



O FINANCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS EM CAMPANHAS POLÍTICAS COMO CIRCUNSTÂNCIA GERADORA DE CORRUPÇÃO ELEITORAL

Évelyn Caroline Jora¹

Letícia Lovato de Franceschi²

RESUMO: O presente artigo busca discutir se a proibição no financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas seria uma forma de combater a corrupção eleitoral, tão presente na realidade política brasileira há mais de um século. Assim, serão analisadas também as implicações para a dinâmica de competição política dos partidos, além de uma visão histórica dos financiamentos por pessoas jurídicas. Será abordada a questão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, que foi discutida no Supremo Tribunal Federal. Isso com a utilização do método descritivo através de pesquisas bibliográficas e jurisprudenciais, assim como a análise da legislação. Analisando-se os principais problemas decorrentes do financiamento privado de campanhas por pessoas jurídicas, destaca-se além do intuito fraudulento de obter vantagens futuras, a desigual disputa eleitoral. Por conta disso, defende-se a proibição do financiamento por pessoas jurídicas, além do estabelecimento de mecanismos de controle de contas eleitorais, a fim de evitar o abuso de poder econômico, corrupção, “caixa dois” e favorecimento.

Palavras-chave: campanhas- corrupção- eleições- financiamento privado- pessoa jurídica

ABSTRACT: This article proposes the analysis of whether prohibiting of the legal person founding in elections campaigns would be a way to prevent electoral corruption, often shown in Brazilian political reality since its early days. Hence, all implications for political party rivalry dynamics will be examined, in addition to this an historical view on this model of financing. It be approached the issue of the Direct Unconstitutionality Action 4650, that was discussed in the supreme court. This research uses the descriptive method by bibliographical, jurisprudential and legal survey. Analyzing the main problems arisen from the legal person founding in elections campaigns, stands out in addition to the fraudulent intention in obtaining future benefits, the unequal electoral dispute. As a result, it discusses the prohibition of the person founding in elections campaigns, in addition to the establishment control mechanisms of electoral expenses in order to prevent the abuse of the economic power, corruption, “slush found” and favoritism.

Key- words: campaigns- corruption- elections- legal person- private foundings

¹ Acadêmica do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul e integrante do grupo de pesquisa “Patologias Corruptivas”, coordenado pela Prof.ª Doutoranda Caroline Fockink Ritt. E-mail: evejora2010@hotmail.com

² Acadêmica do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul e integrante do grupo de pesquisa “Patologias Corruptivas”, coordenado pela Prof.ª Doutoranda Caroline Fockink Ritt. E-mail: leticiafranceschi@yahoo.com.br

1 Introdução

O presente artigo tem como principal objetivo discutir se a proibição do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas poderia auxiliar a combater a corrupção eleitoral no país. Nesse sentido, pretende de forma breve, apresentar seu contexto histórico até o período atual. Também busca justificar o funcionamento da legislação eleitoral acerca do financiamento de campanhas políticas por pessoa jurídica e a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 do Distrito Federal, tão discutida no Supremo Tribunal Federal.

É correto afirmar que recursos privados para a realização de campanhas são essenciais, além de estarem previstos legalmente. Porém, é crescente a prática de atos de corrupção nesse âmbito, principalmente no que diz respeito a pessoas jurídicas. O principal ato é o financiamento de campanha visando vantagens futuras diferenciadas, em que grandes empresas financiam os partidos e candidatos com o intuito de obter facilidades que não seriam possíveis sem o apoio político. Além disso, tal prática dá ensejo a uma disputa eleitoral desigual, inviabilizando candidatos menos populares com dificuldades de arrecadar recursos.

O sucessivo custo e aumento da concorrência nas eleições no Brasil, tornou os candidatos cada vez mais dependentes de doações privadas a fim de financiar suas campanhas eleitorais. Essa vinculação entre financiador e eleito, altera o elemento ideológico definidor da eleição, para o elemento econômico. Isso gera impactos diretamente na população brasileira que, em detrimento aos interesses de uma minoria em condições de doar vultosos recursos, cria um ambiente próspero à corrupção e à defesa de interesses que não se coadunam com os princípios republicanos. Por conseguinte, foi proposta em uma breve síntese de alguns desses problemas para que o sistema de financiamento reflita de forma mais próxima ao espelho social, reduzindo assim a influência dos grupos de interesse, para que a consciência do eleitor defina os rumos da eleição e não o poder econômico.

