

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL: UMA ANÁLISE À LUZ DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4650/2015

Letícia Pinheiro Furtado¹, Djamiro Ferreira Acipreste Sobrinho²

Resumo: O financiamento de campanhas eleitorais ocorre por meio de verbas de origem pública e privada, porém diante das desigualdades no sistema político, questionou-se a constitucionalidade das doações privadas realizadas por pessoas jurídicas. Dessa forma, foi impetrada, em 2011, no Supremo Tribunal Federal, uma ação direta de inconstitucionalidade sob alegação de que esse tipo de doação feriria princípios constitucionais. Assim, esse trabalho dedicou-se a analisar o contexto político brasileiro, a partir de uma explanação sobre as formas de financiamento de campanhas eleitorais, bem como uma análise a cerca da relação existente entre a política e o dinheiro, verificando para isso as alegações feitas na ADI 4650. O estudo bibliográfico pautou-se em obras especializadas e artigos científicos, em que foi possível compreender que o sistema político no Brasil enfrenta grandes dificuldades e precisa de reformas.

Palavras-chave: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Financiamento de campanhas. Poder econômico. Reforma Política.

1. Introdução

O financiamento de campanhas públicas no Brasil é realizado de forma privada e de forma pública. Entretanto, em 2011 a Ordem dos Advogados do Brasil, impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade com relação à doação feita por pessoas jurídicas.

Segundo a Justiça Eleitoral, o recebimento de recursos está submetido a um conjunto de regras legais, sendo realizado um controle quanto à origem e montante que cada pessoa pode doar, e quanto à gestão e destino de tais verbas, com o intuito de garantir a lisura do processo.

Dessa forma, no Brasil o financiamento público se dá basicamente por meio do Fundo Partidário e da Propaganda Eleitoral Gratuita, já o financiamento privado se dá por meio de doações.

O fundo partidário é regulamentado pela Lei 9096 de 1995, dispondo que há uma divisão igualitária de 5% dos recursos e uma proporcional de 95% de acordo com a quantidade de votos que cada partido obtém para deputados na eleição anterior, tais valores são acrescidos de multas arrecadadas mensalmente.

A propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão é regulamentada pela Lei 13.165/2015, que dispõe que o período de propaganda é de 35 dias e que a divisão será distribuída da seguinte forma: 90% da propaganda serão oferecidos proporcionalmente ao número de representantes que o partido tenha na Câmara dos Deputados, e 10% de forma igualitária.

Além do financiamento público, as campanhas eleitorais poderão receber financiamento de origem privada, porém, apenas mediante doações de pessoas físicas, uma vez que o Supremo, em 2015, decidiu a favor da ADI 4650.

Dessa forma, foram estabelecidos limites para doação de pessoas físicas que pode ser até 10% do seu rendimento bruto do ano anterior ao da campanha de acordo com a Lei 13.165/2015, sendo possível também a doações de bens estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que não ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00.

Vale ressaltar que a Justiça eleitoral regulamentou uso de ferramentas de doações coletivas e permitiu que os candidatos façam arrecadações prévias de recursos em plataformas on-line, desde que sejam obedecidas as disposições legais. Há também a possibilidade de autofinanciamento bem como financiamento pelo próprio partido político, regulamentada nas Leis 9.504/1997 e 9.096/1995.

Diante da exposição das formas de financiamento de campanhas eleitorais, faz-se necessário compreender de forma crítica que existe uma relação proporcional entre a quantidade de gastos efetuados por um determinado candidato e o número de votos que ele arrecadará, ou seja, quanto maior o investimento de recursos nas campanhas maior a chance de êxito nas eleições. Isso mostra uma grande falha no sistema político brasileiro, uma vez que gera um desestímulo à população, já que o que se percebe não é uma identificação ideológica entre o cidadão e o candidato, mas sim um verdadeiro jogo de interesses, onde o que prevalece são as condições econômicas de cada político.

Vale ressaltar que, segundo dados do TSE, as doações realizadas por pessoas jurídicas são responsáveis por financiar cerca de 97% das campanhas dos três principais candidatos à Presidência da República em 2014.

