

1 INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucionais as doações de pessoas jurídicas (em geral, empresas) para candidatos e partidos políticos. Essa foi mais uma de várias interpretações da legislação eleitoral promovidas pelo Judiciário desde o início dos anos 2000, e que alteraram drasticamente as condições da disputa político-partidária (Ferraz Júnior, 2008; Lopes, 2015).

À parte as questões jurídicas, uma justificativa frequente para as intervenções do Judiciário é que os congressistas supostamente não têm interesse ou são incapazes de formar maioria para aprovar reformas políticas, mesmo quando elas são demandadas pela sociedade. No caso particular da reforma de 2015, o fato é que a decisão do STF ocorreu em meio à forte suspeição da sociedade em relação ao grande volume de dinheiro de empresas nas campanhas eleitorais e ao incômodo generalizado com escândalos de corrupção e de favorecimento de doadores.

Este artigo apresenta, de forma resumida, uma análise descritiva das propostas legislativas de revisão do financiamento eleitoral e do posicionamento dos partidos parlamentares a respeito de modelos alternativos de financiamento. O propósito da análise é lançar luz sobre como o Congresso se comportou no processo de regulação do financiamento eleitoral.

2 HISTÓRICO

Doações de empresas já haviam sido proibidas pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei nº 4.740, de 1965. No começo dos anos 1990, entretanto, as comissões parlamentares de inquérito que investigaram os escândalos do “esquema PC Farias” e dos “anões do orçamento” trouxeram à luz a ineficácia daquela proibição, o que contribuiu para que fosse revista.

Na lei que estabeleceu as normas para as eleições de 1994 (Lei nº 8.713, de 1993), os congressistas permitiram doações de empresas para campanhas, dentro de certos limites e sob a condição de serem devidamente reportadas à Justiça Eleitoral. Posteriormente, avançou-se na direção de maior transparência das doações, especialmente com a aprovação da Lei dos Partidos (Lei nº 9.096), em 1995; da lei que estabeleceu as normas para as eleições de 1998 (Lei nº 9.504), em 1997; e da introdução do formato eletrônico na prestação de contas, a partir de 2002. Essa regulamentação, contudo, não se mostrou suficiente para impedir abusos.

Nas duas eleições nacionais que se seguiram, em 2006 e 2010, o volume total das doações de empresas cresceu vertiginosamente, multiplicando-se por três, em valores constantes (Santos, 2016, p. 46). Na eleição de 2014, representou 85% do total das doações de campanha, considerando todos os cargos em disputa (*op. cit.*, p. 48). Nesse cenário, passaram a chamar atenção o encarecimento das campanhas, a disparidade na arrecadação dos candidatos e a concentração de doadores. Por fim, escândalos de corrupção

1. Cientista política. E-mail: <cprsouza@gmail.com>.

e de favorecimento indevido de empresas doadoras passaram a causar incômodo na sociedade em geral (Tatagiba e Galvão, 2019).

Em setembro de 2011, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), apoiada por organizações da sociedade civil, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, para contestar, entre outras coisas, a legalidade das doações de empresas (mais amplamente, pessoas jurídicas) para campanhas eleitorais e partidos políticos. Segundo a ação, o financiamento de campanhas por empresas viola princípios fundamentais da Constituição – por exemplo, a isonomia e a proporcionalidade – e produz duas consequências indesejadas: dependência da política em relação ao poder econômico e desigualdade de participação entre doadores.

Quando se iniciou a votação da ADI no STF, em dezembro de 2013, a conjuntura era de forte insatisfação popular com a política em geral, manifesta na forma de uma onda de grandes protestos de rua, seis meses antes. Em resposta aos movimentos, a presidente Dilma Rousseff chegou a se pronunciar em rede nacional, propondo a realização de uma constituinte sobre reforma política, inclusive defendendo mudanças no modelo de financiamento eleitoral, o que não se concretizou.

