Financiamento eleitoral e pluralismo político

Fernando Trindade

Sumário

A pretexto de introdução. 1. Pluralismo político e democracia. 2. Financiamento exclusivamente público e 'engenharia' política. 3. Problemas do financiamento eleitoral exclusivamente público. 4. A legitimidade do financiamento privado. 5. Financiamento público direto hoje existente: o fundo partidário. 6. Financiamento público indireto: a importância do acesso ao rádio e à TV. 7. Financiamento eleitoral e partidário de 1946 a 1988. 8. Financiamento eleitoral e partidário a partir de 1988. 9. Financiamento de campanhas na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei eleitoral em vigor). 10. Para concluir: em defesa do financiamento misto das campanhas eleitorais.

Dinheiro, tal como água, sempre encontrará uma saída...[1]

A pretexto de Introdução

Nos últimos anos muito se tem discutido a respeito da conveniência, ou não, de se adotar o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais.

Por ocasião dos debates que culminaram com a aprovação da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que, desde então, vem regulamentando as eleições em nosso País, a Câmara dos Deputados chegou a aprovar norma que estabelecia essa espécie de financiamento já para as eleições de 1998.

Entretanto, durante a revisão da matéria no Senado Federal foi afastada a regra do

Fernando A. G. da Trindade é advogado e Consultor Legislativo do Senado Federal.

financiamento público exclusivo. A nosso ver, por duas oposições básicas: a primeira, oriunda da área econômica do Governo Fernando Henrique, que alegava dificuldades orçamentárias, a curto prazo, para fazer frente às despesas que seriam criadas; a segunda oposição veio de amplos setores da Mídia.

Desse modo, a Lei 9.504 / 97 terminou por conter apenas regra legal genérica, proposta pelo Senado, estabelecendo que o financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinado em lei específica (art. 79).

Desde então, o tema do financiamento das campanhas eleitorais tem estado presente na pauta das discussões, quando o assunto diz respeito à assim chamada reforma política.

A propósito, o Senado Federal aprovou em 2001 o Projeto de Lei do Senado nº 353, de 1999, que estabelece o financiamento público exclusivo, encontrando-se a proposição hoje na Câmara dos Deputados.

Outrossim, no final de 2003, a Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados também aprovou proposta de financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais similar à acolhida pelo Senado.

No presente texto defenderemos a manutenção da combinação do financiamento público e privado dos partidos e das eleições, conforme hoje vigora, sem embargo da permanente necessidade do seu aperfeiçoamento.

A nosso ver, como intentaremos sustentar, o financiamento público exclusivo, além de inadequado é, também, incompatível com o sistema jurídico-político inaugurado com a Constituição de 1988, como também seria alguma eventual proposta no sentido da adoção de sistema de financiamento exclusivamente privado.

1. Pluralismo político e democracia

A Constituição Federal estatui no seu art. 1º, V, o *pluralismo* político como um dos cinco fundamentos da República Federativa do Brasil.

Tal inscrição, inédita em nossa história, insere-se em contexto de reconhecimento da alteridade e da legitimidade da diversidade presente na sociedade brasileira, afastando exclusivismos e hegemonismos tais como os que vigoraram durante o regime autoritário de 1964 / 1985.

A esse respeito, recordamos que o sistema jurídico-institucional daquele regime foi erigido sob inspiração direta da chamada *doutrina de segurança nacional*, ideologia estatista que não encontra paralelo na Constituição de 1988.

Na verdade, acreditamos que a inscrição do pluralismo como princípio fundante, na Lei Maior de 1988, constitui corolário da longa prática democrática que levou à superação do autoritarismo, a partir da ampla participação da Cidadania, ativada, aquela participação, por diversas e diferentes forças políticas e que culminou nos trabalhos do processo constituinte de 1987 / 88, quando as demandas reprimidas durante os mais de vinte anos de ditadura militar afloraram e para ali escoaram. Todos queriam participar da elaboração do novo pacto político do País, o que deu um grau de legitimidade social à Lei Maior de 1988 inédito entre nós.

Entrementes, o Brasil havia se consolidado como sociedade civil de massas e urbana, bem diferente daquela existente em 1964. Os Constituintes eleitos representavam e expressavam essa nova sociedade que tem exatamente como uma de suas características básicas o fato de ser diversa, contraditória mesmo, numa palavra, plural (fato aliás hoje reconhecido por todos, embora, não raro, numa perspectiva apenas retórica).

