Signature Not Verified
Assinado por ANGELO MARCELO COSTA CAEXETA:1862 em 10/07/2013 17:58:21.883 -0400

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650

AUDIÊNCIA PÚBLICA

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORIAIS

1. Henrique Fontana Júnior 9
(DEPUTADO FEDERAL)

2. Eduardo Mendonça 21
(PROFESSOR)

3. Daniel Sarmento 32
(PROFESSOR DOUTOR DE DIREITO CONSTITUCIONAL DA UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO - UERJ)

4. Pedro Gordilho 42
(ADVOGADO E EX-MINISTRO DO TSE)

5. José Eduardo Alckmin 46
(EX-MINISTRO DO TSE)

6. Paulo Henrique dos Santos Lucon 53
(INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO -IASP)

7. Ricardo Penteado 56
(INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO - IASP)

8. Raimundo Cezar Britto Aragão 61
(CONSELHO FEDERAL DA OAB)

9. Dom Leonardo Ulrich Steiner 68
(CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL)

10. Geraldo Tadeu Moreira Monteiro 73
(INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISA DO RIO DE JANEIRO - IUPRJ)

11. Vitor de Morais Peixoto 83

(UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO - UENF)

12. Valdir Leite Queiroz 93

(PRESIDENTE DO AVB)

13. Fernando Borges Mânica 102

(INSTITUTO ATUAÇÃO)

14. Adriana Cuoco Portugal 120

(TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL)

15. Maurício Soares Bugarini 124

(UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA)

16. Débora Lacs Sichel 129

(UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO)

17. Cezar Busatto 138

(SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNANÇA DE PORTO ALEGRE, RS)

18. Eneida Desiree Salgado 149

(UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

19. Márcio Luiz Silva 160

(MEMBRO DA COMISSÃO DE JURISTAS RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO ANTEPROJETO DE CÓDIGO ELEITORAL)

20. Edson de Resende Castro 165

(ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP)

21. Felipe Sarkis Frank do Vale 173

(PARTIDO POPULAR SOCIALISTA)

22. Merval Pereira 178

(JORNALISTA E MEMBRO DA ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS E DA ACADEMIA BRASILEIRA DE FILOSOFIA)

23. Marcus Pestana 188

(DEPUTADO FEDERAL-PSDB-MG)

24. Teresa Sacchet 198

(PROFESSORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, NÚCLEO DE PESQUISA DE POLÍTICAS PÚBLICAS - USP)

25. Sílvio Queiroz Teles 208

(ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO MATO GROSSO - COMISSÃO ELEITORAL)

26. Leonardo Barreto 217

(CIENTISTA POLÍTICOS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB)

27. Max Stabile 218

(CIENTISTA POLÍTICO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB)

28. Marlon Jacinto Reis 224

(MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - MCCE)

29. Luiz Márcio Victor Alves Pereira 233

(ESCOLA NACIONAL DA MAGISTRATURA)

30. Martônio Mont'Alverne Barreto Lima 242

(ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS)

AUDIÊNCIA PÚBLICA

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORIAIS

(Dia 17/06/2013 – 1º dia)

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Em primeiro lugar, eu gostaria de dar boa-tarde a todos, agradecer a presença dos expositores que acudiram ao convite, saudar aqui a nossa Subprocuradora-Geral da República, que nos dá também a honra da presença. Senhores Magistrados, Senhores Expositores e Senhores Presentes de todos os segmentos.

O objetivo da Audiência Pública, como já foi anunciado, visa exatamente a que o Supremo Tribunal Federal possa auferir, junto a coletividade, a sua colaboração nesse novo processo democrático participativo.

A postura do magistrado é muito diferente quando ele aprecia um processo subjetivo daquela postura que adota quando analisa um processo objetivo, onde há opções políticas adotadas pela Constituição Federal, onde há valores. E nós temos sempre o vezo de entendermos que a grande legitimação das decisões da Suprema Corte nesse processo objetivo é

alcançada exatamente por meio da voz da sociedade. Por isso é que, sempre que possível, convocamos audiências públicas em temas interdisciplinares e, também, gostamos de ouvir **amicus curiae**, que tem aquele entendimento técnico especializado.

De sorte que será de muito valia para todos nós um tema tão central para a democracia brasileira, como sói ser o financiamento das eleições, a melhor forma, evitando cooptações, que têm causado severos danos à higidez do sistema político-eleitoral brasileiro.

Exatamente na ânsia de nós obtermos a melhor solução possível é que eu queria reiterar o meu agradecimento aos Expositores que se inscreveram, que têm conhecimento técnico-científico e muitíssimo a colaborar com a solução do Supremo Tribunal Federal.

Então, hoje nós estamos aqui na Audiência. Estamos mais para ouvir do que para falar. Vamos dar início aos nossos trabalhos. Temos uma lista preordenada de Expositores, o prazo regimental já foi comunicado. De sorte que eu chamaria, para a primeira exposição, Henrique Fontana, que é Deputado Federal do Partido dos Trabalhadores. Mas, antes, gostaria também de dar a palavra à nossa Subprocuradora-geral para que faça uso dela antes que eu inicie a oitiva dos expositores.

A SENHORA SANDRA VERÔNICA CUREAU (VICE-SUBPROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA) - Muito obrigada, Ministro Luiz Fux.

Em primeiro lugar, gostaria de elogiar a iniciativa de Vossa Excelência na realização desta Audiência Pública, no sentido de ouvirmos advogados, especialistas em Direito Eleitoral, como o Ministro Alckmin; professores, como o meu colega Daniel Sarmento, enfim, partidos políticos, diversos segmentos da sociedade brasileira interessados nessa difícil questão que é o financiamento das campanhas eleitoras. Também quero destacar a pertinência da iniciativa do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil no ajuizamento dessa Ação.