A metodologia empregada para desenvolvimento deste artigo foi o método descritivo, no qual se pretendeu identificar, abordar e discutir se a proibição no financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, seria uma forma de combater a corrupção eleitoral, tão presente na realidade política brasileira atual. Além disso, também se aplicou a utilização de pesquisas bibliográficas e jurisprudenciais, servindo de suporte no transcorrer do tema.

2 O financiamento privado e o histórico brasileiro

O financiamento de campanha é um meio que possuem os partidos políticos de adquirem recursos que serão destinados a campanhas eleitorais. O financiamento privado tem origem em doações financeiras tanto de pessoa física, quanto de pessoa jurídica, além da utilização de recursos dos próprios candidatos. Além disso, são utilizados recursos provenientes da comercialização de bens ou realização de eventos.

No Brasil, a mais de meio século busca-se o implemento de iniciativas para combater as irregularidades relacionadas a finanças eleitorais. O primeiro passo foi proibir doações privadas, que prevaleceu no país por quase 50 anos. Em 1945, proibiu-se o financiamento partidário para contribuições de origem estrangeira. Em 1950, o Código Eleitoral proibiu o recebimento de recursos de sociedades de economia mista e concessionários de serviço público, além de doações de anônimos. De acordo com Speck (2005), citado por Cíntia de Souza (2013), a economia brasileira estava muito voltada ao mercado externo. Assim, despertaria o interesse de empresas estrangeiras, que por meio do financiamento eleitoral, poderiam beneficiar-se de algum modo.

Com o advento da democratização do país, começou a se desenvolver a ideia de comunismo. O receio do crescimento dessa nova ideologia levou à criação de grupos de ação política de direita, organizada por empresários (nacionais e estrangeiros) com o intuito de apoiar grupos anticomunistas eleitoralmente. Isso deu ensejo a proibição às doações de empresas privadas através da Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Mudanças no âmbito da competição eleitoral ocorreram mais intensamente com o retorno do multipartidarismo e a redemocratização em 1982. Houve então a necessidade de recursos para fins de realização de campanhas, pois havia insuficiência de recursos dos próprios candidatos, pessoas físicas e partidos. Isso fez com que as contribuições empresariais fossem imprescindíveis. Consequentemente,

aumentou as chances de troca de favores entre os candidatos eleitos e as empresas ou os indivíduos interessados nas decisões políticas. Dessa forma, a dinâmica na qual financiadores oferecem doações com a expectativa de obter em troca vantagem direta [...], passou a predominar, no lugar das doações coordenadas em busca de políticas específicas. (SOUZA, 2013, p. 4).

A partir de 1993, a legislação eleitoral voltou-se mais efetivamente no trato da matéria. A lei 8.713/93 inovou no âmbito dos financiamentos partidários, estabelecendo regras principalmente quanto a limitação de doações de pessoas físicas e jurídicas, além da obrigatoriedade da prestação de contas perante a Justiça Eleitoral. Esse conjunto de normas foi posto em prática nas eleições de 1994.

Em 1996 nova lei foi editada (Lei 9.100/95). Somente a partir de 1997, as eleições passaram a ser regulamentadas pela Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), como forma de padronização geral. Além disso,

como resultado desses processos históricos, a relação entre os discursos do constitucionalismo e da democracia passa a ser compreendida como uma relação de co-implicação necessária. De um modo geral, a constituição deve ser vista como o dado estruturante imprescindível para a realização do projeto democrático, ao passo que a democracia deve ser compreendida como o dado legitimador essencial para a justificação da constitucionalidade. (PEREIRA, 2010, p. 60).

Dessa forma, a lei buscou contribuir para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito decorrente desse período histórico, eleitoral e social. Por conseguinte, no Brasil, assim como em muitos regimes democráticos de direito no mundo, buscou-se uma democracia em que prevalece a representação e exercida pela vontade do povo. Com a Lei das Eleições, viabilizou-se um monitoramento dos recursos financiados aplicados em campanhas, com o objetivo de apurar possíveis irregularidades.

3 A legislação eleitoral acerca do financiamento de campanhas políticas e as alterações da Lei das Eleições

As arrecadações de recursos, tanto por pessoas físicas, quanto por pessoas jurídicas, são submetidas a um regramento legal, havendo controle no que diz respeito a origem, limites, gestão e destino de doações arrecadadas. Além disso, “os beneficiários são obrigados a prestar contas minuciosas à Justiça Eleitoral” (GOMES, 2015, p. 339).

Nesse contexto, impera o princípio da transparência, pois os eleitores devem sempre ser informados da origem dos recursos usados nas campanhas políticas, sob pena de dissociação da verdadeira vontade coletiva.