Em abril de 2014, seis dos onze ministros da Corte já haviam pronunciado voto em favor da ação. Nesse momento, porém, o ministro Gilmar Mendes pediu vista do processo, suspendendo o julgamento. Somente dezessete meses depois, em setembro de 2015, retomou-se a deliberação, com uma maioria finalmente acolhendo a ADI nº 4.650 e, por conseguinte, proibindo doações de empresas para campanhas eleitorais e partidos políticos.

3 AS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Desde a lei que regulou as eleições de 1998 até a decisão do STF, submeteram-se ao Congresso 47 proposições que estabeleciam restrição relevante às doações eleitorais de empresas (apêndice). Pouco mais de um terço (dezessete) delas propunha inclusive o banimento de todas as doações privadas, determinando que apenas recursos públicos fossem usados para financiar campanhas e partidos. Nos doze meses seguintes àquela decisão (quando se concluiu a pesquisa), não se apresentou uma nova proposta para modificar o financiamento eleitoral.

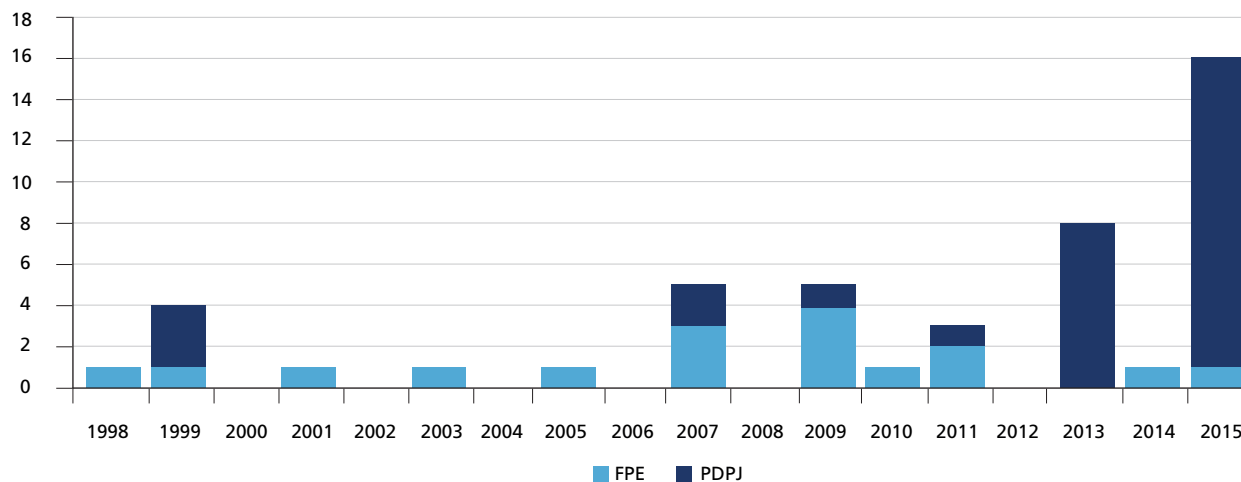
Com relação à autoria, dois terços (trinta) das proposições partiram exclusivamente de parlamentares de legendas de esquerda, sendo quase metade (catorze) deste subconjunto de membros do Partido dos Trabalhadores (PT). As demais iniciativas se dividiram entre autoradas exclusivamente por congressistas de partidos de centro ou direita (sete) e coautoradas por membros de partidos de diferentes campos ideológicos, incluindo as originadas de comissões parlamentares e do Executivo (dez). A forte prevalência de iniciativas da esquerda é consistente com a ideia de que esse grupo tem menor capacidade de arrecadação de recursos de empresas, provavelmente em razão do menor alinhamento dos seus interesses com os do empresariado (Samuels, 2006). É importante ressaltar que, mesmo depois de chegarem ao governo e, assim, aumentarem consideravelmente sua capacidade de arrecadação, os partidos de esquerda permaneceram fiéis à ideia de que o financiamento empresarial de campanhas deveria ser limitado.