De nossa parte, acreditamos que a inscrição explícita do pluralismo como fundamento da Constituição de 1988 se deu em razão da necessidade de reconhecimento, pela maioria da nossa sociedade política, da legitimidade da diferença, como proce-

dimento de negação mesma do sistema anterior, quando o outro político, o diferente, era negado, por diversos meios, inclusive o assassinato político legitimado pelo Estado, ainda que *intramuros*.

A propósito, as recentes revelações do jornalista *Elio Gaspari*[2] afastaram, vez por todas, qualquer dúvida recalcitrante a respeito.

Enfim, o que pretendemos aqui é chamar a atenção para a importância e o alcance do princípio do pluralismo no sistema político-constitucional inaugurado em 5 de outubro de 1988 que, por essas razões, não pode legitimar exclusivismos.

Com base nesse princípio entendemos que o financiamento das campanhas eleitorais, para estar de acordo com a Constituição Federal deverá ser misto e plural, tal como hoje, incorrendo em inconstitucionalidade qualquer proposta no sentido de tornar o financiamento das eleições exclusivamente público, ou em sentido contrário, exclusivamente privado.

2. Financiamento exclusivamente público e 'engenharia' política

Mas cabe a indagação: se o pacto político vigente no País consagra o pluralismo, por que a força da proposta do financiamento exclusivamente público?

A nosso ver, porque – malgrado o texto constitucional – as elites que compõem o aparelho estatal permanecem com a idéia de que os partidos políticos devem ser tutelados pelo Estado.

A propósito, veja-se a decisão do Tribunal Superior Eleitoral[3] (confirmada pelo Supremo Tribunal Federal) no sentido de verticalizar as coligações para as eleições de 2002, que teve como pressuposto (embora não explicitado, por inconstitucional) entendimento de que os partidos políticos são entes paraestatais, quando uma das mais importantes mudanças procedidas em 1988 foi, exatamente, a de definir os partidos como pessoas de direito privado (*v.g.* art. 17, § 2º, da CF) alterando regra tradicional em nosso direito, que considerava os partidos políticos como entes públicos.

Ressalte-se que tal visão tutelar hegemoniza, de há muito, o meio político brasileiro, de intervencionistas a pretensos liberais. A propósito, *Sérgio Abranches*[4] bem lembrou que a decisão do TSE que ora comentamos tinha por trás *o golpismo juridicista da velha UDN*, golpismo esse que, conforme entendemos, era informado pelo bacharelismo ilustrado que, por seu turno, se assentava em certa tendência autoritária do movimento iluminista, que teve boa recepção entre nós pela via do movimento positivista, ainda no Século XIX.

Veja-se, também inspirada pela verticalização, entre outras a pertinente crítica de *Brasílio Sallum Jr*[5], que bem lembrou, na ocasião: *É preciso desconfiar da retórica dos que querem 'racionalizar' a vida pública e 'organizar' a política.*

3. Problemas do financiamento eleitoral exclusivamente público

Na verdade, o financiamento público exclusivo, tal como adotado pelo projeto de lei aprovado pelo Senado e também do aprovado pela Comissão Especial da Câmara, vai no sentido de reforçar tendências centralizadoras dos partidos políticos, pois tornará os diretórios estaduais e municipais dependentes do diretório nacional – e os municipais dos estaduais –, devido ao sistema de repasse de recursos, pois, nos termos desses projetos, são os diretórios das instâncias partidárias superiores que receberão a totalidade dos recursos da Justiça Eleitoral, devendo, posteriormente, repassar às instâncias ditas inferiores, as parcelas que lhes cabe.

A esse respeito, há que se ter em mente a relativa fragilidade institucional dos partidos em nosso País e a simétrica força dos seus dirigentes, o que levará ao favorecimento abusivo de alguns candidatos em detrimento de outros. Pode-se argumentar que

hoje isso já ocorre. Com efeito, só que sem a legitimação expressa, pela via do dinheiro público, que passaria a ser utilizado para reproduzir essa iniqüidade.

Enfim, parece-nos razoável concluir que de posse da totalidade dos recursos, os detentores do poder das instâncias superiores dos partidos utilizarão tais recursos como moeda – literalmente – de troca. Deste modo, o poder de distribuir verbas conferido aos diretórios nacionais e estaduais funcionará também como elemento estimulador de cooptações das direções sobre as bases (*Me apóie que eu libero dinheiro para você*). Nesta senda, ocorrerão também perseguições a adversários internos (*v.g.* via atrasos e retenções de repasses).