Explica Gomes (2015) que, de acordo com a legislação, a cada eleição antes da data prevista para a realização de convenções, uma lei deverá fixar o limite permitido para os gastos de campanha dos cargos em disputa. Não sendo tal norma produzida, cabe ao partido fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral que dará a publicidade dos gastos. Assim, observa-se a prevalência do financiamento por pessoas jurídicas. Além disso,

a competência para fixação do teto de despesas de campanhas não é da Justiça Eleitoral, senão do legislador e dos partidos respectivamente. Inexistem critérios a serem observados pelas agremiações políticas para o estabelecimento de tais limites de gastos, de sorte que, sendo o caso, cada qual deverá guiar-se pelos seus próprios parâmetros à luz de sua conveniência e necessidade. À Justiça caberá tão somente receber a comunicação e dar-lhe ampla publicidade. (GOMES, 2015, p. 339).

Porém, mudanças foram realizadas na Lei das Eleições, trazidas pela lei 13.165/15, sancionada em 29 de setembro de 2015: a chamada de “Minirreforma Eleitoral”, que valerá a partir das eleições de 2016. Assim, os limites de gastos de campanha passarão a ser definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, com base em parâmetros previstos na legislação. Além disso, estabelece que o descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico.

O modelo anterior a alteração da lei no que tange o financiamento de campanha segue no panorama legislativo da seguinte forma apresentada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux (2013):

1. As pessoas jurídicas poderiam fazer doações e contribuições até o limite de 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior ao da eleição, ressalvados os casos definidos em lei (Lei nº 9.504/97, art. 81, § 1º);
2. As pessoas jurídicas também poderiam realizar doações diretamente a partidos políticos, hipóteses em que as agremiações poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos a candidatos, observados os limites impostos pela legislação (Lei nº 9.096/95, art. 39, caput, e § 5º; e Resolução TSE nº 23.376/2012, art. 20, § 2º, II c/c art. 25, caput e inciso II);

3. As pessoas naturais poderiam fazer doações e contribuições em dinheiro para campanhas eleitorais, limitadas a até 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito (Lei nº 9.504/97, art. 23, caput, e § 1º, I);

4. As pessoas naturais poderiam fazer doações e contribuições “estimáveis em dinheiro”, relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) - (Lei nº 9.504/97, art. 23, caput, e § 7º);

5. Se o candidato utilizar recursos próprios, o limite de gastos equivaleria ao valor máximo estabelecido pelo seu partido, na forma da lei (Lei nº 9.504/97, art. 23, caput, e § 1º, II);

6. As pessoas naturais também poderiam realizar doações diretamente para partidos políticos, hipótese em que as agremiações poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos, observados os limites impostos pela legislação (Lei nº 9.096/95, art. 39, caput, e § 5º; e Resolução TSE nº 23.376/2012, art. 20, § 2º, II c/c art. 25, caput e inciso I).

Nesse contexto, as pessoas jurídicas poderiam fazer doações e contribuições até o limite de 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior ao da eleição, ressalvados os casos definidos em lei, a teor do art. 81, §1º, da Lei nº 9.504/97. A legislação eleitoral autorizava, ainda, a doação direta por parte das pessoas jurídicas aos partidos políticos, hipótese em que as agremiações poderiam aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos, observados os limites impostos pela legislação.

Porém, houve uma longa discussão a respeito da validade de doações por parte de pessoas jurídicas a partidos políticos. No início do mês de setembro de 2015, a Câmara aprovou a “Minirreforma Eleitoral”, permitindo o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas. Apesar disso, a presidente Dilma Rousseff vetou essa determinação. De acordo com a Lei 13.165/15, foi excluída a doação de pessoas jurídicas, sendo autorizado somente os recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas (BARROS, 2015, p. 6).

4 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 do Distrito Federal

Levando em consideração a participação política, o Brasil ainda passa por um período de grande desigualdade de forças socioeconômicas, visto que a participação de empresas com pretensão no processo eleitoral está cada vez mais presente. Por conta disso, foi proposta em setembro de 2015, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 como parte da reforma política, impetrada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, com o intuito de proibir doações por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, julgando tal prática inconstitucional. Assim, são contra dispositivos da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) e da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995). Tal ação mostrou-se como possibilidade de colocar fim no monopólio financeiro criado por empresas e grandes corporações sobre as eleições e buscar a igualdade eleitoral prevista pela Constituição Federal de 1988.