Dessa forma, os argumentos alegados na ação de inconstitucionalidade giravam em torno da proteção ao princípio da isonomia, ao princípio democrático e o ao princípio republicano, uma vez que a doação de pessoas jurídicas consistiria em uma acentuação às desigualdades sociais e políticas. Assim, não havendo igualdade, não há que se falar em democracia, pois não são dadas condições iguais aos cidadãos para interferir na ordem política do país. No que se refere ao princípio republicano, alega-se que tal prática poderia sobrepor os interesses privados às decisões políticas, influenciando a própria Administração Pública.

Além disso, foi abordado também o próprio conceito de pessoa jurídica, alegando-se que o exercício da cidadania é função inerente às pessoas naturais e se desdobra em três modalidades de atuação: o direito de votar, de ser votado e de participar da política por meio de instrumentos da democracia direta, tais como, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

No julgamento, votaram a favor da proibição o relator do caso, Luiz Fux, e os ministros Joaquim Barbosa, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso (em dezembro de 2013); Marco Aurélio Mello e Ricardo Lewandowski (em abril do ano passado); além de Rosa Weber e Cármen Lúcia. Em contrapartida, votaram a favor da manutenção das doações por empresas somente Gilmar Mendes, Teori Zavascki e Celso de Mello.

O voto do Ministro Luiz Fux, foi baseado na ideia do exercício de direitos políticos pelas pessoas jurídicas. Em suas alegações, o relator citou Dworkin, para fundamentar que tais sujeitos não exercem direitos políticos. Além disso, afirmou que o financiamento por pessoas jurídicas pode gerar um vínculo prejudicial entre o candidato e a empresa privada, o que pode influenciar no momento de tomar decisões políticas.

Já o Ministro Celso de Mello alegou a omissão da CF em regulamentar sobre o tema em específico e afirmou que as pessoas jurídicas possuem interesses que devem ser preservados, porém é preciso evitar o exercício abusivo de poder econômico e principalmente a influência desse poder sobre a política. Ao finalizar suas alegações, afirmou não ser causa de inconstitucionalidade, reconhecendo a possibilidade de pessoas jurídicas de direito privado contribuírem mediante doação para campanhas eleitorais, porém com a ressalva de que seja realizado um efetivo sistema de controle que fiscalize e impeça abuso do poder econômico.

Em contrapartida, a Ministra Rosa Weber optou, em seu discurso, pela inconstitucionalidade da doação por pessoas jurídicas, porém discordou da ideia de que a CF seria omissa com relação ao tema, pois, segundo ela, o texto constitucional assegura a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico, todavia mencionou que um desequilíbrio de forças pode gerar uma interferência nos processos eleitorais.

Seguindo entendimento de Rosa Weber, a Ministra Carmem Lúcia, votou procedente a ação, utilizando-se da Constituição ao afirmar que todo poder emana do povo, sendo que os direitos políticos são um pressuposto fundamental para o exercício da cidadania. A ministra falou também sobre igualdade e abusos de poder econômico frente à política, afirmando ser necessário se estabelecer um controle a fim de garantir a legalidade e a democracia nos processos eleitorais.

Diante da exposição do posicionamento de alguns ministros, é necessário entender a importância da realização de uma análise institucional sobre a política, que vai muito além de um enfoque meramente jurídico, uma vez que a decisão do STF não influencia somente o sistema eleitoral, já que traz consequências políticas imprescindíveis para a organização social.

Com isso, a partir do julgamento do STF, foi declarado procedente a alegação de inconstitucionalidade do art. 23, §1º, I e II; o art. 24; e o art. 81, “caput” e § 1º, da Lei nº 9.504/97, bem como o art. 31; o art. 38, III; o art. 39, “caput” e § 5º, da Lei nº 9.096/95, que versam respectivamente sobre doações a campanhas eleitorais por pessoas físicas e jurídicas, no ponto em que cuidam de doações por pessoas jurídicas e sobre a forma e os limites em que serão efetivadas as doações aos partidos políticos, também exclusivamente no que diz respeito às doações feitas por pessoas jurídicas.

Assim, o que se extrai do julgamento da ADI 4650, diante das desigualdades existentes, é a verdadeira necessidade de que haja uma reforma política, no sentido de que o financiamento de campanhas seja efetuado com dinheiro público, uma vez que seria o meio mais eficaz de assegurar igualdade, equilíbrio e lisura nas eleições, evitando os abusos de poder econômico.