O gráfico 1 ilustra a distribuição das proposições por ano de apresentação no Congresso, divididas entre as que propunham financiamento público exclusivo (FPE) e as que defendiam outro modelo de proibição de doações de pessoas jurídicas (PDPJ), parcial ou total. Chama a atenção que, nos quatro anos entre o ajuizamento e a conclusão do julgamento da ADI nº 4.650 (2012-2015),

apresentaram-se mais proposições que nos catorze anos anteriores: as respectivas médias anuais foram 6,3 e 1,6. Os picos observados em 2013 e 2015 provavelmente estão associados, respectivamente, às manifestações de rua e à janela de oportunidade propiciada pela interrupção do julgamento da ação, quando se consolidou a expectativa de que doações de empresas seriam proibidas. Também é notável que o FPE estivesse muito presente no debate dos congressistas antes do ajuizamento da ADI, após o qual foi praticamente deixado de lado, passando a predominar alternativas de proibição parcial ou total de doações de empresas.

GRÁFICO 1

Número de proposições legislativas sobre o financiamento de campanhas, por conteúdo e ano de apresentação (1998-2015)



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado.
Elaboração da autora.

Nenhuma das 47 propostas de reforma do modelo de financiamento de campanhas foi convertida em lei. Antes do ajuizamento da ADI nº 4.650, apenas uma – o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 353/1999 – das 22 propostas apresentadas chegou a ser aprovada em uma das Casas (o Senado, em 2001), sendo posteriormente rejeitada pela outra. Após o ajuizamento, apenas uma proposição – o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 75/2015 – foi aprovada por ambas as Casas, mas a parte relativa ao financiamento foi vetada, e o veto foi mantido pelo Congresso. Em realidade, a grande maioria das proposições não chegou a ocupar posição de destaque na agenda legislativa.²

4 O DEBATE NO CONGRESSO

Ao longo de 2015 e antes da conclusão do julgamento da ADI nº 4.650, o tema do financiamento de campanhas ganhou destaque na pauta legislativa. Aparentemente, havia a expectativa de aprovar um texto que pudesse se contrapor à decisão (esperada) do STF de proibir totalmente doações de empresas e, assim, motivar os ministros a reverem seus votos.

Em junho, o tema foi votado primeiramente no plenário da Câmara dos Deputados, na forma de quatro emendas constitucionais (ECs) aglutinativas à Proposta de Emenda à

2. O conteúdo e o histórico da tramitação dos projetos podem ser acessados pelos portais de pesquisa da Câmara e do Senado, disponíveis, respectivamente, em: <www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada> e <www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>.

Constituição (PEC) nº 182/2007,³ que propunham: constitucionalizar as regras então vigentes, que permitiam doações de pessoas jurídicas e físicas para candidatos e partidos (EC nº 22); proibir doações de pessoas jurídicas para candidatos ou partidos (EC nº 10); proibir toda doação privada, estabelecendo o FPE (EC nº 32); e proibir doações de pessoas jurídicas para candidatos, mas não para partidos (EC nº 28). Ressalte-se que a EC nº 28 deixava uma brecha para que candidatos recebessem doações de empresas indiretamente, por meio de seus partidos.

O gráfico 2 ilustra as distribuições dos encaminhamentos dos líderes partidários e dos votos dos deputados, por campo ideológico, na votação de primeiro turno de cada uma das quatro emendas. No que diz respeito ao encaminhamento, é nítida a diferença entre os dois campos ideológicos: quase toda a esquerda encaminhou contrariamente às ECs nºs 22 e 28, que preservavam as doações de empresas, enquanto quase todo o centro e toda a direita encaminharam favoravelmente. Em contrapartida, o centro e a direita encaminharam contrariamente às ECs nºs 10 e 32, que proibiam doações de pessoas jurídicas, enquanto a esquerda apoiou a primeira, mas se dividiu em relação à segunda, que propunha o FPE. Com pequenas diferenças, as votações em cada campo ideológico seguiram os encaminhamentos.