Essa questão do financiamento das campanhas é um das mais relevantes questões com que nós nos defrontamos atualmente - nós, as sociedades democráticas contemporâneas. Diversos cientistas políticos, diversos estudiosos têm afirmado, como Giovanni Sartori, que "... mais que nenhum outro fator (...) é a competição entre partidos com recursos equilibrados - políticos, humanos, econômicos - que gera a democracia"; têm afirmado a preocupação com a influência nociva do poder econômico nas

eleições e no processo democrático, o que já foi objeto de preocupações de teóricos como John Rawls, Jürgen Habermas e também Maurice Duverger, o qual bem diz, na sua obra "Os grandes sistemas políticos", que, apesar de tudo, a igualdade dos candidatos é ilusória, que a propaganda moderna envolve despesas consideráveis, que as limitações oficiais - quando existem - são fáceis de tornear e que a pressão exercida pelo dinheiro estabelece desigualdades muito grandes entre os candidatos. A esse propósito, faço notar que os métodos de intervenção do Estado podem ser, em certos casos, mais favoráveis à sinceridade do voto do que à iniciativa privada.

Sabemos, nós, que atuamos na Justiça Eleitoral, que a divulgação de dados referentes a doações e à prestação de contas tem dado margem a estudos de base empírica, demonstrando a preponderância do financiamento privado, um tema que suscita grandes preocupações sobre o necessário equilíbrio que deve permear o processo eleitoral. E a nossa experiência como Ministério Público indica que muitos casos envolvem improbidade administrativa, prática de abuso de poder econômico, crimes eleitorais, situações que têm sua origem nas relações ilícitas, as quais se estabelecem entre candidatos e financiadores legais ou ilegais de campanhas políticas. Não por acaso esse é um dos temas-chave nas propostas de reforma

política em trâmite no Congresso Nacional, onde existe, Senhor Presidente, pelo menos 25 projetos de lei que abordam o tema.

E, portanto - finalizando -, há balizas constitucionais a serem observadas pela legislação infraconstitucional. Nós nos manifestamos nos autos através da então Vice-procuradora-geral da República, Deborah Duprat, pela procedência da ação, e esperamos que os debates desta Audiência sejam importantes, sejam significativos - e sei que serão - para amadurecer o significado dessas balizas constitucionais e fortalecer a democracia brasileira.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Então, mais uma vez, agradecendo a presença de todos - e agora já chegaram outros expositores.

Quando sempre se debate essa questão da judicialização de questões que extrapolam um pouco a atividade rotineira da magistratura, sempre se alega, como uma das críticas, a falta de capacidade institucional. Então, hoje, realmente, o Supremo Tribunal Federal não terá do que se queixar em termos de capacidade institucional, porque será municiado pelos melhores especialistas no tema.

Dando continuidade - agora já com a bancada mais presente -, chamo para expor o Deputado Federal Henrique Fontana Júnior, que disporá do prazo de quinze minutos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Então, dando continuidade - agora já com a bancada mais presente -, chamo para expor o Deputado Federal Henrique Fontana Júnior, que disporá do prazo de quinze minutos.

O SENHOR HENRIQUE FONTANA JÚNIOR (DEPUTADO FEDERAL) - Excelentíssimo Senhor Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, em nome de quem cumprimento a todos os Ministros que compõem a Suprema Corte do nosso País; Excelentíssima Sub-Procuradora Geral da República, Senhora Sandra Cureau, a quem cumprimento, também, de forma muito respeitosa; Doutora Carmen Lilian, Secretária deste Plenário, em seu nome cumprimento todos os servidores do Supremo Tribunal Federal; meus Colegas, que hoje terão a honra de usar esta tribuna para expor as suas avaliações e pensamentos a respeito do financiamento da Democracia brasileira; Senhoras e Senhores, que acompanham esta importante e, do meu ponto de vista, bastante decisiva Audiência Pública para tratar deste tema, Senhor Ministro Luiz Fux, que eu

considero o tema mais desafiador, que é a segurança democrática que o nosso País quer ter para o futuro; tema que está ao nosso alcance de ser mudado, e, do meu ponto de vista, se não o mais, um dos mais decisivos para a estabilidade democrática do nosso País.

Ao agradecer este convite, eu penso que o convite a mim se deve pelo trabalho que acumulei, nestes últimos anos, como Relator desta matéria na Câmara Federal. Então, por isto, de plano, digo que a minha contribuição mais efetiva a esta reflexão, que estamos fazendo aqui, será a análise do impacto que tem o financiamento privado, e nos moldes em que ele se dá, sobre a política brasileira, a partir da ótica de um parlamentar que disputa eleições, disputou muitas eleições e acompanha a política bastante de perto.

A temática da constitucionalidade, que é questionada aqui pela Ordem dos Advogados do Brasil e que termina reforçando tese à qual eu também me filio, porque eu sou um defensor público do financiamento público exclusivo da política brasileira, mas evidente que a temática da constitucionalidade eu, por obvio, devo deixar para aqueles que estão escalados para definir isso, que tem um acúmulo institucional de formação extremamente mais adequado do que o meu para analisar este tema.

O ideal democrático que perseguimos no Brasil e em qualquer democracia do mundo, ao longo da história, é a busca da democracia de iguais, em que o posicionamento de cada cidadão possa, de fato, decidir, de forma mais igualitária possível, o resultado de uma eleição. E isso está muito bem-sintetizado na frase, que representa umas das grandes conquistas democráticas da humanidade, a frase simples e densa que diz: um homem, um voto.

Infelizmente, o sistema eleitoral do nosso País tem se afastado, e muito, desta premissa fundamental do poder efetivamente distribuído na base da ideia de "um homem, um voto".

Nós vivemos, cada vez mais, a democracia do dinheiro, e, cada vez menos, a democracia das ideias, dos projetos, dos compromissos públicos com o País e das histórias de vida dos candidatos que devem ser avaliadas quando um eleitor e um cidadão escolherá na mão de quem entregar essa tão nobre e estratégica tarefa que é dirigir um País, dirigir um Estado ou dirigir um Município, de ser o responsável pela gestão pública, a gestão que importa para a vida de todos nós.