2. Objetivos

O objetivo principal desse texto é, portanto, analisar como ocorre o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e as implicações trazidas pelo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 pelo Supremo Tribunal Federal. Além disso, compreender como o sistema político é influenciado pela economia e como isso reverbera em uma fragilidade a princípios constitucionais como democracia e isonomia.

3. Metodologia

A metodologia aplicada será de caráter bibliográfico, obtida por meio da análise de dados, informações e conhecimentos obtidos por meio de artigos científicos, livros e plataformas on-line, que estejam de acordo com a temática abordada, a fim de facilitar a compreensão.

4. Resultados

A presente pesquisa procurou destacar como os gastos destinados às campanhas são proporcionais ao número de votos arrecadados por cada candidato, sendo clara a existência de uma relação direta entre o interesse político e o poderio econômico, o que influencia na atuação de cada candidato, já que favorece os laços entre as elites políticas conservadoras e os interesses empresariais.

Dessa forma, foi decidido pela inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizam as contribuições realizadas por pessoas jurídicas, bem como que as contribuições realizadas por pessoas físicas somente poderão ocorrer de acordo com os limites previstos na legislação em vigor. Vale ressaltar que segundo dados do TSE o maior volume de doações de recursos recebidos pelos parlamentares eleitos em 2010 e reeleitos em 2014 é proveniente de doações de origem de recursos privados do tipo capital financeiro e na forma de pessoa jurídica.

Além disso, a alegação de inconstitucionalidade das doações feitas por pessoas jurídicas não prejudica os partidos políticos, não atinge o processo democrático, nem impede a realização de campanhas pelos candidatos, já que todos os partidos políticos têm acesso às formas de financiamento público, podendo assim promover suas ideias e propostas.

5. Conclusão

Diante do exposto, é possível perceber que o cenário brasileiro, frente às desigualdades no sistema político, precisa de reformas, e que o controle do poder político depende de um controle nas verbas públicas.

Vale ressaltar que, a existência clara de uma relação estabelecida entre os políticos e pessoas detentoras de maior poderio econômico atinge diretamente a população mais carente, já que os interesses políticos ficam ligados aos interesses privados da parcela mais favorecida economicamente, e isso reverbera na ausência de representatividade dos verdadeiros interesses sociais e coletivos.

A ADI 4650 buscou evitar essa influência, vedando a participação de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas públicas, uma vez que existe uma nítida proporção entre o número de votos e os gastos destinados à

campanha, e que a maior parte das verbas das últimas campanhas foi oriunda de doações de pessoas jurídicas. Assim, a ação procurou demonstrar que as pessoas físicas e jurídicas não estão no mesmo patamar perante a política, pois no Brasil há uma clara relação entre política e dinheiro.

Dessa forma, é necessário que haja uma maior fiscalização e controle por parte dos órgãos públicos, a partir de legislações claras e específicas, a fim de evitar, de forma objetiva e concreta, o abuso de poder econômico na política e a influência que esse poder pode ter nas decisões. É preciso que haja transparência entre as instituições eleitorais, a partir da fiscalização da candidatura de cada político, propiciando um ambiente de políticas públicas eficientes e um sistema democrático que possa oferecer um governo com maior participação da maioria.

¹Letícia Pinheiro Furtado, email: leticia.furtado.lp@gmail.com

²Djamiro Acipreste Ferreira Sobrinho, email: djamiro.acipreste@urca.br

6. Referências

BLOGDIZERODIREITO. **STF proíbe doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e partidos políticos.** Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2015/10/stf-proibe-doacoes-de-pessoas-juridicas.html>>. Acesso em: out de 2018.

BRASIL. Planalto Central. **Lei dos partidos políticos.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: out de 2019.

BRASIL. Planalto Central. **Lei n. 13.165 de 29 de setembro de 2015.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>. Acesso em: out de 2018.

BRASIL. Planalto Central. **Lei n. 9504 de 30 de setembro de 1997.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: out de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em: out de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF.** Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: out de 2018.

MARIANO, Tania Vandreli Cordeiro. **As Doações para Campanhas Eleitorais.** In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 143, dez 2015. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16625>. Acesso em out 2018.