Neste ponto, registramos a posição de *Marcos Cintra*[6], que entendemos contraditória, pois, a par de entender que o controle do dinheiro público em espécie repassado aos partidos políticos, via fundo partidário, reforça as oligarquias partidárias, contraditoriamente, defende o financiamento público exclusivo que, como vimos acima, tenderia a reforçar as tendências oligárquicas.

Cumpre, ainda, consignar que com o financiamento público exclusivo se estará criando mais uma possibilidade para o desvio de dinheiro público, mediante notas frias, superfaturamentos e expedientes que tais.

Por outro lado, como é sabido, a crescente sofisticação (logística, tecnológica, etc.) das produções relativas às campanhas eleitorais tem implicado aumento exponencial de seus custos e ocorre que os valores constantes dos projetos de lei em discussão não têm como fazer frente a esses custos, sem falar em outras despesas geradas pelas eleições.

Cabe ressaltar que, na expectativa de alguns dos seus defensores, o financiamento público exclusivo teria o condão de reduzir o custo das campanhas eleitorais e proporcionar a padronização e simplificação dos programas de propaganda eleitoral.

Conforme entendemos, essa é uma falsa expectativa pois, conforme já expresso acima, não cremos que a aprovação de lei adotando o financiamento público exclusivo, no limite, acabe com o financiamento privado das campanhas e, por extensão, resulte na padronização dos programas eleitorais no rádio e na TV.

4. A legitimidade do financiamento privado

De outra parte, se nos afigura como contra-senso e absurdo lógico admitir que os partidos são formados na sociedade civil, que são pessoas jurídicas de direito privado e proibir, em termos absolutos, que os sujeitos dessa sociedade participem do financiamento dos candidatos e partidos que nela existem. Uma tal proposta só tem lógica política sob o pressuposto de que os partidos políticos são entes estatais ou paraestatais, o que não pode ser compatibilizado com uma concepção pluralista do processo político.

A propósito, todos sabemos que os partidos políticos surgem para representar e legitimar interesses existentes na sociedade, daí se falar em base social dos partidos. E ocorre que, no limite, a concepção do financiamento público exclusivo nega esse truísmo.

Se o partido político representa setores, parcelas da sociedade, seu financiamento (inclusive eleitoral) deve ser feito também por essas parcelas da sociedade e não apenas pelo Estado.

Recordemos, a propósito, que o art. 5º, inciso XVII, da Lei Maior preceitua ser plena a liberdade de associação para fins lícitos. Ora, a plenitude do direito de associação implica o direito de participar do financiamento da associação de que se participa.

Como pois, proibir que um filiado, um simpatizante, contribua para a campanha eleitoral do seu partido e / ou do seu candidato, sem se chocar de frente com a Constituição?

Importante também consignar que o financiamento exclusivamente público, ao proibir qualquer forma de financiamento privado, contribui para velar, esconder, a

relação do partido com os setores da sociedade cujos interesses representa, obscurecendo, assim, as relações entre a esfera pública e a privada da sociedade, quando o que se deve favorecer é a publicidade dessas relações.

Ademais, o financiamento exclusivamente público levaria os partidos políticos a dependerem do Estado (e, por extensão, de quem o administra) para, por assim dizer, pagar as suas contas eleitorais, o que não é adequado em uma democracia.

Aliás, a busca mesma por recursos na sociedade civil em princípio é positiva, à medida que leva o partido a com ela interagir, o que é fundamental para, inclusive, aumentar a sua representatividade e a sua inserção social.

Especificamente no que toca ao financiamento de empresas privadas aos partidos, entendemos assim: a nosso ver, a pura e simples proibição da contribuição de empresas privadas a partidos políticos, como pretendem os defensores do financiamento público exclusivo, não é razoável.

Aqui cabe a indagação: nas campanhas eleitorais do período autoritário, quando as empresas privadas estavam proibidas de financiar os partidos e candidatos aquela proibição teve eficácia ou as empresas financiavam os partidos e candidatos mediante os famosos *caixas dois*? É certo que financiavam. Portanto, parece-nos que o rigor que havia na legislação anterior à vigente era apenas aparente, uma vez que a sua letra era severa, mas não produzia eficácia social, fracassando quanto ao fim que buscava alcançar.

Por outro lado, a permissão de financiamento de empresas tem contribuído para aproximar o mundo legal do financiamento das campanhas do seu mundo real, ao possibilitar alguma publicidade quanto ao seguinte: primeiro, que empresas contribuem para quais candidatos e partidos; segundo, qual o montante das contribuições. É certo que não é o suficiente, é certo que permanecem as contribuições ocultas, mas, de qualquer sorte, diversamente do passado, há hoje um mínimo de transparência quanto a esses aspectos.