Nós vivemos, cada vez mais, a democracia do dinheiro, e, cada vez menos, a democracia das ideias, dos projetos, dos compromissos

públicos com o País e das histórias de vida dos candidatos que devem ser avaliadas quando um eleitor e um cidadão escolherá na mão de quem entregar essa tão nobre e estratégica tarefa que é dirigir um País, dirigir um Estado ou dirigir um município, de ser o responsável pela gestão pública, a gestão que importa para a vida de todos nós.

As eleições, Senhor Ministro, estão se transformando numa verdadeira corrida do ouro, onde a política vai ganhando, cada vez mais, a conotação de ser muito mais um negócio do que efetivamente estar movida pela vocação pública daqueles que exercem a atividade política. O dinheiro compra, cada vez, mais votos e de forma cada vez mais sofisticada. A CNBB defendeu uma lei - e foi uma das poucas leis de iniciativa popular que o nosso País já aprovou, foram apenas duas até hoje -, e essa lei se preocupava em evitar a compra de votos. Eu ouso dizer aqui, respeitosamente, à CNBB, aos legisladores de então, que, enquanto nós não definirmos tetos de gastos e, na minha opinião, enquanto não definirmos o financiamento público exclusivo, ou, pelo menos, retirarmos fortemente o papel que tem o poder econômico do financiamento da democracia de forma privada, as demais leis invariavelmente terão pouco impacto para evitar esse grande tema, que é o tema da compra de votos.

Quero colocar alguns números para ilustrar a minha preocupação. Os gastos, declarados totais, da eleição geral de 2002 para Presidente da República, Governadores, Deputados e Senadores, foram de 827 milhões de reais. E, em 2010, Senhoras e Senhores, esses gastos saltaram para a casa dos 4 bilhões e 900 milhões de reais. Um crescimento de 591 por cento em oito anos. Um crescimento astronômico, estratosférico, um crescimento muito difícil de ser suportado por milhares, milhões de concidadãos, que seguramente, ao verem o preço das campanhas, afastam-se da política.

Nós temos, Senhor Ministro, decisão anterior deste Tribunal que suprimiu uma cláusula de barreira, sobre a qual, hoje, não vou debater. Mas quero colocar em debate, nesta Audiência Pública, uma outra cláusula de barreira que é muito maior do que aquela que foi suprimida por este Tribunal, que é cláusula de barreira econômica. Milhões de cidadãos brasileiros não têm o mesmo direito de concorrer a um cargo público, porque não conseguem ter acesso ao financiamento para defenderem as ideias e para defenderem os princípios que esses cidadãos pretenderiam durante um certame eleitoral.

Faço aqui um pergunta a todos os nossos Excelentíssimos Ministros do Supremo Tribunal Federal que julgarão esta ADI: se a escalada de custos de campanha continuar nessa mesma curva exponencial, Ministro

Luiz Fux, quanto custará a campanha de 2014? E quanto custará a campanha de 2018? Quantos e quem poderão concorrer a um vaga de Deputado Federal, a um vaga de Senador, ou a ter a honra de ser o Governador de seus Estados? Se nada for feito para frear esse verdadeiro derrame de dinheiro privado na democracia brasileira, nós estamos muito perto de uma democracia censitária, onde o direito de voto do cidadão vai ser progressivamente suprimido pela força do dinheiro na decisão do certame eleitoral.

Quando nós analisamos as 513 campanhas mais caras a Deputado Federal na última eleição - e esse trabalho foi feito pela consultoria legislativa da Câmara, que tem trabalhado de forma muito qualificada ao meu lado, como Relator - pois bem, Doutora Sandra Cureau, as 513 campanhas mais caras do Brasil, pego proporcionalmente o número de vagas de cada Estado, tiveram sucesso 369 destas 513 campanhas.

Segundo dado, quando se analisa os 513 primeiros suplentes, os mais votados, que não se elegeram; por exemplo, compare, os 31 Deputados eleitos do meu Estado, Rio Grande do Sul com os 31 mais votados que não se elegeram, proporcionalmente a cada partido; os que se elegeram gastaram em média três vezes mais do que aqueles que não se elegeram.

Aqui, está claro que a força do dinheiro decide boa parte do processo eleitoral. Candidatos, evidente que pontos fora da curva existem, mas quando nós legislamos por um sistema para regular a democracia do nosso País, nós legislamos pela regra geral e não pela exceção.

Então, coloco eu, para nossa reflexão, como dizia há pouco, que a "Cláusula de Barreira" afastará progressivamente, a "Cláusula de Barreira Econômica" afastará progressivamente, dos parlamentos e dos governos, os candidatos pobres, ou os candidatos que tenham uma alta prioridade para defender o interesse dos mais pobres.

E a segunda marca forte, nefasta e perversa do nosso sistema eleitoral, que está intimamente ligada à forma de financiar a democracia brasileira, é a marca da desigualdade. É, inclusive, um dos argumentos que eu, como cidadão, intuitivamente - um médico, um administrador de empresas, que aprende um pouco sobre as leis, por ser Deputado Federal pelo 4º mandato -, mas eu intuitivamente apoio, e muito, a tese da Ação Direta da Inconstitucionalidade da OAB quando levanta que a quebra da igualdade, ou seja, o crescimento da desigualdade põe em risco princípios e fundamentos da nossa democracia. A nossa democracia, na minha

avaliação, está fraturada, e fraturada no que ela tem de mais essencial, que é a igualdade de oportunidades.

Parece inacreditável, mas hoje no Brasil, Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, é totalmente legal, apesar de extremamente injusto, que um candidato gaste, dez, vinte, trinta vezes mais do que um outro candidato, disputando, no mesmo certame, o mesmo cargo eleitoral, porque não há teto de gastos na democracia censitária brasileira. A lei que regulamenta o teto de gastos, que propõe a regulamentação do teto de gastos, que existe desde 2006, jamais foi regulamentada pelo Parlamento.