A abordagem ao controle de constitucionalidade que se sustenta aqui é similar àquilo que pode ser rotulado de sistema “antitruste” no campo econômico, em oposição ao sistema dito “regulatório”- em vez de ditar resultados substanciais, o modelo “antitruste” apenas intervém quando o “mercado”, no nosso caso o mercado político, não está funcionando bem. [...] (ELY, 1980, citado por FUX, 2013, p. 12). (Tradução livre).

Assim, as mudanças de regras que constituíam o regime jurídico das eleições brasileiras operavam de forma a extrapolar os limites democráticos, o que atraiu quase que necessariamente a intervenção do Supremo Tribunal Federal para fiscalizar as fronteiras dos limites constitucionais à reforma política.

Sobre os limites e as possibilidades da jurisdição a essa reforma, pode se efetivar por diferentes fontes e meios. Pode ser realizada de forma infra legal, legal, na modalidade ordinária ou por Lei Complementar, ou ainda mediante Emendas Constitucionais. Independentemente do meio pelo qual ela possa ser apresentada, certamente haverá restrições de cunho constitucional que devem pautá-la.

A ação direta de inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal, tem como premissa principal, descrever não só como é o sistema político verdadeiro, mas como sistema democrático de direito visando valores da soberania popular e autogoverno. Tal Ação afirmou que as doações por pessoas jurídicas vão contra o princípio da isonomia presente na Constituição Federal de 1988. Assim,

aduz que a sistemática atual viola os princípios da isonomia, democrático, republicano e da proporcionalidade na dimensão de proibição de proteção insuficiente.[...] Para mostrar-se efetiva como direito fundamental, a democracia precisa desenvolver-se por meio de um processo eleitoral justo e igualitário. Processo governado por normas que o impeçam de ser subvertido pela influência do poder econômico. (BELLIZZE, 2014, p. 2).

Por conseguinte, o Ministro Luiz Fux (2013) afirma que a autorização de doações em campanhas eleitorais por pessoa jurídica, bem como previa a legislação eleitoral, revela-se prejudicial ao seu correto funcionamento. Dentre as possíveis consequências, a exclusão de financiamento por pessoa jurídica poderá manter acesso aos recursos do fundo partidário e a propaganda eleitoral gratuita, além da permanência o financiamento por pessoas naturais. Ainda sobre a corrupção, defende tanto a proibição de doações por empresas privadas quanto o aprimoramento de ferramentas de controle podem seguir juntas. E por fim, afirma que a proibição de doações por pessoas jurídicas pode facilitar a tarefa dos órgãos de fiscalização, visto que são fundamentais para campanhas mais dispendiosas.

Assim, por maioria dos votos no Supremo Tribunal Federal, foi declarada a inconstitucionalidade da doação de pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais. Por conseguinte, depois do julgamento encerrado, votaram pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade, os ministros Luiz Fux (relator), Joaquim Barbosa (aposentado), Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli, Carmen Lúcia, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski. Já os ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes e Celso de Mello votaram pela improcedência da ação, considerando constitucionais as doações de pessoas jurídicas.

Conforme as palavras do Ministro Luiz Fux (2013, p. 34) na Ação direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal:

Pelo exposto, julgo improcedentes os pedidos deduzidos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, acerca dos critérios de doação de pessoas naturais e do uso próprio de recursos pelos candidatos, para declarar a constitucionalidade do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97 e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95.

O Ministro Marco Aurélio Bellizze (2014), acerca do assunto, revela que muitas vezes os candidatos obtêm mais doações dos setores financeiros e das

indústrias. Em razão disso, muitas empreiteiras se unem pelas decisões sobre grandes projetos de obras públicas visando lucros. No ponto de vista histórico, o financiamento de campanhas eleitorais e dos partidos políticos, não tem permitido que a democracia perpetue no Brasil como direito fundamental amplamente conquistado. Conforme voto do Ministro Marco Aurélio na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 do Distrito Federal (2014, p. 9-10):

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado na inicial para declarar, com eficácia “ex tunc”, a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 24, cabeça, da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza a doação, por pessoas jurídicas, a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do parágrafo único do mencionado dispositivo e do artigo 81, cabeça e § 1º, da mesma lei. Assento ainda, com eficácia “ex tunc”, a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 31 da Lei nº 9.096/95, no ponto em que admite doações, por pessoas jurídicas, a partidos políticos, e a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, presente no artigo 38, inciso III, e “e jurídicas”, constante do artigo 39, cabeça e § 5º, todos do citado diploma legal.

