

## **VOTO EM SEPARADO**

Do Senador JOSÉ PIMENTEL sobre o Projeto de Lei do Senado nº 268, de 2011, que *dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e dá outras providências* (tramita em conjunto com o Projeto de Lei do Senado nº 373, de 2008, que *acrescenta inciso ao § 4º do art. 23 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, de modo a permitir a doação de recursos financeiros para as campanhas eleitorais por meio de cartões de pagamento*).

### **I – RELATÓRIO**

Para imprimir economicidade aos nossos trabalhos, louvo-me no substancial relatório apresentado pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, a ele acrescentando, tão-somente, que na última reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, realizada em 29 de junho próximo passado, foi concedida vista coletiva da matéria.

Sem mais delongas, passo a analisar a matéria.

## II – ANÁLISE

De pronto, Sua Excelência revela opinião contrária ao acatamento da proposição.

Logo no início de sua manifestação, o Senador Aloysio Nunes Ferreira argumenta que “devemos consignar que o financiamento exclusivamente público, ora proposto, em vez de acabar com o chamado *caixa dois* nas campanhas eleitorais, como se apregoa, na verdade irá reforçar essa ilicitude”. E adita: “bem sabemos que a proibição não afasta, por si só, o financiamento privado das campanhas eleitorais. Na verdade, ao se proibir qualquer forma de financiamento privado, se estará contribuindo para velar, para esconder, as relações dos partidos com entidades privadas e organizações da sociedade civil, mas não para impedi-las”.

Esse argumento remete-nos as profundas e instigantes reflexões de Hans Kelsen sobre a natureza das normas jurídicas, consubstanciadas em sua famosa obra “Teoria Pura do Direito”. As normas jurídicas não pertencem ao reino da natureza, do *ser (sein)*, onde a ciência apura as relações de causa e efeito. Tais normas, como normas de cultura, circunscrevem-se no âmbito da observação de condutas humanas que se sancionam positivamente, aprovando-as, ou negativamente, censurando-as. A sanção em si não é corolário natural da conduta, daí falar-se, no que concerne às normas jurídicas, que são regras do *dever ser (sein sollen)*. Não é porque o Código Penal diz no art. 121 que o fato típico “matar alguém” é punido com a pena de reclusão de seis a vinte anos, que os homicídios deixam de ocorrer. A tipificação penal tem por fim induzir a sociedade sobre a qual incide a -- sem recorrência permanente à força -- adotar como padrão de comportamento o respeito à vida humana.

Igualmente, a proposta de financiamento público almeja diminuir de forma acentuada as deformações no regime democrático que vão, progressivamente, chegando ao paroxismo de sua convocação em regime plutocrático. Como bem acentuaram os Ministros Tarso Genro e José Múcio, quando, pelo Aviso Ministerial nº 1299, de 27 de agosto de 2008, enviaram ao Congresso Nacional anteprojeto de lei de financiamento público exclusivo de campanha, “não se quer apresentar uma fórmula mágica de combate à corrupção sistêmica ou de bloqueio a métodos ilegais de arrecadação ou de financiamento (o chamado “Caixa 2”). Embora

reduzível, o problema em causa está nas bases de nossa cultura política, não cabendo exclusivamente à alteração da forma de financiamento de campanha a pretensão de solucioná-lo de maneira integral e definitiva. A mudança almeja, em verdade, outros alvos. Para tanto, partimos do pressuposto – com lastro doutrinário e empírico, diga-se – de que o financiamento público exclusivo de campanhas, por clarear publicamente quais gastos são compatíveis com a quantidade limitada de recursos recebida por cada candidato ou partido, pode dar ensejo a instrumentos de controle mais adequados e eficazes – além de induzir o barateamento dos custos de campanha. (...) Além disso, a alteração tende a diminuir a vinculação direta e óbvia entre grande financiador e eleito, oferece maior isonomia ao pleito (gastos aparentes das campanhas mais próximos ou equivalentes entre si) e transfere parcela definidora da eleição do elemento econômico para o elemento programático-ideológico. Trata-se, ainda, de elemento de reafirmação da democracia partidária: reforça os partidos (em detrimento das campanhas pessoais) e imprime o caráter público essencial às disputas eleitorais”.

Por outro lado, à guisa de justificação do atual modelo de financiamento, não procedem as comparações com o regime autocrático, quando as empresas estavam proibidas de doar para candidatos. As relações que se estabeleciam entre o poder político central e o poder econômico prescindiam das atuais mediações institucionais, posto que, dada a natureza autoritária do próprio regime, o sistema de freios e contrapesos era inexistente, ou, quando muito, meramente formal. Nesse contexto, a subordinação da função política aos ditames dos interesses econômicos dispensava totalmente a consideração dos processos eleitorais, para os fins de cálculo da propina. Para que não fiquemos a trazer à baila, patologias pátrias de improbidade administrativa, nos períodos autoritários, basta ler a excelente biografia de Hitler, escrita por Ian Kershaw (São Paulo: Companhia das Letras, 2000), na qual se desconstitui o mito da conspiciência do ditador no que diz respeito à acumulação de bens.