Por tudo isso, temos convicção de que o financiamento das campanhas eleitorais também por agentes privados é fundamental no Estado de Direito e não deve ser apenas complementar ou residual, como querem alguns, pois as duas espécies de financiamento eleitoral (público e privado) se equivalem em legitimidade e importância.

De outra parte, apesar da nossa opinião favorável à legalização da contribuição de empresas privadas a partidos políticos, o nosso entendimento é o de que deve permanecer na lei a preocupação de se evitar, nos pleitos, o abuso do poder econômico. Logo, uma liberalização do estilo *laissez-faire*, como pretendem alguns, cremos, deve ser rejeitada.

Nesse sentido, a Constituição determina a repressão do abuso do poder econômico nas eleições, como, também, o abuso do próprio poder político, consoante previsto no seu art. 14, §§ 9º e 10.

Quanto à obrigação dos partidos políticos prestarem contas à Justiça Eleitoral (*v.g.* art. 17, III, da C.F.; arts. 30 a 37 da Lei 9.096/95), entendemos deva ser mantida em favor da publicidade do financiamento (é direito da cidadania saber quem financia quem).

5. Financiamento público direto hoje existente: o fundo partidário

Criado pela Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 (art. 60 e seg.), o fundo partidário era originalmente composto por recursos das multas eleitorais, de contribuições de particulares e outros recursos que a lei instituísse.

Os recursos eram repassados à Justiça Eleitoral via orçamento da União. Por seu turno, a Justiça Eleitoral os distribuía entre os partidos políticos, parte igualitariamente (vinte por cento) e parte em razão das respectivas bancadas na Câmara dos Deputados (oitenta por cento).

Do total recebido, os diretórios nacionais deveriam repassar oitenta por cento aos es-

taduais e esses, por sua vez, deveriam repassar sessenta por cento do recebido aos municipais.

Os recursos do fundo partidário deveriam ser utilizados em atividades de interesse dos partidos, inclusive nas eleições (art. 70, III).

Como é sabido, o fundo partidário foi mantido nos mesmos termos pela Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (arts. 89 e seg.), que sucedeu à Lei 4.740/65 e a previsão de sua existência foi constitucionalizada em 1988.

A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, atual Lei dos partidos, manteve as fontes de financiamento do fundo e criou uma suplementar, dispondo que também o comporão, dotações orçamentárias da União, em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Aqui a seguinte observação. Na verdade, o que estão pretendendo as propostas de financiamento público em discussão é ampliar as dotações de que tratamos para os orçamentos que serão executados no ano anterior às eleições, elevando a quantia por cada eleitor.

Enfim, o fato é que já existe, desde 1965, previsão legal de repasse de dinheiro público, em espécie, para os partidos políticos utilizarem nas eleições. A novidade proposta pela tese do financiamento público exclusivo é ampliar expressivamente os valores a serem repassados em ano de eleições e torná-los fonte de financiamento exclusivo das campanhas.

6. Financiamento público indireto: a importância do acesso ao rádio e à TV

Por outro lado, há que se atentar para o seguinte. Em matéria de financiamento público de campanhas eleitorais, o que é relevante em nosso País hoje é o acesso à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, que configura o principal meio de comunicação dos partidos políticos com o eleitorado.

E tal acesso gratuito dos partidos políticos ao rádio e à televisão parece-nos correto e adequado, seja no período de eleições, seja no período entre os pleitos, para efeito de que os partidos levem à cidadania os seus programas e propostas.

Se por um lado, entendemos que num Estado de Direito o financiamento dos partidos políticos não pode ser efetuado apenas pelo aparelho estatal, por outro lado, acreditamos que é função do Estado promover a comunicação dos partidos com o eleitorado e com os cidadãos. Saber o que propõem os partidos e candidatos a cargos públicos para a gestão do Estado e para a sociedade é do interesse público.

Nesse sentido, no caso brasileiro, sendo os serviços de telecomunicações da responsabilidade da União (art. 21, XII e XIII, *a*, da CF), que os delega a terceiros, acreditamos que os partidos devem ter acesso gratuito a esses serviços.

Pari passu nos parece justo que as empresas concessionárias desses serviços sejam, por assim dizer, indenizadas pelo Estado, em face da cessação de lucros que teriam com anunciantes etc. e também em razão de despesas efetuadas em razão da utilização de tempo de programação por parte dos partidos políticos.