E eu aqui adianto uma informação, em primeira mão, deixei para anunciar nesta Audiência Pública, que, junto com a consultoria da Casa, estou concluindo, nos próximos quatro ou cinco dias, a redação de um projeto de lei para regulamentar limites de gastos, se permanecer o financiamento privado, que haja limite de gastos para cada um dos cargos em disputa na próxima eleição.

O sistema de campanhas milionárias que estamos urdindo no Brasil gera uma competição perversa, gera um verdadeiro cassino eleitoral, onde os candidatos vão dobrando as suas apostas na busca de cada vez mais dinheiro para fazer campanhas. Nesse ambiente, cresce a criminalização da

política, justa ou injustamente, baseada em fatos, ou não, mas me parece claro que o financiamento privado da política a coloca cada vez mais sob suspeição.

Quantas vezes lemos matérias que relacionam empresas envolvidas com ilegalidades colocando em suspeita todos os políticos que foram financiados por essa empresa ou vice-versa? Eu não suporto mais essa insegurança para fazer política. Essa avalanche de dinheiro privado financiando a democracia sufoca ideias, desvaloriza programas, suprime currículos e história de vida, gera uma política que é cada vez mais a política do espetáculo, com excesso de propaganda e falta de debate e conteúdo.

O poder econômico, em especial o empresarial, captura boa parte do poder político e quebra o princípio da igualdade-republicanismo que devemos perseguir. Ou será razoável continuar com um sistema em que cem milhões de brasileiros têm o peso de seu voto, e apenas o peso de seu voto, para decidir os rumos do País? E alguns eleitores privilegiadíssimos, quem sabe não mais do que trezentos ou quatrocentos, grandes financiadores que decidem em nome das empresas que, aliás, financiam setenta e cinco por cento da democracia brasileira.

E com a sua compreensão, Ministro, com três minutos vou concluir pedindo desculpas a esta Casa, porque me atrapalhei no começo, mas

não quero perder os três minutos do conteúdo mais importante que eu gostaria de expressar hoje aqui.

Esses trezentos ou quatrocentos financiadores podem muito mais, porque, além do seu voto, dispõem de milhões para definir quem terá mais ou menos chance de se eleger. Esse sistema perpetua a desigualdade ao conferir um poder político incomparavelmente maior aos mais ricos do que aos mais pobres. Mas quem são os grandes financiadores da política brasileira? Via de regra, e não por acaso, no essencial e na quase totalidade, são as grandes empresas que têm os maiores interesses para tratar com os futuros Governos.

Cito aqui as dez maiores: Camargo Corrêa Construções, Construtora Andrade Gutierrez, JBS, Banco Alvorada, Construtora Queiroz Galvão, Construtora OAS, Banco BMG, Gerdau Comercial de Aços, Contax, Banco Itaú. Esses financiadores têm o poder discricionário e decidem as listas fechadas - fechadíssimas - dos políticos que serão financiados sem nenhum tipo de controle democrático e, com isso, podem direcionar o resultado das eleições de acordo com a sua preferência programática, ideológica ou diretamente com os seus interesses de negócios. Esses grandes financiadores utilizam a doação oculta, fazem doações cruzadas com diferentes empresas

para esconderem a sua face, muitas vezes, da relação entre quem financia e quem é financiado. O *lobby* e a pressão democrática são parlamento aos Governos e sempre existiram e são legítimos dentro de uma democracia. O que faz mal à democracia brasileira e a de outros países é que interesses empresariais possam montar a suas bancadas dentro do Parlamento através do poder de financiar campanhas.

Quem decide, por exemplo, os candidatos que a FEBRABAN vai financiar para montar a sua bancada de influência dentro do Congresso Nacional? Não é o povo brasileiro. Essas listas fechadas devem, sim, preocupar a todos os cidadãos brasileiros.

Sonho com o dia em que, depois de eleito um Presidente da República, ao responder a pergunta "quem financiou a sua campanha, Presidente Fernando Henrique Cardoso, Presidente Lula ou Presidenta Dilma?", a resposta possa ser: foi o povo brasileiro inteiro que financiou a minha campanha".

Concluo, Senhor Ministro - porque não deu tempo de colocar todos os meus argumentos, e nunca daria, porque essa discussão é longa, mas é muito importante para o nosso País -, dizendo que eu não tenho nenhuma dúvida de que a corrupção tem múltiplas causas, de que a corrupção

não está e nem nasce na política, a corrupção está e nasce na sociedade. Ela envolve, quando ocorre, atores em diferentes campos: na política, no setor empresarial e no setor público. A maioria dos políticos, empresários e servidores públicos são honestos e honrados para exercerem as suas funções, mas nós temos um sistema que está abrindo e escancarando as portas para incentivar redes de corrupção e a entrada do dinheiro do crime organizado para financiar a democracia do nosso País.

Por isso, é urgente, sim, que, enquanto o Congresso Nacional infelizmente, na minha opinião, não consegue o acordo de líderes para votar o relatório que está pronto há meses, porque, se vamos perder ou ganhar o assunto "a" ou "b", isso é tema para democracia e para o voto. Mas o que a sociedade brasileira almeja é que seja votada a reforma política, que quem defende financiamento privado, defenda da tribuna, conquiste os votos para manter o financiamento privado; mas, enquanto isso não ocorra, eu torço e, como brasileiro, desejo que esta Corte, que o Supremo Tribunal Federal julgue, com a maior brevidade possível, a ADI da OAB que trará, se for acolhida, do meu ponto de vista - e digo isso respeitosamente, como a minha posição -, trará mudanças extremamente positivas para a política brasileira, eliminando o dinheiro empresarial no financiamento da política, colocando

um teto único para cada financiador, pessoa física, em campanhas, definindo limite para entrada do dinheiro do próprio candidato e, somando-se a isso, o projeto de lei que estou apresentando, definindo teto de gastos para cada uma das eleições.

Muito obrigado, Senhor Ministro.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a participação do Deputado Federal Henrique Fontana, e como nós estamos aqui num fórum de debates amplo, livre, eu só queria pedir a compreensão dos Senhores, porque temos muito expositores, que poupem o constrangimento de eu ter que interromper a exposição.