5 Problemas decorrentes do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas

Os exorbitantes gastos em campanhas de candidatos e partidos políticos durante a competição eleitoral vêm trazendo significativos empecilhos à democracia e ao Estado Democrático de Direito. A cada eleição, esse número aumenta de forma considerável. De acordo com dados apresentados pelo Superior Tribunal Eleitoral, citado por Luiz Fux (2013), foram gastos nas eleições de 2002 um total de R\$798 milhões. Já nas eleições de 2012, os valores aumentaram para R\$4,5 bilhões, ou seja, houve um aumento de 741% nos gastos. Além disso,

para que se tenha uma magnitude desse crescimento, basta compará-lo com outros indicadores importantes. No mesmo período, o PIB brasileiro cresceu 41%, a inflação acumulada foi de 78%. Não há justificativa razoável para essa expansão volumosa dos gastos com campanhas. (FUX, 2013, p. 2).

A partir disso, uma pesquisa realizada pelo Instituto Ethos (2014), afirma que há predominância do financiamento de campanhas por empresas, em relação as doações por cidadãos, que representam uma pequena fração. Nas eleições de 2010 e 2012, analisando-se as fontes dos recursos destinados a diferentes cargos, concluiu-se que, para Presidente, por exemplo, 94% das fontes provêm do próprio

partido, 5,8% por empresas e apenas 0,2% por indivíduos. Já para Senador, 49,9% provém do partido, 39,7% de empresas, 5% de indivíduos e 2,6% de recursos próprios. A partir desses dados, pode-se analisar que ocorrem atos corruptivos, emanados das chamadas “doações ocultas” por empresas:

[...] se observarmos o financiamento direto aos candidatos, o dinheiro partidário vem se destacando como o maior provedor de recursos. Isso é decorrente do que se convencionou chamar, especialmente a mídia, de “doações ocultas”. Assim, cada vez mais empresas doam a partidos e comitês eleitorais, que por sua vez repassam esses valores aos candidatos, aumentando o impacto do dinheiro partidário (ou financiamento empresarial indireto), embora as doações das empresas feitas diretamente às candidaturas continuem bem relevantes. (ETHOS, 2014, p. 30). (Grifos originais).

Além disso, a pesquisa concluiu que as doações por parte de pessoas jurídicas estão limitadas a um número de empresas.

Menos de 20 mil empresas fizeram contribuições para as campanhas eleitorais no Brasil em 2010. Nas eleições municipais, foram aproximadamente 50 mil. São poucas, se compararmos esses números aos milhares de empresas brasileiras. O IBGE registrou em 2010 a existência de 5,1 milhões de empresas. As doadoras, portanto, representam algo em torno de 1%. Os outros 99% não fazem doações durante as eleições. (ETHOS, 2014, p. 31).

A Constituição Federal de 1988 traz o direito fundamental de cidadania, de votar e ser votado, além de garantir a participação da formação da vontade política através de instrumentos da democracia direta, como o plebiscito, referendo e iniciativa popular. Tais direitos são inerentes às pessoas naturais, não podendo ser estendidos a pessoas jurídicas, ou seja, “o exercício de direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas” (FUX, 2013, p. 24). Conforme Dworkin (2010, p. 3), “empresas são ficções legais. Elas não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política”. (Tradução livre).

Nesse sentido, a participação de pessoas jurídicas no que tange ao financiamento de campanhas, seria contrária à essência do regime democrático. Afirmar ainda Tepedino (2003), citado por Fux (2013, p. 24):

as pessoas jurídicas são sujeitos de direitos [...] dotadas de capacidade de direito e de capacidade postulatória, no plano processual [...]. Todavia, a fundamentação constitucional dos direitos de personalidade, no âmbito dos

direitos humanos e a elevação da pessoa humana ao valor máximo do ordenamento não deixam dúvidas sobre a preponderância do interesse que a ela se refere, e sobre a distinta natureza dos direitos que têm por objetivo bens que se irradiam da personalidade humana em relação aos direitos (em regra patrimoniais) da pessoa jurídica, no âmbito da atividade econômica privada. (Grifos originais).

Há quem afirme que as contribuições por pessoas jurídicas seriam uma forma de reforçar economicamente as instituições democráticas, permitindo maior circulação de propostas e ampliação da discussão sobre temas políticos. Na realidade, o financiamento encarece o processo eleitoral, o que não significa que haverá aperfeiçoamento no debate dos referidos temas. Ademais, “os candidatos que despendam maiores recursos em suas campanhas possuem maiores chances de êxito nas eleições” (FUX, 2013, p. 25). Desta forma, há uma competição eleitoral injusta e não igualitária.