Em geral, os encaminhamentos foram coerentes com as posições até então defendidas pelos dois campos ideológicos, os quais, por sua vez, estão associadas ao fato de os candidatos eleitos de centro e de direita receberem relativamente mais doações de empresas e os de esquerda, mais doações de pessoas físicas. Na eleição de 2014 para deputado federal, a média da parcela de recursos provenientes de pessoas jurídicas na receita dos candidatos eleitos pelos principais partidos parlamentares de centro e de direita foi de 66,1%, enquanto a média entre os eleitos pelos principais partidos de esquerda foi de 54,6%.⁴ Mesmo sendo pequena, a diferença é relevante quando se considera que a esquerda controlava o Executivo, ou seja, que ocupava uma posição privilegiada para impulsionar sua arrecadação entre empresas. Em contrapartida, as médias da parcela de recursos provenientes de doações de pessoas físicas menores que R\$ 50 mil naqueles dois campos ideológicos foram, respectivamente, 9,8% e 25,6%.

Apenas a EC nº 28, que propunha o financiamento de pessoas jurídicas para partidos, mas não para candidatos, conseguiu os votos favoráveis de pelo menos três quintos (60%) dos deputados, a maioria mínima necessária para emendas à Constituição. A única outra emenda que chegou perto de ser aprovada foi a EC nº 22, que constitucionalizava o *status quo*, com 51,5% de votos favoráveis dos deputados. O FPE (EC nº 32) foi a proposta que recebeu menos votos favoráveis (10,9%). Nem mesmo a esquerda a apoiou majoritariamente.

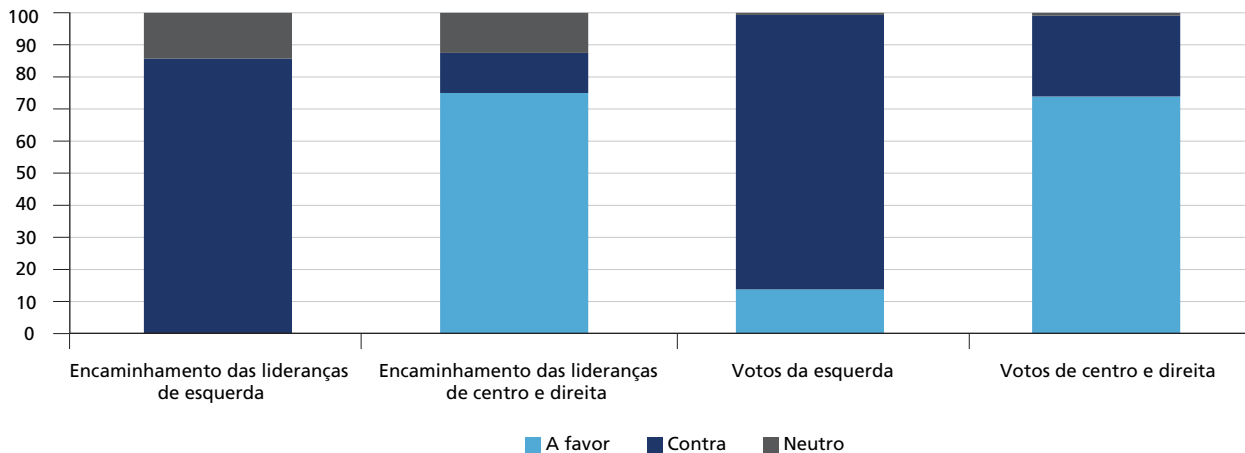
Em seguida à votação de primeiro turno da PEC nº 182/2007, e ainda em julho, os deputados apreciaram o Projeto de Lei (PL) nº 5.735/2013 no plenário, ao qual aprovaram, em votação simbólica, uma subemenda substitutiva que modificava o financiamento de campanhas, na forma do que fora aprovado na PEC. Ambas as proposições foram encaminhadas ao Senado, contendo o mesmo modelo de financiamento eleitoral, qual seja, PDPJ a candidatos, mas não a partidos.

3. A PEC era originada do Senado, onde havia recebido o número 23/2007, e não tinha como objetivo original alterar o modelo de financiamento de campanhas.