O argumento de que o valor total de recursos proposto para o financiamento público “estaria muito abaixo dos gastos declarados referentes às eleições de 2010”, na verdade, só reforça a tese esposada no referido aviso ministerial de indução ao barateamento de custos de campanha. Quanto ao problema de a proposição tornar os partidos políticos dependentes do Estado, a sua consistência só poderia ser levada em conta

se, no quadro atual, não fossem eles dependentes da “vontade do capital”, não obstante se disponham a representar a “vontade popular”. É bom lembrar que em democracias sólidas como a norte-americana e a alemã é lícita a disponibilização de fundos públicos para as campanhas eleitorais e nem por isso se tem em conta que os partidos políticos perdem sua independência política em relação ao poder público. É bom lembrar que o Partido Democrata, após sufragar Barack Obama como seu candidato presidencial nas eleições de 2008, dispunha do direito de acesso a US\$80 milhões de fundos eleitorais públicos, mas, não se valeu dessa prerrogativa, pois o candidato introduziu uma nova forma de arrecadação, centrada em pequenas contribuições de cidadãos, com repúdio às contribuições corporativas. Infelizmente, ainda não alcançamos, no Brasil, um estágio de participação política que permita às agremiações se valerem de pequenos donativos para a satisfação de custos de campanha. E aqui atacamos outro ponto: não se está a impedir que os militantes e simpatizantes contribuam para a sustentação partidária no dia-a-dia. Esses montantes, todavia, como se sabe, são notoriamente insuficientes, dada nossa cultura, dado o nosso poder aquisitivo, para cobrir custos eleitorais, sobretudo na circunscrição nacional, em um país de dimensões continentais.

No que pertine ao fenômeno da centralização de recursos, nada impede que haja, em lei, a fixação de repasses compulsórios para diretórios regionais. Aqui o que se coloca é a combinação do imperativo de “caráter nacional” dos partidos políticos (art. 17, inciso I, CF) com nossa forma federativa de Estado.

É preciso que se reconheçam os avanços mencionados pelo relator. Mas é necessário mencionar os graves reveses, na busca da transparência em matéria de arrecadação eleitoral. Com efeito, na votação do PLC nº 141, de 2009, que se converteu na Lei nº 12.034, de 2009 (*Minirreforma Eleitoral*), o Senador Eduardo Suplicy apresentara duas emendas fundamentais para a transparência das eleições: uma propunha que até 30 de setembro deveriam constar da prestação de contas dos candidatos na *Internet* todas as contribuições obtidas até aquela data; a outra, apresentada a partir de um apelo formulado pelo então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Ayres Brito, apregoava a proibição da chamada triangulação de contribuição, expediente pelo qual doadores que querem se ocultar contribuem seus candidatos fazendo-o através das tesourarias partidárias, aparecendo essas últimas como as doadoras de campanha, sem obrigatoriedade de revelação do doador de fato. Lamentavelmente, essas emendas foram fragorosamente derrotadas pelo Plenário desta Casa, mostrando a força política do poder econômico.

Finalmente, enfrentamos um argumento que não consta do voto do relator, mas é comumente invocado na contradição à proposição. Vende-se ao senso comum a ideia de que o impacto orçamentário para o País seja maior com o modelo de financiamento público. É preciso, porém, alertar a sociedade para a necessidade de se incluir nessa conta, para além do próprio fundo partidário existente e das doações em caixa 1 e em caixa 2, a quantidade estimada de recursos públicos perdidos em corrupção derivada da vinculação entre agente público e financiador. Nessa matéria, como gostam de dizer os norte-americanos, “não existe almoço grátis”. A contribuição adiantada a título de investimento empresarial no período pré-eleitoral terá o seu esperado retorno no momento em que, adjudicados os objetos das licitações para os contribuintes eleitorais do agente público, os contratos são assinados com um “plus”, o famoso superfaturamento, capaz de compensar as despesas adiantadas e proporcionar lucros abusivos. Ou, ainda, sobretudo, na área financeira, proporcionar informações privilegiadas ou o acesso a quem decide as coisas. Afinal, não é demasiado lembrar que dados apontam, como estimativas, a perda de cerca de 2% de crescimento de PIB causada diretamente pela corrupção, bem como um custo anual de R\$380 bilhões por ano; estudo apresentado pela ONG Transparência Brasil também indica que pelo menos 70% das empresas gastam até 3% de todo o seu faturamento anual com propinas.

Portanto, somos a favor de um modelo de financiamento:

- que combata o desvirtuamento da representação da vontade popular, hoje tão imbricada com a manifestação da vontade do capital;
- que enfrente a inviabilidade de candidaturas que não angariam financiadores de grande monta, independentemente do estrato ideológico representado pelo candidato;
- que inviabilize o envolvimento entre candidato e financiador, com impacto direto na defesa de interesses não-republicanos e na abertura de canais propícios ao favorecimento ilegal e ao desvio de dinheiro público;
- que estanque o empenho de gastos exorbitantes em campanhas eleitorais, com cada candidato sendo impelido a produzir campanhas individuais, não

centralizadas pelo partido, para estabelecer o diferencial de sua candidatura;

- que ataque o convite à corrupção e ao clientelismo, mormente quando pesquisas empíricas apontam, por exemplo, aumento da renda medida do trabalhador em anos eleitorais e comparecimento maior do eleitor às urnas em anos de eleições municipais, justamente os momentos em que a relação pessoal e as possibilidades de controle do eleitor pelo potencial eleito são maiores.

Como o Projeto de Lei do Senado nº 373, de 2008 não faz sentido, caso seja adotado o financiamento público de campanha, não há como acolhê-lo.

### **III – CONCLUSÃO**

Pelo exposto, concluímos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 268, de 2011 e pela **REJEIÇÃO** do Projeto de lei do Senado nº 373, de 2008.

Sala das Reuniões,                      de julho de 2011

Senador JOSÉ PIMENTEL