O valor da igualdade política é substituído desde o primeiro momento, pela riqueza das grandes empresasadoras que controlam o processo eletivo. Não vivemos uma democracia autêntica, mas uma *plutocracia*- um sistema político no qual o poder é exercido pelo grupo mais rico, implicando a exclusão dos menos favorecidos. (BELLIZZE, 2014, p. 5). (Grifo próprio).

Um fato decisivo que deve ser observado é a ocorrência constante de corrupção eleitoral, no que tange o financiamento de campanhas por empresas, que visam vantagens futuras. Os doadores de campanhas, em sua maioria pessoas jurídicas de direito privado, veem o financiamento como forma de obtenção de influência sobre os candidatos, agentes e partidos políticos. Assim, os financiadores privados estão

interessados no retorno de seu investimento, sob a forma de acesso a recursos públicos ou tratamento privilegiado em contratos ou regulamentação pública. Dessa forma, a conexão incremento nos custos de campanhas eleitorais-arrecadação financeira-tratamento privilegiado aos investidores [...] passou a constituir fonte potencial para a geração de corrupção nas instituições públicas. De um lado, partidos e candidatos buscando fontes para sustentar caras campanhas eleitorais, e de outro, empresários de setores dependentes de decisões governamentais, como bancos e construção civil. (MARENCO, 2012, p. 321).

De acordo com Samuels (2003), citado por Melo (2012), as doações por parte de pessoas jurídicas podem ser distinguidas entre doações visando políticas públicas e doações visando a serviços. A primeira, procura influir nos rumos do mandato no que diz respeito a determinados temas, de relevante importância para a empresa; já a segunda, se espera em retribuição o pagamento direto, revelado

através de um serviço que somente um funcionário público poderia oferecer em troca de seu investimento.

Nesses casos, o investimento feito tem como objetivo garantir aos doadores regalias que de outra forma não seriam possíveis, sejam elas a obtenção de subsídios, empréstimos ou incentivos, a “vitória” em licitações públicas viciadas ou o recebimento de verbas públicas por meio de entidades fantasmas. (MELO, 2012, p. 316).

Por conta disso, é notável a ausência de um perfil ideológico nas doações realizadas por empresas privadas, evidenciando que o financiamento favorece os partidos maiores e detentores dos cargos eletivos. Assim, observa-se que o número de doadores é distribuído de forma cada vez mais heterogênea.

Da lista com as dez empresas que mais contribuíram para as eleições gerais de 2012, a metade (cinco) realizou doações para os dois principais candidatos à Presidência e suas respectivas agremiações. (FUX, 2013, p. 28).

Assim, de acordo com Garcia (2013, p. 53), a imoralidade assume perspectivas ainda maiores:

Estas receitas, em regra de origem duvidosa, não consubstanciam mero ato de benevolência ou um abnegado ato de exteriorização de consciência política. Pelo contrário, podem ser concebidas como a prestação devida por um dos sujeitos de uma relação contratual de natureza sinalagmática, cabendo ao outro, tão logo seja eleito cumprir a sua parte na avença, que normalmente constituirá na contratação de pessoas indicadas pelos colaboradores para o preenchimento de cargos em comissão, na previsão de dotações orçamentárias ou na liberação de verbas destinadas a projetos de interesses dos financiadores, na contratação de obras e serviços sem a realização do procedimento licitatório, ou mesmo com a sua realização em caráter meramente formal, com desfecho previamente conhecido etc.

Dessa forma, verifica-se que uma mesma empresa contribui a campanha dos principais candidatos, tornando a disputa cada vez mais desigual. Assim, o ministro Fux (2013) afirma que esta é a razão pelo qual a doação de pessoas jurídicas não pode ser concebida como um exemplo de liberdade de expressão, mas sim como forma de estratégia, como forma de evitar também “represálias políticas que podem acarretar a perda de concessões e benefícios concedidos pelo Estado” (FUX, 2013, p. 28).

Além disso, ressalta Leal (2013, p. 101-102):

Esta cadeia de negócios eleitorais espúrios vai gerando conexões perigosas e desestruturastes da gestão dos interesses comunitários, porque cria desdobramentos corruptivos imensos, como obrigações por vezes ilícitas dos eleitos para com seus financiadores [...], envolvendo privilégios públicos, favorecimentos financeiros, acesso diferenciado às instâncias governamentais e mesmo a cargos e funções institucionais, o que pode interferir até na racionalidade e eficiência da Administração Pública.