Eu gostaria agora de chamar à tribuna o professor Eduardo Mendonça, que também disporá de quinze minutos para a sua manifestação.

O SENHOR EDUARDO MENDONÇA (PROFESSOR) - Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, Excelentíssima Doutora Sandra Cureau, Senhora Secretária, Senhoras e Senhores, agradeço imensamente a oportunidade de falar sobre esse tema e pretendo expor o parecer que elaborei na Comissão de Estudos Constitucionais. Não falo em nome da OAB, que é muito bem representada pelo Presidente Cezar Britto, mas falarei do parecer que tive a oportunidade de elaborar, com alguns acréscimos. Antes disso,

parabenizo o Ministro Luiz Fux pela iniciativa de trazer ao debate essas contribuições e os fatos que certamente vão iluminar a compreensão dos argumentos jurídicos.

O Deputado Henrique Fontana já trouxe um relato em primeira pessoa, que eu pretendo, de certa forma, equacionar em argumento jurídico, inclusive tentando contornar a objeção que o Ministro Luiz Fux levantou, desde o começo, de que esse poderia ser um tema de difícil enfrentamento pelo Tribunal Constitucional, pela variedade de matérias e temas que ele envolve.

Há nesta Ação Direta três questões básicas, e entendo que todas três gravitam em torno de um mesmo tema central. As três questões são: a possibilidade ou não de que empresas efetuem doações em campanhas eleitorais, sendo que, atualmente, há um limite de dois por cento do faturamento bruto do ano anterior; um limite que, na prática, permite que as empresas de maior expressão doem tanto queiram e que só é, de fato, um limitador para quem tem a menor expressão econômica.

A segunda questão, um limite a doações por pessoas físicas também com base no percentual da renda auferida no ano anterior, que acaba funcionando pela mesma lógica: as pessoas que tem uma renda maior

naturalmente podem doar tanto quanto queiram, na verdade, muito mais do que gostariam, e as pessoas com menor potencial econômico naturalmente tem uma limitação real.

O terceiro ponto: a inexistência de um limite efetivo para que os candidatos empreguem recursos próprios, sendo que hoje isso é fixado pelo próprio partido.

Como eu mencionei, eu entendo que há, aqui, um ponto em comum que une essas três questões que é a discussão de que em que medida a interação do poder econômico com o sistema político é possível e legítima e a partir de que momento ela começa a ser uma colonização, uma captação indevida. Eu imagino que seja possível ser ainda mais específico e limitar, ainda mais, em duas questões, específicas e pontuais, que seriam: a doação de dinheiro por particulares ou por empresas, sobretudo, por empresas, corresponde a uma forma de exercício da liberdade de expressão e de direitos políticos? Se sim, essa manifestação é extensível às empresas? E em que medida? Esta é uma questão teórica que deverá ser enfrentada pelo Tribunal.

E uma segunda questão que está ligada a essa, mas não é absorvida por essa, seria saber: ainda que se trate de um direito fundamental ou que não se trate, mas que seja autorizado por lei, quais as condições e os

limites em que é possível e legítimo que o poder econômico se expresse na forma de doações eleitorais? As duas perguntas estão imbricadas, como eu mencionei, e comportam uma enorme variedade respostas.

Na verdade, cada País tem um sistema de financiamento eleitoral com uma variedade de questões pontuais a serem enfrentadas, desde a autorização ou não das doações privadas até aos diferentes sistemas de transparência até a possibilidade ou não de financiamento público exclusivo e de que forma ele se dará. Portanto, há uma variedade muito relevante, muito significativa de questões pontuais. Naturalmente, não se espera que o Supremo Tribunal Federal possa estabelecer, desde logo ou de plano, um sistema abrangente que abarque todas essas variáveis. Essa é a objeção mais comum, levantada a intervenção, a possível intervenção do Supremo Tribunal Federal, que o Ministro Fux sintetizou na discussão sobre as capacidades institucionais.

Apesar de concordar e constatar essas variedades institucionais, e, portanto, a impossibilidade de uma resposta inteiramente abrangente, penso que há um espaço de consenso dentro do dissenso e, mais do que isso, um espaço de decisão jurídica que pode e deve, na minha compreensão, ser imposta pelo Tribunal como uma exigência mínima da

Constituição. Pelo menos, com uma constatação de que o sistema atual é claramente insuficiente, tal como relatou o Deputado Henrique Fontana com riqueza de detalhes. É um sistema que naturalmente promove a desigualdade e não a igualdade; nesse sentido é um sistema que não serve à democracia no Brasil.

Para fazer esta exposição, eu gostaria de me ater a dois pontos. Há vários, naturalmente, mas acho que há duas questões centrais que permitem concluir por esse espaço de atuação legítima, e, arriscaria dizer, necessária do Supremo Tribunal Federal nesta matéria. E arriscaria dizer também que são dois pontos que já encontram amparo na Jurisprudência do Tribunal e que, portanto, permitiriam uma atuação que não se confunde com um ativismo. E, mais do que isso, uma atuação que já mantém as linhas jurisprudenciais básicas nessa matéria.

Primeira questão que eu gostaria de abordar é aquela que me parece ser a questão central, o direito mais básico, mais essencial que está associado a esse tema, que é o direto à igual participação política, da qual falou o Deputado Henrique Fontana e que se cristaliza, que costuma ser sintetizada na máxima de um homem um voto. É claro que não é possível eliminar distorções e variações que geram alguma mudança no impacto, na

influencia eleitoral de cidadãos e empresas, mas, ainda assim, há uma máxima desejável de igualdade política, que deve ser realizada na maior medida possível, ainda que não em toda a sua extensão, mas na maior medida possível.

E, certamente, um sistema de financiamento eleitoral que produza não esse resultado desejável na maior medida possível, mas, sim, um resultado oposto, um sistema que intrinsecamente produza mais desigualdade e mais captação do sistema político pelo poder econômico, é um sistema inconstitucional e que, portanto, justifica alguma forma de interferência e intervenção judicial.