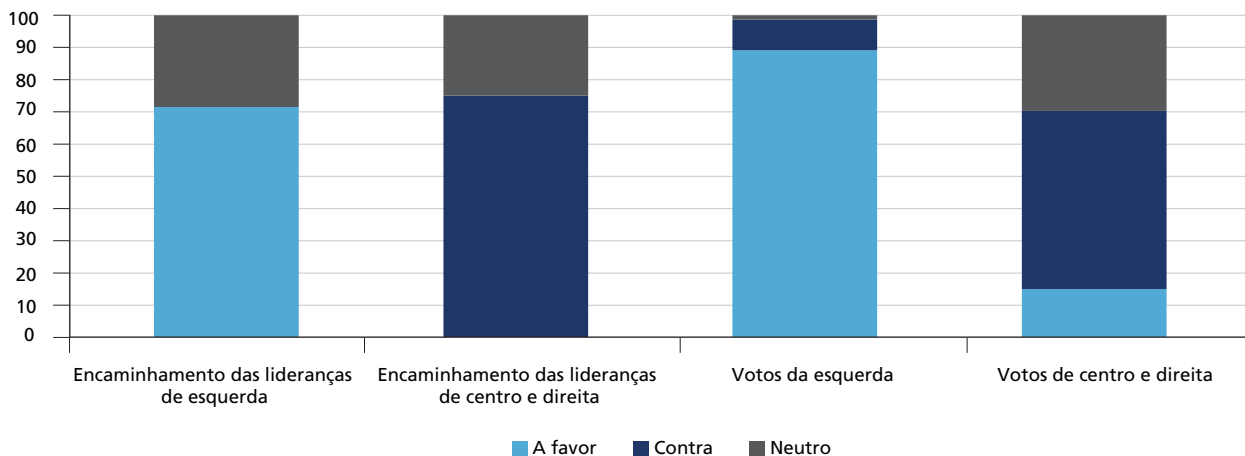
4. Números calculados pela autora a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/prestacao-de-contas>>.

GRÁFICO 2
Distribuição dos encaminhamentos das lideranças e dos votos dos deputados em emendas sobre o financiamento de campanhas, por emenda e campo ideológico¹
 (Em %)

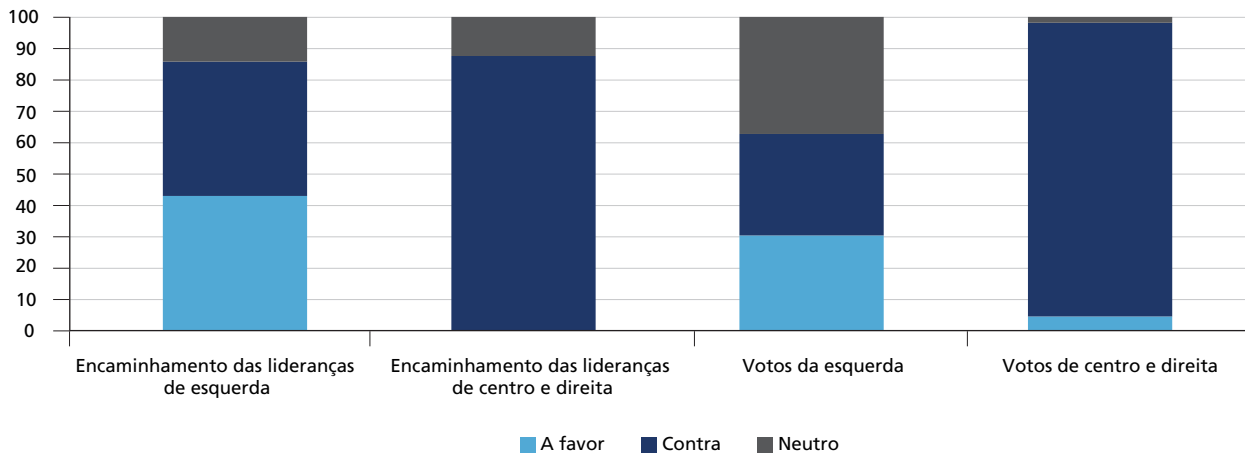
2A – EC nº 22: permite doações de pessoas físicas e jurídicas, para candidatos e partidos