Como afirma o ministro Bellizze (2014), o interesse dos financiadores privados ultrapassa o processo eleitoral, atingindo o processo legislativo, de forma que a formulação das leis objetivará beneficiar os interesses das empresas doadoras em detrimento do interesse público.

Situação igualmente lamentável reside não só na obtenção de vantagens indevidas a partir da produção normativa, mas no delinear as leis punitivas de modo a inviabilizar a apuração e a punição dos atos de corrupção anteriormente praticados. Tais iniciativas, normalmente encobertas com a retórica de que buscam aperfeiçoar a legislação de regência, bem demonstram os efeitos deletérios de um voto impensado, insensível ao passado do candidato e à sua degeneração moral. (GARCIA, 2013, p. 54).

O problema se torna mais grave com a incidência do chamado “caixa-dois”. O financiamento ilícito dificulta a percepção de quais são de fato doadores e qual o peso daqueles que são declarados a partir da contabilidade oficial nos recursos de uma campanha.

A ausência ou baixa efetividade dos limites às doações, a existência de um reduzido universo de doadores e a ocorrência de repasses ilegais são fatores que podem contribuir para a violação do exercício da representação. A permissão para doação de grandes quantias em um cenário de poucos doadores aumenta a possibilidade de que o mandato passe a depender de tais fontes e tenha sua autonomia comprometida. (MELO, 2012, p. 316).

Assim, como o financiamento privado de campanhas vem se mostrando uma fonte potencial de corrupção, sua proibição seria uma forma efetiva de combate. O montante real de doações por parte de pessoas jurídicas é controlado insuficientemente pelo poder público. Por conta disso, Marengo (2012) lembra que a proibição de contribuições privadas pode eliminar a arrecadação de recursos legais, não impede que haja transferência de dinheiro ilícito, com o famoso “caixa-dois”. Dessa forma, proibição aliada a fixação de limites e controles para a arrecadação e uso de recursos privados com regras proibitórias, além do fortalecimento da fiscalização. Com isso, haverá mais transparência sobre o montante doado,

tornando assim o sistema uma forma efetiva de combate a corrupção eleitoral. Além disso,

[...] a exclusão da possibilidade de pessoas jurídicas doarem a campanhas não terá qualquer efeito adverso sobre a arrecadação dos fundos por parte dos candidatos. De um lado, todos os partidos têm acesso ao fundo partidário e ao horário eleitoral gratuito nos veículos de telecomunicação, que já proporcionam aos partidos e candidatos meios suficientes para promoverem suas campanhas. De outro, como as pessoas físicas ainda poderão efetuar contribuições a campanhas políticas, o efeito da restrição às doações de pessoas jurídicas será meramente o de exigir que os candidatos angariem fundos de um número maior de indivíduos (UFRJ, 2012, citado por FUX, 2013 p. 26).

6 Conclusão

O presente artigo buscou analisar a doação de pessoas jurídicas em campanhas eleitorais, sejam para partidos ou candidatos, juntamente com suas consequências, bem como gerador de corrupção eleitoral.

A corrupção dos agentes públicos é a maior preocupação dos brasileiros atualmente, principalmente pelo seu aspecto prejudicial e destrutivo perceptíveis a longo prazo. No modelo atual, em que se gastam bilhões somente para alcançar um cargo, os candidatos precisam gastar mais e mais a fim de convencer seu eleitor que é concorrente a determinado cargo.

Contudo, nem todos os concorrentes possuem a pecúnia suficiente para agir extensivamente na mídia meses a fio. Aqui entra o recurso de doações, e principalmente, doações empresariais, de grande volume. A doação de pessoas jurídicas gera inúmeros aspectos controversos e problemas que se evidenciam em escândalos de corrupção. Assim, o abuso de poder econômico através da utilização de recursos financeiros, principalmente em relação a propaganda eleitoral, atenta contra o princípio constitucional da igualdade, excluindo da corrida eleitoral candidatos que não possuem apoio financeiro, principalmente de grandes empresas.

As pessoas jurídicas podem ser consideradas detentoras de interesse político e não um cidadão propriamente dito, tendo em vista que é impossível uma empresa votar ou concorrer a um cargo eletivo. Como uma organização econômica cujo principal objetivo é o lucro, há ausência de caráter ideológico nas doações, que fica explícito quando uma pessoa jurídica financia candidatos opostos.