Esse pressuposto básico, pressuposto de que a igualdade de oportunidades, a igualdade de chances é o vetor primordial do sistema político é amplamente baseado na Constituição, no direito à igualdade, na própria democracia e amplamente reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por exemplo, no precedente que o Deputado Henrique Fontana mencionou das cláusulas de barreira ou da cláusula de barreira que havia sido instituída.

Independentemente da convicção que se tenha sobre o mérito, o fundamento era o de que uma limitação, uma limitação criada por lei

não poderia ter como resultado um cerceamento excessivo na igualdade de participação dos diferentes grupos políticos. Portanto, esse é o pano de fundo, esse era o consenso básico por trás da decisão do Supremo Tribunal Federal, independentemente, de se entender que o quadro específico justificava ou não essa constatação.

Da mesma forma, esse mesmo apego à igualdade de chances e à máxima de que a lógica geral é a igualdade do voto está por trás da decisão amplamente comentada e, enfim, mencionada do Supremo Tribunal Federal na fidelidade partidária. Também ali o fundamento último era essencialmente o de que um parlamentar que troca de partido sem que haja um motivo justificável acaba levando uma base de votos que não lhe pertencia, que pertencia ao partido e, portanto, tornando, esse exercício de mandato, artificial.

Também aqui o fundamento último presente na jurisprudência do Supremo, amplamente consagrado não só no Brasil, mas também por outros tribunais constitucionais, é o de que o direito mais básico, mais essencial, certamente, acima do direito a doar dinheiro em campanhas eleitorais, é o direito à igual participação política.

E, portanto, na medida em que o Supremo entenda ou venha a entender que o sistema atual de financiamento partidário promove o caminho inverso, é natural que haja um espaço para declaração desse vício, dessa invalidade, sem entrar, ainda, na discussão de qual é a solução que se deve dar ao eventual vazio ou à necessidade de uma transição de um regime a outro.

O segundo fundamento, que também imagino presente na jurisprudência do Supremo e que acho importante aqui, é a necessidade de que o sistema político não seja avaliado segundo a literalidade da norma, mas também na sua interação com a realidade. Quer dizer, não adianta que a norma seja, no seu relato abstrato, compatível com o princípio da igualdade, se ela produz uma desigualdade material insuperável. Não adianta em quase nenhum segmento da vida e certamente não adianta no segmento da conformação do sistema político.

Há um precedente do Direito comparado especialmente interessante sobre matéria eleitoral. Um julgamento da Corte Constitucional alemã que diz exatamente isso, é um julgamento de 58, é antigo, mas a premissa é a mesma; quer dizer, uma lei que regulava doações de particulares e isenções tributárias que, no seu relato abstrato, ela tratava igualmente a

todos os potenciais doadores. Na medida em que se constata que há partidos que, naturalmente, têm um apelo maior ao capital econômico, ao poder econômico, que serão, portanto, beneficiados de fato, essa lei produz desigualdade, e não igualdade e, portanto, é inconstitucional nessa sua conformação e nesse seu efeito.

Portanto, essa segunda linha de que nenhum sistema é válido ou inválido em abstrato, sobretudo em matéria eleitoral, e se válido ou inválido à luz do resultado que produz, também é reconhecido na jurisprudência comparada e na jurisprudência do Supremo, que também adota essa premissa. Por exemplo, nesse caso da cláusula de barreira, que já mencionei, na interpretação das inelegibilidades em que o Supremo Tribunal Federal baseia-se amplamente na teleologia, no resultado que a interpretação produz, e, portanto, essa também é uma segunda linha que deve ser levada em conta.

É verdade, e acho que esse é um ponto a ser enfrentado, que a maior parte dos sistemas se baseia em algum tipo de financiamento misto. Na jurisprudência de Tribunais importantes, como nos Estados Unidos e no Canadá, que enfrentaram a matéria, entendeu-se, inclusive, que havia, sim, um direito fundamental ou uma decorrência da liberdade de expressão que

autorizava as empresas ou, pelo menos, as pessoas físicas e empregados de empresas a efetuarem doações. Mas, mesmo lá, enfrentou-se em que medida e de que forma o sistema deveria ser conformado para não produzir desigualdade. E, em outros países, também se enfrentou essa questão, partindo-se da premissa de que nenhum sistema será válido se produzir desigualdade.

Portanto, a questão que se coloca para o Supremo Tribunal Federal não é a de discutir em abstrato se empresas podem fazer doações, e, sim, se a lei brasileira, da forma em que está, permite ou não que haja uma captura, uma conversão quase automática de dinheiro em apoio político, que evidentemente é incompatível com a democracia.

E aqui termino, Senhor Presidente, com uma mera sugestão que, em rigor, já estava na Ação Direta de Inconstitucionalidade que resultou de uma representação do Professor Daniel Sarmento e do Professor Cláudio Pereira de Souza Neto, e que foi acolhida pela OAB, acho, com grande mérito. A sugestão é a de que o Supremo Tribunal Federal - sugestão é muita ousadia -, mas a constatação de que o Supremo Tribunal Federal não precisa ou não necessariamente precisaria dar a palavra final sobre isso ou ter a pretensão de dar a palavra final sobre isso, na medida em que a constatação dos vícios

inequívocos manifestos do sistema atual já é suficiente para legitimar uma decisão que constate e declare esses vícios e que naturalmente devolva em parte a matéria ao Poder Legislativo com um outro **status**, devolva já com algumas premissas assentadas devolva com as diretrizes que deverão ser observadas. Se o Supremo Tribunal Federal constata que o sistema atual é inválido, é perfeitamente possível que o legislador se debruce sobre ele, mas já com o debate público muito mais bem nutrido, muito mais sólido, tal como vem acontecendo com muitas matérias que passam pela judicialização. Quer dizer, a judicialização tem produzido novas ideias, argumentos de princípio, e esse é um tema em que o Brasil precisa desesperadamente de uma discussão com argumentos de princípio e não só com conveniência.