E é o que hoje ocorre, pois, como é sabido, as emissoras de rádio e TV têm direito, por lei, a compensação tributária referente ao horário utilizado, o que implica valor expressivo de dinheiro público.

A propósito, *Marcos Cintra*[7] informa que os custos do tempo concedido aos partidos no rádio e na TV em 2003 podem ser estimados em algumas centenas de milhões de reais.

Enfim, entendemos que a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV deve ser mantida, uma vez que confere um mínimo de eqüidade à propaganda eleitoral.

É importante fazer tal registro, uma vez que não podemos desconhecer que há im-

portantes setores da sociedade brasileira, em especial presentes na Mídia, que trabalham para diminuir esse espaço e, no limite, acabar com ele, com o objetivo de fazer com que a propaganda eleitoral se torne apenas mais uma forma de anúncio pago.

Aliás, a Lei nº 9.504, de 1997, reduziu o tempo de propaganda no rádio e na TV, sob o fundamento de que era excessivo e terminava por *cansar* o eleitor. Embora o argumento seja verossímil, é preciso registrar que, à época, houve forte pressão do setor de rádio e TV para aprovar essa redução. Lembremo-nos que a propaganda eleitoral ocupa parte do horário nobre, e, portanto, mais caro, para os fins de anúncios comerciais.

Cumpre registrar, ademais, contra a rejeição neoliberal de qualquer financiamento público aos partidos políticos, que tal espécie de financiamento se justifica à medida que as eleições são assunto de interesse público.

7. Financiamento eleitoral e partidário de 1946 a 1988

A Constituição de 1946, que redemocratizou o País após a ditadura do Estado Novo, proporcionou regime de liberdade eleitoral e de organização dos partidos políticos, embora os efeitos da Guerra Fria tenham restringido essa liberdade (*v.g.* cassação do registro do Partido Comunista do Brasil – PCB).

No que diz respeito especificamente às finanças dos partidos políticos, aquela Lei Maior estabelecia como uma das competências da Justiça eleitoral *o conhecimento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos* (art. 119, VIII).

Por seu turno, o Código Eleitoral instituído em 1950 (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950) (que era também Lei dos partidos políticos) dispunha sobre finanças partidárias nos seus arts. 143 a 146.

O art. 143 definia que os partidos políticos deveriam fixar nos seus estatutos as quantias máximas a serem despendidas por seus candidatos, bem como os limites das contribuições dos seus filiados, devendo também manter escrituração contábil do movimento financeiro. Já o art. 144 vedava a percepção de recursos de procedência estrangeira, de recursos públicos e dos recursos sem origem mencionada.

Perceba-se que a Lei 1.164 / 50 não proibia que os partidos recebessem recursos de entes privados, havendo, portanto, liberdade no que diz respeito ao financiamento eleitoral, com as limitações contidas nos arts. 144 e 145 (esse último vedava as contribuições anônimas).

O fim do regime da Constituição de 1946 (que, segundo entendemos, ocorreu com a instalação do sistema jurídico-institucional do regime de 1964 / 1985, a partir da vigência do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, e não com a vigência da Constituição de 1967) veio trazer novas regras para o regime dos partidos, inclusive no que se refere ao seu financiamento.

Assim, a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, instituiu a *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*, que ampliou sobremaneira o controle e a ingerência estatal sobre as agremiações partidárias (arts. 54 a 59) e no que diz respeito especificamente ao financiamento instituiu a proibição de as empresas privadas com finalidades lucrativas financiarem os partidos. Tal proibitivo foi mantido na Lei que sucedeu a Lei 4.740 / 65, ou seja, na Lei 5.682 / 71 (art. 91, IV), e, como já referido acima, não produziu eficácia.

A proibição de financiamento privado na lei chegou então a tal grau que o § 1º do art. 58 da Lei 5.682 / 71 vedava que candidato a cargo eletivo, sob pena de cassação do respectivo registro, efetuasse, individualmente, despesas de caráter político ou eleitoral, ou alistamento, arregimentação, propaganda e demais atividades definidas pela Justiça Eleitoral, devendo processar todos os gastos através dos partidos ou comitês, proibitivo esse, além de autoritário, igualmente ineficaz, conforme a crônica das eleições do período anotou.

Registre-se, de passagem, que na mesma data da Lei dos Partidos de 1965 foi promulgada também a Lei 4.737, que instituiu o Código Eleitoral, marcando a separação entre o direito positivo eleitoral e o partidário. Aliás, a Lei 4.737/65 está em vigência até hoje, sem embargo das modificações de que vem sendo objeto.