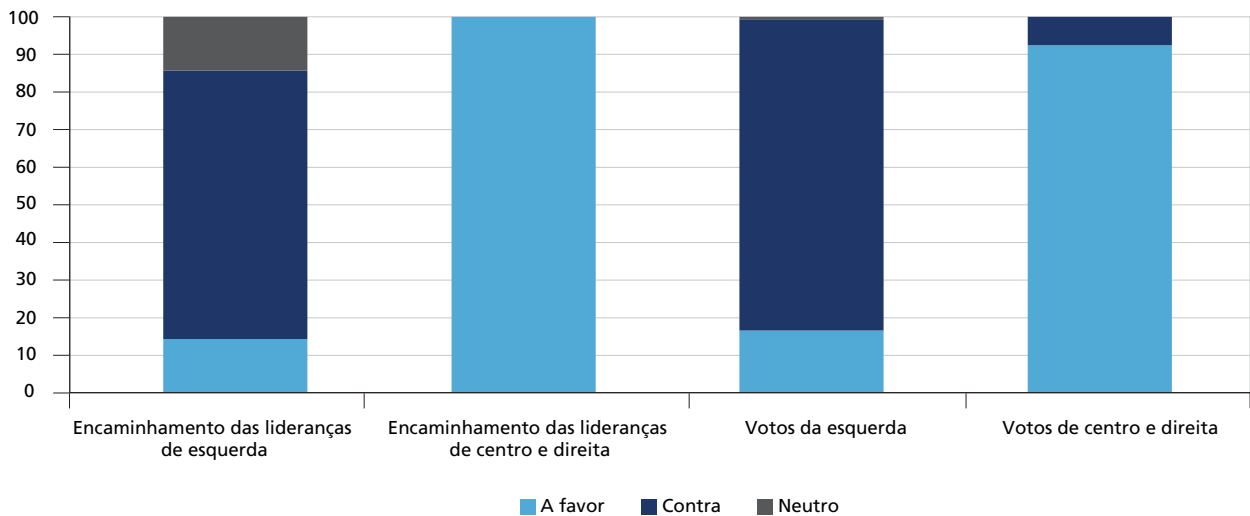
2B – EC nº 10: proíbe apenas doações de pessoas jurídicas



2C – EC nº 32: FPE



2D – EC nº 28: proíbe doações de pessoas jurídicas para candidatos, mas não para partidos



Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Plenário da Câmara dos Deputados, PEC nº 182/2007, primeiro turno.

Obs.: A esquerda é constituída por: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido Comunista do Brasil (PCdoB); PT; Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Popular Socialista (PPS); e Partido Verde (PV). O centro e a direita são constituídos por: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); bloco Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Progressista (PP), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e outros; Partido Social Democrático (PSD); Partido da República (PR); Solidariedade (SDD); Partido Republicano da Ordem Social (PROS); bloco Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Trabalhista Nacional (PTN) e outros; e Democratas (DEM). Os neutros se abstiveram ou liberaram a bancada.

O Senado funcionou como uma barreira à pretensão da maioria dos deputados de constitucionalizar um modelo de financiamento mais próximo do *status quo*, e também de permitir a regulamentação por meio de lei infraconstitucional. Contudo, como cabia à Câmara a palavra final sobre o conteúdo que seria aprovado do PL nº 5.735/2013, a única alteração definitiva que os senadores poderiam realizar era sobre a trajetória da PEC nº 182/2007, cuja origem era o próprio Senado.

O parecer aprovado pela comissão especial do Senado ao projeto (agora com o PLC nº 75/2015) manteve a versão da Câmara, segundo a qual somente os partidos poderiam receber doações de pessoas jurídicas. No plenário, todavia, o próprio relator da matéria, o senador Romero Jucá, do PMDB de Roraima, apresentou uma subemenda estendendo a proibição aos partidos e, assim, alterando seu parecer inicial. A subemenda foi aprovada pelo placar apertado de 36 votos a 31, em votação que ocorreu antes da retomada do julgamento da ADI nº 4.650. Ou seja, diferentemente da comissão (cuja posição majoritária acompanhava a da Câmara), o plenário do Senado estava disposto a realizar uma reforma mais substancial, no sentido de proibir o financiamento empresarial de campanhas.⁵ Os deputados, no entanto, rejeitaram essa alteração, mantendo a versão da Câmara. Em 10 de setembro de 2015, o PL nº 5.735/2013 foi enviado à sanção presidencial. Essa foi a última tentativa de regulamentar as doações de empresas antes da decisão do STF sobre a ADI nº 4.650.