Sendo assim, louvo a iniciativa de Vossa Excelência, Ministro Luiz Fux, de promover esse debate. Tenho certeza que só com o debate, mas também com a ação, o Supremo Tribunal Federal estará promovendo um diálogo institucional e social de qualidade sobre um tema de importância quase sem paralelo.

Muitíssimo obrigado e boa-tarde a todos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a participação Professor Eduardo Mendonça, eu

convido agora o Doutor Daniel Sarmento, Professor de Direito Constitucional da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

O SENHOR DANIEL SARMENTO (PROFESSOR DOUTOR DE DIREITO CONSTITUCIONAL DA UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO - UERJ) - Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, Excelentíssima Senhora **Vice-procuradora-Geral** da República Sandra Cureau, Doutora Carmen Lilian, Secretária desta Audiência Pública, Senhores Advogados, Professores, Representantes da sociedade civil.

Inicialmente eu agradeço a honra do convite de poder participar desta Audiência Pública que trata de um tema tão importante para a democracia brasileira. E parabenizo o Ministro Luiz Fux por ter resolvido convocar Audiência Pública tratando de maneira democrática a discussão sobre a democracia.

Eu fui o autor, juntamente com o professor Cláudio Pereira de Souza Neto, da representação que nós encaminhamos ao Procurador-Geral da República e ao Conselho Federal da OAB, visando à propositura dessa Ação. O Conselho Federal da OAB acolheu a minha sugestão e a do Professor Cláudio de Souza Pereira Neto, e a Ação foi ajuizada.

Então, naturalmente, eu vou defender algumas das premissas da Ação Direta de Inconstitucionalidade e o farei abordando argumentos teóricos, mas também correlacionando-os com o quadro empírico subjacente, como, aliás, já foi muito bem feito, tanto pelo Deputado Henrique Fontana, como pelo Professor Eduardo Mendonça.

Como já foi dito aqui, o quadro empírico que caracteriza o Brasil nesse tema do financiamento das campanhas é o seguinte: as campanhas são a cada dia mais caras, e hoje é praticamente impossível a obtenção de sucesso eleitoral sem o dispêndio de recursos cada dia mais vultosos.

Tem-se, por outro lado, um cenário em que são poucos os doadores de campanha que doam quantias vultosas. O contexto empírico não é o da pulverização de doadores, cada um fazendo pequenas contribuições.

Esse cenário causa dois problemas muito graves. Por um lado, ele gera a plutocratização da política brasileira em detrimento da igualdade entre os eleitores e da igualdade entre os candidatos e as forças políticas.

Em segundo lugar, ele alimenta vícios não republicanos da sociedade brasileira. O financiamento de campanha é um dos berços de onde brotam, talvez, os mais graves problemas de corrupção que o País tem

enfrentado. Isso não é uma singularidade brasileira. Em diversos outros países, em diversas outras democracias, o financiamento privado de campanha tem gerado escândalos de corrupção.

Por que a relação entre igualdade, democracia e financiamento de campanha? Como já foi bem dito aqui, em primeiro lugar, a democracia se assenta na afirmação da igualdade política entre os cidadãos. A ideia é de que todos os cidadãos possam ter a mesma influência no poder político, vindo daí não só o princípio do *"one man, one vote"*, como também a própria ideia do princípio majoritário, quer dizer, num cenário em que há desacordo, prevalece a vontade da maioria, atribuindo-se o mesmo peso a cada um. Então, é um princípio que nutre, que alimenta axiologicamente a democracia a ideia da igualdade política.

E como já foi muito bem destacado aqui, compromete gravemente a ideia da igualdade política um sistema em que o poder econômico privado tem uma influência tão decisiva no resultado das eleições, tem uma influência tão decisiva no processo eleitoral.

Mas há mais, não se trata tão somente de permitir que a desigualdade econômica quase que se transporte para o meio político, colonizando-o. O legislador foi além disso. Sabe-se que, em matéria de

igualdade, é essencial que as diferenças acolhidas pelo legislador guardem uma relação de pertinência lógica em relação ao objetivo que que visa atingir. Pois bem: qual o objetivo que visa atingir quando são estabelecidos os limites para doação de campanha? Naturalmente, reduzir a influência do poder econômico sobre as eleições.

Imaginemos o seguinte cenário. Um sujeito pobre que recebe dez mil reais ao longo de um ano. Pela legislação hoje existente, ele poderia, numa campanha eleitoral, fazer uma doação de até mil reais no ano seguinte; se ele doasse mil e quinhentos reais, ele praticaria um ato ilícito. Já um cidadão que recebe cem milhões de reais pode fazer uma doação de até dez milhões de reais. Se um doa dez milhões de reais, o seu ato é lícito. Se o outro doa mil e quinhentos reais, o seu ato é ilícito. Não há nenhuma razoabilidade nesse tipo de discriminação; quer dizer, não é só um problema do ordenamento que possibilita que o poder econômico se infiltre na política. Mais do que isso, ele quase que instiga essa infiltração do poder econômico no poder político.

No Direito comparado, nesse ponto, nós estamos praticamente sozinhos. Os países em que há estabelecimento de limites de doação para campanhas o fazem estabelecendo valores fixos. Por exemplo, em

Israel é um valor que monta, aproximadamente, quatrocentos e dez dólares por doador; no Canadá, são cinco mil dólares; na França, quatro mil e seiscentos euros por candidato ou sete mil e quinhentos euros por partido; na Espanha, seis mil euros; Portugal, a legislação, na minha opinião, é generosa demais, permite doações de até vinte e cinco salários mínimos. Estamos falando sempre de valores fixos.

Qual é a razoabilidade de se definir, a partir do que o sujeito recebeu no ano anterior, quanto que ele pode doar nas eleições futuras? Não há nenhuma razoabilidade nisso e, portanto, há uma violação clara ao princípio da igualdade.