A Lei nº 5.682, de 1971 (arts. 89 a 109), manteve – quase que *ipsis litteris* – as disposições da Lei 4.740/65, no que diz respeito às finanças partidárias, havendo, pois, continuidade no que diz respeito a esse tema durante todo o regime militar. Novidade da Lei 5.682/71 dizia respeito à expressa proibição de entidade de classe ou sindical contribuir para partido político (art. 91, IV), proibição essa mantida pela Lei 9.096/95 (art. 31, IV).

Aqui, parenteticamente, cumpre anotar que, segundo entendemos, a proibição de que entidades de classe ou sindicatos contribuam financeiramente para os partidos políticos só tem fundamento de direito que lhe dá validade perante a Constituição de 1988 na regra da unicidade sindical (art. 8º, II, da CF), pois se pode sustentar que tal norma pressupõe que todos os trabalhadores devem estar representados em um só sindicato, independentemente de suas convicções político-ideológicas.

Contudo, se vier a ser suprimida a regra da unicidade sindical, da Lei Maior, tal como propugnam diversas propostas de emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional, passando a vigorar o pluralismo sindical, parece-nos que a proibição de que falamos perde o seu fundamento de validade constitucional, pois se nos afigura razoável que determinado sindicato organizado em razão das convicções políticas de seus aderentes contribua para os partidos políticos que lhes sejam afins.

Isso porque, se houver pluralismo sindical, em tese poderá haver mais de um sindicato por categoria profissional (ou base territorial, ou ramo da economia etc). Obviamente a hipótese de que ora cogitamos pressupõe que esses sindicatos sejam mantidos apenas pelos seus filiados e não recebam subsídio do Estado.

Aliás, parece-nos que qualquer pessoa jurídica que esteja recebendo subsídios ou outras vantagens de natureza econômica do Poder público, na perspectiva de uma ética adequada estaria impedida de contribuir para partidos ou candidatos.

8. Financiamento eleitoral e partidário a partir de 1988

Quanto à questão do financiamento das campanhas eleitorais, há três dispositivos constitucionais que guardam relação direta com esse tema, todos situados no art. 17 da Carta Maior.

Em primeiro lugar, o inciso II do art. 17 proíbe os partidos políticos de receberem recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro. Depois, o inciso III, do mesmo artigo, firma que as agremiações partidárias devem prestar contas a Justiça Eleitoral. Por fim, o § 3º do artigo em tela dispõe que os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário, na forma da lei.

De outra parte, em 19 de setembro de 1995, veio a lume a Lei 9.096/95, a atual Lei dos partidos políticos, que no seu Título III (arts. 30 a 44) trata das finanças e da contabilidade.

No que diz respeito à legislação especificamente aplicada às eleições, em 1993 foi aprovada a Lei 8.713/93, que estabeleceu normas para as eleições de 1994. Entre essas normas, no que se refere ao financiamento dos partidos e candidatos, foram aprovadas algumas que representaram novidade quanto ao assunto. Entre essas normas merecem destaque para o tema do presente trabalho as seguintes:

a) possibilidade de pessoas jurídicas fazerem doações em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais, até o limite de dois por cento da receita operacional bruta do ano de 1993, ou de trezentas mil UFIR (art. 38);

b) adoção do sistema de bônus eleitorais ao portador, emitidos pelo Ministério da Fazenda a pedido de cada partido político em valor correspondente ao total de gastos previstos pelo partido para todas as eleições realizadas em 1994 (art. 40), devendo qualquer doação a candidato ou gasto próprio ser feito mediante troca por bônus eleitorais em valores correspondentes (art. 43);

c) possibilidade de qualquer eleitor realizar gastos pessoais até um mil UFIR em apoio a candidatos de sua preferência (art. 48).

Aqui há que se ressaltar importantes mudanças feitas pela Lei 8.713/93, de que destacamos o retorno da possibilidade de pessoa jurídica fazer doações para campanhas eleitorais e o sistema de bônus eleitorais.

Já a lei eleitoral para as eleições de 1996 (Lei 9.100/95) limitou as doações de pessoas físicas em dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior è eleição (art. 36, § 1º, I) e as de pessoas jurídicas a um por cento da receita operacional bruta do ano anterior às eleições (art. 36, § 1º, III). Entretanto, o § 2º do mesmo artigo admitia ultrapassar esses limites desde que as contribuições e doações não fossem superiores a setenta mil UFIR, no caso de pessoa física e trezentas mil UFIR, no caso de pessoa jurídica e o § 4º estabelecia que em qualquer das hipóteses, a contribuição de pessoa jurídica a todos os candidatos de determinada circunscrição eleitoral não poderia exceder de dois por cento da receita de impostos, arrecadados pelo Município no ano anterior ao da eleição, acrescida das transferências constitucionais.

