016 E EXPECTATIVAS PARA O FUTURO

Diante do provido pela ADI 4650 e da aprovação da Lei 13.165/2015, a proibição de doação de pessoas jurídicas para partidos políticos que, já esteve valendo para as eleições de 2016, provocou repercussões. À priori, é mister esclarecer que a aplicação em 2016 ocorreu em observância ao princípio da anterioridade eleitoral, posto que lei que modifica processo eleitoral será aplicável depois do período de um ano desde a data da sua publicação. Assim reza o art. 16, da Carta Magna: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”.

Nesse sentido, a lei é vigente desde a data de sua publicação, entretanto não terá eficácia até a completude do período referido. José Jairo Gomes afirma que “essa restrição tem em vista impedir mudanças casuísticas na legislação eleitoral que possam surpreender os participantes do certame que se avizinha, beneficiando ou prejudicando candidatos.”. Ocorre, assim, a busca pela estabilidade e segurança jurídica nas eleições.

Desse modo, a Lei 13.165, que altera o processo eleitoral, foi publicada em 29 de setembro de 2015 e as eleições se iniciaram no dia 2 de outubro de 2016, o primeiro turno, e no dia 30 de outubro, o segundo turno. Logo, percebe-se a passagem de um ano da data da publicação para o dia do pleito, sendo aplicável a referida lei às eleições de 2016. Essa eficácia para a última eleição e nas próximas eleições para Presidente da República, Governadores, Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais/Distritais implica numa série de mudanças. Dentre elas encontra-se a redução do arrecadado pelas doações para contribuir com as campanhas eleitorais, diante da proibição do financiamento de pessoas jurídicas, que é, historicamente, a fonte que disponibilizava maiores recursos.

Nesse contexto, duas situações podem ser configuradas, em consequência da aplicação da Lei 13.165/2015. A primeira é a redução dos gastos eleitorais, gerando, por conseguinte, uma campanha eleitoral de menores proporções, já que o investimento será menor. Dessa maneira, poderia ocorrer o temido pela corrente favorável ao mantimento desse tipo de financiamento, o fortalecimento dos partidos políticos maiores e a redução da expectativa de crescimento dos partidos menores.

A segunda situação possível diz respeito ao aumento das doações realizadas pelas pessoas físicas, mais pessoas físicas doando compensaria o que as empresas não podem mais doar. Resta a incerteza da origem desses fundos, se esses indivíduos são usados como “laranjas” das pessoas jurídicas ou se esses recursos advêm deles próprios.

Constata-se, pois, que a legislação eleitoral sofreu mudanças, justamente, com intuito de reduzir práticas prejudiciais a sociedade e que são incompatíveis com preceitos constitucionais. Entretanto, para que tais práticas não aconteçam novamente, as palavras afixadas no papel são insuficientes se não forem aliadas a uma fiscalização rigorosa, com uma consequente punição daqueles que não as cumprem. A legitimação da lei em análise não depende somente do seu conteúdo, mas também da práxis constitucional, qual seja a vontade humana presente na consciência geral.

Deve haver, portanto, uma “vontade da constituição”, idealizada por Hesse: “A constituição converte-se em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucionais, não só a vontade de poder, mas também a vontade de Constituição.”. Desse modo, trazendo esses ensinamentos para o âmbito da reforma eleitoral, devem os cidadãos ter a consciência da normatividade da proibição das doações de empresas para partidos políticos, e, na ausência desse cumprimento, cabe à Receita Federal rastrear a origem ilícita dos recursos, se esse desvio for confirmado, caberá sanções pela Justiça Eleitoral.

5 CONCLUSÕES

Levando em consideração o exposto, é indubitável que a conjuntura das campanhas eleitorais no Brasil sentirá as consequências provenientes da reforma eleitoral, especialmente, a mudança nas regras quanto o financiamento de campanha eleitoral, com a proibição das doações de empresas aos partidos políticos. Nesse diapasão, foram suscitados argumentos contrários a essa vedação, como também os favoráveis à referida reforma. Constatamos que essa polêmica não engloba apenas a legislação infraconstitucional, como também envolve a própria Constituição, sob a égide de princípios constitucionais, dentre os quais a moralidade e a igualdade, que deve prevalecer em consonância com o Estado Democrático de Direito.