Quando a Corte finalmente tomou sua decisão sobre a ADI nº 4.650, em 16 de setembro, todas as atenções se voltaram para a sanção do PL nº 5.735/2013 pela presidente Dilma e os

5. A diferença de comportamento entre senadores e deputados não parece ser explicável pela composição ideológica das duas Casas, que era muito similar, com a esquerda controlando cerca de um terço das cadeiras em ambas. Ressalte-se, em contrapartida, que eventos em junho e julho de 2015, relacionados à operação Lava Jato, podem ter influenciado os votos de senadores – especificamente, a prisão dos presidentes das empreiteiras Odebrecht e Andrade Gutierrez, as primeiras condenações de dirigentes de empresas e os primeiros mandados de busca e apreensão contra políticos.

desdobramentos da PEC nº 113/2015, no Senado. Naquele mesmo mês, a presidente acompanhou a decisão do STF e vetou o artigo que permitia doações de pessoas jurídicas para partidos. Embora uma maioria dos deputados viesse a votar contrariamente ao veto (220 votos *versus* 190 favoráveis), não se alcançariam os 257 votos necessários para derrubá-lo.

Em dezembro, os senadores dividiram a PEC, colocando a questão do financiamento de campanhas em uma proposta separada, de número 113A/2015. É interessante notar que não houve sequer objeções a essa decisão desfavorável à constitucionalização da matéria. Em abril de 2016, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) aprovou um substitutivo no qual se rejeitava a constitucionalização do financiamento eleitoral.⁶

5 CONCLUSÃO

Nos anos 2000, não faltaram iniciativas legislativas para alterar o modelo de financiamento eleitoral, de maneira a proibir doações de pessoas jurídicas, parcial ou totalmente. Entre parte dos congressistas, portanto, havia a percepção de que algo estava errado com o modelo vigente. Todavia, as iniciativas tramitaram a passos lentos, sem que nenhuma tivesse conseguido mobilizar uma maioria parlamentar em seu favor, pelo menos até que o STF sinalizasse claramente que proibiria as doações de pessoas jurídicas.

As votações da PEC nº 182/2007 mostram que não havia entre os deputados uma maioria suficiente para preservar as doações por pessoas jurídicas a candidatos e partidos. Havia, porém, maioria para aprovar, como alternativa ao banimento total dessas doações, sua proibição apenas a candidatos. Entre os senadores, no entanto, não havia maioria favorável a qualquer alternativa que não a proibição total.

Eventuais esforços futuros de explicação para esse descompasso entre a Câmara e o Senado devem considerar o fato de seus respectivos membros serem eleitos por sistemas distintos – no caso, o proporcional e o majoritário, respectivamente. Não é demais lembrar que o segundo sistema não gera problemas de coordenação, seja na arrecadação ou na distribuição de recursos, uma vez que há somente um ou dois candidatos por partido. Tais problemas costumam existir entre os deputados, o que tende a gerar resistência a modelos de financiamento que centralizem a arrecadação ou a distribuição de recursos.

REFERÊNCIAS

FERRAZ JÚNIOR, V. E. M. **Poder Judiciário e competição política no Brasil**: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais. 2008. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

LOPES, A. P. de A. **Poder Judiciário e democracia**: uma análise do impacto da intervenção judicial nas regras da competição política de 2002 a 2010. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

6. Até o fim de 2018, a PEC nº 113A/2015 ainda aguardava para ser votada no plenário do Senado.

SAMUELS, D. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *In*: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (Org.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS, B. C. dos. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 63-96, 2019.