Por outro lado, o § 5º do mesmo art. 36 substituiu o bônus (que não funcionou bem) instituído pela Lei 8.713/93 pela emissão de recibo equivalente a cada doação.

9. Financiamento de campanhas na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei eleitoral em vigor)

Em setembro de 1997 entrou em vigor a Lei 9.504/97, aprovada para se tornar Lei eleitoral permanente e superar o chamado casuísmo instaurado no período pós 64, quando se modificava a legislação eleitoral a cada eleição, com o objetivo de garantir a vitória do partido oficial,

Como já dito no início deste trabalho, no que diz respeito especificamente ao financiamento das campanhas, foi muito discutida a adoção do chamado financiamento público das campanhas. Entretanto, foi decidida a não adoção desse mecanismo naquele momento ficando acertado de se tratar do tema em lei específica (art. 79).

Foi mantida a regra que limitou as doações de pessoas físicas em dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior è eleição e até com mais força legal, pois foi suprimida a exceção contida na lei anterior (art. 23, § 1º, I), conforme já referido logo acima. No que respeita às pessoas jurídicas, fixou-se o limite de doações em dois por cento do faturamento bruto do ano anterior às eleições (art. 81, § 1º).

Aqui registramos o que segue: conforme entendemos, os critérios para a fixação dos valores máximos a serem doados por pessoas físicas e jurídicas presentes na Lei 9.504/97 são equivocados.

Por um lado, por que a pessoa jurídica que tem rendimentos maiores pode contribuir mais, em termos absolutos, do que a pessoa física que aufere rendimentos menores?

Da mesma forma, por que uma empresa que tem faturamento maior pode contribuir mais, também em termos de valores absolutos, do que uma que tem faturamento menor?

A Lei consagrou, a nosso ver, o seguinte contra-senso: quanto maior é a empresa, quanto maior é o seu faturamento (ou quanto mais rendimentos aufere a pessoa física), mais ela pode contribuir financeiramente para partidos ou candidatos.

Adotou-se a lógica da maior capacidade econômica como fator de discrímen onde não cabe tal adoção, pois ela favorece o abuso do poder econômico, vedado em matéria

de financiamento eleitoral (art. 14, § 9º e seguintes, da CF).

Na lição de *Celso Antônio Bandeira de Mello*[8]:

> "Em verdade, o que se tem de indagar para concluir se uma norma desatende a igualdade ou se convive bem com ela é o seguinte: se o tratamento diverso outorgado a uns for 'justificável', por existir uma 'correlação lógica' entre o 'fator de discrímen' tomado em conta e o regramento que se lhe deu, a norma ou a conduta são compatíveis com o princípio da igualdade, se, pelo contrário, inexistir esta relação de congruência lógica ou – o que ainda seria mais flagrante – se nem ao menos houvesse um fator de discrímen identificável, a norma ou a conduta serão incompatíveis com o princípio da igualdade."

Ora, estabelecer limite único de dois por cento do faturamento bruto da pessoa jurídica, independentemente do tamanho da empresa, como limite às doações eleitorais e estabelecer limite único de dez por cento dos rendimentos no caso de pessoa jurídica, fere o princípio da igualdade.

Na verdade, em matéria de financiamento eleitoral, o correto seria fixar um valor único, fixado não em valores percentuais mas em valores absolutos, tanto para pessoas físicas como para as jurídicas, reconhecendo como uma única pessoa, ademais, as empresas sob um mesmo controlador.

10. Para concluir: em defesa do financiamento misto das campanhas eleitorais

Para concluir, queremos reafirmar que não divergimos da necessidade das campanhas eleitorais receberem financiamento público. Antes, como tivemos oportunidade de frisar nesse trabalho, entendemos tal financiamento legítimo, seja direto (em espécie) ou indireto. Aliás, o financiamento público pode ser, em certas situações, mesmo imprescindível para que haja um mínimo necessário de igualdade entre os concorrentes. No Brasil, isso pode ser exemplificado no caso do acesso ao rádio e à TV.

O que não nos parece adequado – e consentâneo com o pluralismo que embasa o nosso sistema político-institucional a partir da vigência da Constituição de 1988 – são as propostas de financiamento público exclusivo, pelas razões acima apontadas.