Como observável, essa é uma discussão necessária e que poucos ousam enfrentar. Porém, recentemente houve uma mudança nesse paradigma, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade para inconstitucionalizar leis genéricas que abrem brechas; na tímida mudança do Código Eleitoral que dá maior poder de controle à Justiça Eleitoral, além de estabelecer muitas objetivas. O próprio congresso é obrigado a discutir o tema, porém contra o Supremo Tribunal Federal e estabelecendo novos métodos de doação empresarial.

Ainda que a legislação tenha evoluído no sentido de promover certa transparência às contas eleitorais, a falta de limites efetivos de doações realizadas por pessoas jurídicas, baseados em outros critérios que não a renda dos doadores e definidos para cada doação a um candidato específico, descuidou da ameaça à integridade dos candidatos quanto ao poder econômico de seus financiadores. Assim, além da proibição de doações por empresas privadas, é imprescindível a adoção de ferramentas de controle aperfeiçoadas, de forma a facilitar a tarefa dos órgãos fiscalizadores, cuja função é indispensável nas campanhas dispendiosas.

O tema é um dos mais importantes para o estado democrático, mas a discussão é simplória e falta vontade política de debater, cabendo ao judiciário ser o pioneiro e fazer o seu papel de guardião da Constituição. A eleição popular dos dirigentes do país e a sua constante mudança é uma das principais características do modelo democrático de estado, a qual é imprescindível permanecer pura, sob pena de perder-se a democracia e cair em regimes de exceção. É necessário acompanhar integralmente o processo eleitoral e pensar no modelo praticado e quais objetivos são pretendidos em relação à cada escolha no processo. Cada modelo eleitoral possui seus benefícios e malefícios. Assim, é necessária a discussão, análise e correta escolha do que mais se adéqua a realidade nacional e o que melhor assegura o Estado Democrático de Direito, cujo poder emana do povo, para o povo.

REFERÊNCIAS

BARROS, Francisco Dirceu. Entenda o que mudou com a reforma eleitoral (Lei 13.165/15 de 29 de setembro de 2015) - Parte I: As alterações realizadas na lei 9.504/97 (lei das eleições). *Jus Brasil- Artigos*, [S.l.], 22 out. 2015. Disponível em: < <http://franciscodirceubarros.jusbrasil.com.br/artigos/237837070/entenda-o-que->

mudou-com-a-reforma-eleitoral-lei-13165-15-de-29-de-setembro-de-2015-parte-i>. Acesso em: 24 out. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 set. 1997. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm>. Acesso em: 05 out. 2015.

BRASIL. Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n. 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 -Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 set. 2015. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>. Acesso em: 05 out. 2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. Ministro Luiz Fux: relator. 11 de dezembro de 2013. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. Ministro Luiz Fux: relator. Ministro Marco Aurélio Bellizze. 2 de abril de 2014. Disponível em:< <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650MA.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2015.

CAVALCANTE, Rodrigo. As raízes da corrupção e como combatê-la. *Super Interessante*, São Paulo, n. 346, p. 28-35, maio 2015.

DWORKIN, Ronald. The Devastating Decision. *The New York review of books*, [S.l.], p. 1-4, fev. 2010. Disponível em: < <http://www.public.iastate.edu/~jwcwolf/Law/DworkinCitizensUnited.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2015.

GARCIA, Emerson. *Improbidade Administrativa*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOMES, José Jairo. Campanha, financiamento e prestação de contas eleitorais. In: _____. *Direito Eleitoral*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 335-366.

INSTITUTO ETHOS. *A responsabilidade das empresas no processo eleitoral*. São Paulo: [s.n.], 2014. Disponível em:< http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf>. Acesso em: 25 out. 2015.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

MARENCO, André. Financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, L. et. al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 321-325.

MELO, Carlos R. Corrupção eleitoral. In: AVRITZER, L. et. al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 314-319

MOREIRA, Marcelo Silva. O abuso do poder econômico. In: _____. *Eleições e abuso de poder*. Rio de Janeiro: Aide, 1998. p. 49-56.

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

RAMALHO, Renan. Supremo proíbe doação de empresas para campanhas eleitorais. *G1*, Brasília, 17 set. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/supremo-decide-proibir-doacoes-de-empresas-para-campanhas-eleitorais.html>>. Acesso em: 08 out. 2015.

SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006). *Resenha eleitoral*, Florianópolis, jan/jun 2013. Disponível em: <https://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/n-3-jan-jun-2013/integra/artigos/a-evolucao-da-regulacao-do-financiamento-de-campanha-no-brasil-1945-2006/index9a6b.html?no_cache=1&cHash=aada090d0f45baa87c5c1b22c7951d69>. Acesso em: 05 out. 2015.