APÊNDICE

PROPOSIÇÕES APRESENTADAS ENTRE 1998 E 2015 QUE ALTERAVAM O MODELO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS (FONTES DE RECURSOS)**QUADRO A.1**
Financiamento público exclusivo (FPE)

Projeto	Autor	Partido
PL nº 4.593/2001	Senador Sérgio Machado	PSDB
PL nº 2.679/2003	Comissão de Reforma Política	Multipartido
PL nº 1.205/2007	Deputado Flávio Dino	PCdoB
PL nº 1.210/2007	Deputado Régis de Oliveira	PSC
PL nº 2.222/2007	Deputado Sebastião Bala Rocha	PDT
PL nº 4.634/2009	Executivo	PT
PL nº 4.883/2009	Deputado Rodrigo Rollemberg	PSB
PL nº 5.277/2009	Deputado Ibsen Pinheiro	PMDB
PL nº 5.281/2009	Deputado Reginaldo Lopes	PT
PL nº 448/2011	Deputada Perpétua Almeida	PCdoB
PLS nº 188/1998	Comissão de Reforma Político-Partidária	Multipartido
PLS nº 353/1999	Senador Sérgio Machado e outros	Multipartido
PLS nº 284/2005	Senador Cristóvam Buarque	PT
PLS nº 137/2010	Senador Geraldo Mesquita Júnior	PMDB
PLS nº 268/2011	Comissão de Reforma Política	Multipartido
PLS nº 338/2014	Senadora Ângela Portela	PT
PLS nº 36/2015	Senador José Reguffe	PDT

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado.

Elaboração da autora.

Obs.: PL – Projeto de Lei; PLS – Projeto de Lei do Senado; PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira; PCdoB – Partido Comunista do Brasil; PSC – Partido Social Cristão; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PT – Partido dos Trabalhadores; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

QUADRO A.2
Proibição total ou parcial de doações de pessoas jurídicas

Projeto	Autor	Partido
PL nº 671/1999	Deputado Aloysio Nunes	PSDB
PL nº 1.495/1999	Deputado João Paulo Cunha	PT
PL nº 1.577/1999	Deputado Clementino Coelho	PSB
PL nº 1.275/2007	Deputado Sérgio Barradas Carneiro	PT
PL nº 2.121/2007	Deputado José Eduardo Cardozo	PT
PL nº 4.966/2009	Deputado Chico Alencar	PSOL
PL nº 2.059/2011	Deputado Rubens Bueno e outros	PPS
PL nº 5.558/2013	Deputado João Dado	PDT
PL nº 6.077/2013	Deputado Domingos Dutra	PT
PL nº 6.114/2013	Deputado Décio Lima	PT
PL nº 6.147/2013	Deputado Henrique Fontana	PT
PL nº 6.148/2013	Deputado Henrique Fontana	PT
PL nº 6.316/2013	Deputada Luiza Erundina e outros	Multipartido
PL nº 1.202/2015	Deputado Daniel Vilela	PMDB
PL nº 2.078/2015	Deputado Marcelo Castro	PMDB
PL nº 2.235/2015	Deputado Afonso Mota	PDT
PL nº 2.259/2015	Deputado Mendonça Filho e outros	Multipartido
PLS nº 264/2013	Senador Jorge Viana	PT
PLS nº 82/2013	Senadora Vanessa Grazziotin	PCdoB
PLS nº 416/2015	Senador Lasier Martins e outros	PDT
PLS nº 301/2015	Senador Walter Pinheiro	PT
PLS nº 273/2015	Senador Fernando Bezerra Coelho	PSB
PLS nº 236/2015	Senador Randolfe Rodrigues	PSOL
PLS nº 182/2015	Senador Antônio Carlos Valadares	PSB
PLS nº 166/2015	Senador Donizeti Nogueira	PT
PLS nº 132/2015	Senador Antônio Carlos Valadares	PSB
PLS nº 47/2015	Senador Jorge Viana	PT
PLC nº 75/2015	Deputado Ilário Marques e outros	Multipartido
PEC nº 113/2015	Câmara dos Deputados	Multipartido
PEC nº 113A/2015	Câmara dos Deputados	Multipartido

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado.

Elaboração da autora.

Obs.: PLC – Projeto de Lei da Câmara; PEC – Proposta de Emenda à Constituição; PSOL – Partido Socialismo e Liberdade; PPS – Partido Popular Socialista.