Aliás, é curioso notar que muitos dos que se definem como liberais e atuam para desregulamentar a economia propõem caminho inverso no que ser refere aos partidos políticos, pois propugnam voltar à situação anterior a 1988, onde havia uma severa ingerência do Estado sobre os partidos. De fato, além das propostas de financiamento público exclusivo para as eleições, há propostas também de adoção de cláusulas de barreira; de proibição de coligações; de perda de mandato para parlamentares que trocam de legenda (um contra-senso num sistema eleitoral onde vigora a lista aberta) etc.

Ora, como disse com propriedade já há algum tempo *Leôncio Martins Rodrigues*[9]: por que não deixar funcionar o mercado partidário, ou seja, deixar que os sucessivos pleitos proporcionem que os partidos venham a ter fisionomia mais definida, ao invés de insistir no hábito intervencionista?

De qualquer sorte, alguma forma de financiamento misto das campanhas eleitorais vigora praticamente em todo o Mundo, embora venha se percebendo, nos últimos anos, certa ênfase na Europa no incentivo (controlado) das doações privadas[10] e, diversamente, na América Latina, embora também predomine o sistema misto, está ocorrendo certa tendência de aumento do financiamento público[11].

Há que se registrar, ainda, que as realidades são bem diversas e o lado do cristal com que se as mira também. Desse modo, nos países escandinavos a publicação das fontes de financiamento eleitoral é proibida sob a alegação de violação do sigilo do voto, enquanto, por exemplo, na Alemanha e no

Canadá (também entre nós) tal publicação é vista como o direito do cidadão ser informado e como fator de transparência na política[12]. Já no México sob hegemonia do PRI os partidos de oposição advogavam o direito à contribuição anônima para proteger seus financiadores de perseguições governamentais[13].

Por outro lado, a defesa que fazemos do financiamento privado, como já ponderamos acima, não afasta a necessidade de haver limites e controles desse financiamento, antes, pressupõe.

Assim, no caso brasileiro cremos que a partir de um piso devem ser proibidas as contribuições não escrituradas. Também deve haver um teto para as contribuições de entes privados aos partidos, com o objetivo de frear o abuso de poder econômico, devendo haver sanções para os infratores.

A propósito, lembramos aqui recente decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos que, no final de 2003, decidiu pela constitucionalidade de Lei (também ela recente) aprovada pelo Congresso americano, que estabeleceu certos limites para o financiamento privado das candidaturas[14].

Enfim, insistimos, há que se propugnar por uma solução pluralista. Conforme já constatado, se, por um lado, um sistema de financiamento público exclusivo tende a criar dependência dos partidos com relação ao Estado e o seu afastamento da sociedade, por outro lado, o financiamento exclusivamente privado favorece o predomínio de empresas e outros interesses particularistas sobre partidos e candidatos[15].

De qualquer modo, consoante espirituosa frase que utilizamos como epígrafe do presente trabalho, dita pelo Juiz *John Paul Stevens* por ocasião da decisão da Suprema Corte dos EUA acima referida, e que, segundo entendemos, contém verdade em si mesma: *dinheiro, tal como água, sempre encontrará uma saída...*

Notas

[1] Juiz John Paul Stevens, da Suprema Corte dos EUA .

[2] Cf. *A Ditadura Derrotada*, Companhia das Letras, 2003.

[3] Resolução nº 20.993, de 2002.

[4] *Correio Braziliense* de 2 de março de 2002.

[5] *Folha de São Paulo* de 3 de março de 2002, p. 3.

[6] *Folha de São Paulo* de 20 de outubro de 2003, p. B2.

[7] *Idem, ibidem*.

[8] Cf. *Princípio da Isonomia*: *Desequiparações Proibidas e Desequiparações Permitidas*. Revista Trimestral de Direito Público, 1/1993, p. 81/82.

[9] *Folha de São Paulo* de 25 de dezembro de 1992, p. 3.

[10] Cf. Noely Manfredini D'Almeida. *Financiamento de Partidos e Campanhas no Mundo.* Paraná Eleitoral, nº 39, c. 2001.

[11] Daniel Zovatto G. *Estudio Comparado de las Características Jurídicas y del Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en América Latina.* Paraná Eleitoral, nº 37, c. 2001.

[12] Cf. Noely Manfredini D'Almeida, *op. cit*.

[13] Daniel Zovatto G. *op. cit.*

[14] Cf. MC Connell V. Federal Election Comission.

[15] Daniel Zovatto G. *op. cit.*