Acreditamos que o direito deve acompanhar a sociedade, que ele muda com o passar dos anos, e, portanto, há de ser dinâmico. Diante dos escândalos de corrupção e das práticas nefastas dos políticos, colocadas à tona para a população brasileira, faz-se necessária reformas na legislação eleitoral, com o fim precípua de evitar que tais práticas voltem a ocorrer e que sejam punidos aqueles que desobedecerem à lei. Essa inconformidade foi o propulsor da instauração da ADI 4650 e da aprovação da Lei 13.165, nos moldes que se deu, com o veto do trecho que permitia o financiamento de pessoas jurídicas em campanha eleitoreira.

Sendo assim, vige no Brasil a vontade de que a relação promíscua entre capital e política seja dizimada, e, sobretudo, que o poder econômico não intervenha nas opções do governo. Permitir que empresários e lobistas investissem em partidos, seria assumir o risco consciente de que aqueles recursos sejam cobrados, posteriormente, na forma de benefícios e favores do político no exercício de seu mandato.

Diante disso, a reforma eleitoral proporcionada pela aprovação da Lei 13.165, que já terá aplicação nas eleições de 2016, se mostra perfeitamente pertinente, tendo em vista o cenário atual que vivemos. Diversos são os casos constatados pela Justiça de deturpação do termo “doação”, sendo esse, muitas vezes, aliado a uma contraprestação, perdendo, portanto, a sua razão de ser. O Direito não pode fechar os olhos para a realidade. A mudança na Lei das Eleições coaduna com a busca pela concretização da legalidade, da moralidade e, principalmente, da igualdade de condições.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

Campanha eleitoral. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/campanha-eleitoral-financiamento-de-campanhas-roteiros-eje>. Acesso em 19 de novembro de 2015.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011. cap. 14, p. 278-300.

SANTOS GONÇALVES, Luiz Carlos dos. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2010.

ELEITORAL, Tribunal Superior. **Financiamento de Campanha Eleitoral**: Bibliografia Seleccionada. 2. ed. Brasília: Cedip/sgi, 2013

Financiamento público indireto no Brasil: Impactos da mídia eletrônica para partidos e eleições. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/SNPGCS/article/view/1511/1103>. Acesso em 20 de novembro de 2015.

Lei orgânica dos partidos políticos. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4740-15-julho-1965-368290-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 21 de novembro de 2015.

PEC retoma polêmica das doações empresariais para campanhas. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/18/pec-retoma-polemica-das-doacoes-empresariais-para-campanhas>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

Ação direta de inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

ELEITORAL, Tribunal Superior. **Estatística Processual**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/transparencia/estatistica-processual/estatistica-processual>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.463**, de 2015. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre as prestações de contas em 2016. Diário Oficial, Brasília, DF, 15 dez. 2015.

THE BANNING OF CORPORATE FUNDING IN ELECTION CAMPAIGN CAUSED BY LAW 13.165/2015 AND ITS CONSEQUENCES

ABSTRACT: The Brazilian electoral system is presented as a complex of rules and principles that, because of the dynamic nature of its subject matter - which is democracy, guaranteed by universal suffrage exercise - undergoes continuous change, in order to suit society needs. Taking this, into consideration, on the bibliographic research, Documentary and case study, it is verified that the means of financing campaign with the electives are fertile grounds for questions about those sources not context of the national electoral reform, provided by the recent law 13.165/2015. Also, a fence of financing of legal entity, in the scope of the elections, corresponds to one of the proposed points for the reform of the targets, which already exalts its effects. Therefore, it is pertinent to consider as the main changes arising from the electoral reform applied in the 2016 elections, as well as possible consequences for other future elections.

KEYWORDS: Electoral Reform. Campaign finance. Corporate. Constitutionality.