O princípio da igualdade é afrontado, não só na dimensão atinente ao cidadão, mas também na dimensão atinente aos candidatos e às forças políticas, porque, naturalmente, aqueles que têm mais recursos ou que têm os contatos com o poder econômico são imensamente favorecidos através do presente regime legal; enquanto que aqueles que não têm esses recursos ou não tem esses contatos são desfavorecidos. Se nós pensarmos, também, em termos de forças políticas, de concepções ideológicas, é evidente que se favorece o interesse do capital em detrimento do interesse dos grupos excluídos. E a legislação brasileira, nesse particular, tem vícios que são até

chocantes. O que explica, por exemplo, que se permita a doação de empresas de pessoas jurídicas, de maneira bastante ampla, e não se permita a doação por sindicatos? Quer dizer, essa é uma violação flagrante da igualdade entre concepções ideológicas distintas que se apresentam na esfera pública.

Além do problema da igualdade, há impactos gravíssimos do regime legal sobre o sistema republicano, porque todos sabemos - o julgamento da Ação Penal nº 470 revela muito bem isso, com uma série de outros casos, o julgamento que o Supremo enfrentará em breve sobre, enfim, financiamento de campanha no Estado de Minas Gerais - como, enfim, relações promíscuas, relações espúrias nascem nesse contexto de financiamento de campanha, como, infelizmente, o financiamento de campanha serve para que sejam criados certos vínculos em que o doador no futuro se considera o credor, muitas vezes, de prestações antirrepublicanas.

O Supremo Tribunal Federal vem dizendo, reiteradamente, que o princípio da proporcionalidade não é apenas um mecanismo para restrição de medidas excessivas, enfim, que vão além no que diz respeito à regulação de direitos fundamentais. O princípio da proporcionalidade também envolve a proibição de proteção deficiente, quer dizer, quando o Estado faz menos do que deveria para proteger e promover direitos

fundamentais ou valores republicanos, ele também ofende à Constituição. E é claramente isso que nós temos na legislação brasileira atual.

Algumas objeções que vêm sendo lançadas contra essa tese, acho que merecem ser esgrimidas. Primeiro lugar, o problema não seria das regras sobre financiamento de campanhas, mas, sim, do Caixa Dois. Ora, são estratégias de atuação absolutamente sinérgicas, uma não exclui a outra. É evidente que é preciso enfrentar o problema do não cumprimento das regras, o problema do Caixa Dois, fortalecendo, por exemplo, o Ministério Público Eleitoral, tão bem representado pela Doutora Sandra Cureau, fortalecendo a Justiça Eleitoral, mas isso em nada exclui que se aperfeiçoe o ordenamento jurídico, inclusive, expurgando dele aqueles seus aspectos mais manifestamente inconstitucionais, que estão presentes nessa legislação.

Um segundo argumento que, às vezes, é lançado é o de que essa restrição violaria a liberdade de expressão. Ora, não me parece que dar dinheiro seja uma forma de expressão, enfim, tutelada no âmbito da liberdade de expressão. E como disse muito bem o Doutor Eduardo Mendonça: a gente não pode compreender o sistema constitucional de uma maneira absolutamente desvinculada da realidade empírica subjacente.

Pois bem, vejamos o comportamento dos principais doadores de campanha no Brasil, que já foram aqui listados pelo Deputado Henrique Santana: em geral, são entidades que têm uma relação muito profunda, muito direta com o poder político - empreiteiras, instituições financeiras, grandes empresas que, com enorme frequência, doam para os candidatos rivais. Então, como se pode conceder isso como exercício de liberdade de expressão ideológica? Quer dizer, você doa para um candidato e doa também para o outro.

Há um cientista político que destacou muito bem, David Samuels, que o sistema de doação, no Brasil, baseia-se muito menos na ideia da expressão da ideologia e muito mais na expectativa de que haja contraprestações de serviços. Quer dizer, está muito mais inserido numa lógica espúria e antirrepublicana do mercado de benesses futuras, do que no exercício da expressão de concepções políticas e ideológicas.

Podemos discutir também se o Supremo Tribunal Federal é o foro adequado para esse tipo de debate. No Brasil de hoje, cada vez mais, discute-se a judicialização da política e muita gente critica o Supremo Tribunal Federal, dizendo que, em determinadas decisões, o Supremo Tribunal Federal iria além do que é legítimo que faça numa democracia. Fala-se que, como os

juízes não são eleitos, seria, enfim, algo muito excepcional a possibilidade de que derrubem decisões adotadas pelo legislador eleito pelo povo. Pois bem, é absolutamente descabida a crítica antidemocrática nesse caso, porque o que se busca no Supremo Tribunal Federal é exatamente a garantia dos pressupostos do funcionamento da democracia. Então, essa é uma Ação, talvez como nenhuma outra, na história do Supremo Tribunal Federal, em que o que se busca é o fortalecimento da democracia. É viabilizar que a democracia brasileira possa ser uma democracia de direitos iguais para todos os cidadãos, e não uma plutocracia. Em um cenário como esse, não faz sentido a crítica de que o Supremo iria longe demais se interviesse nessa seara.

Podemos agregar a esse argumento um outro adicional para justificar a intervenção do Supremo Tribunal Federal nesse caso que diz respeito - o Ministro Fux já utilizou hoje essa expressão - às capacidades institucionais.

Pois bem, sabemos que o Congresso Nacional é a instituição beneficiária das doações de campanha. Então, naturalmente, em que pese os louváveis esforços de pessoas como o Deputado Henrique Fontana, há dificuldades de lidar com esse tema; há dificuldades de cortar na carne. Em cenários dessa natureza, parece-me natural, parece-me até necessário que haja

uma intervenção jurisdicional até para proteger o funcionamento da democracia, até para proteger o funcionamento das instituições republicanas.

Encerro dizendo - como o Professor Eduardo Mendonça já disse - que essa é uma questão muito complexa e que talvez o Supremo Tribunal Federal não tenha como, e não deva, resolver sozinho. Mas uma decisão do Supremo tribunal Federal, sinalizando que não pode, demarcando os princípios fundamentais que devem reger essa matéria, pode ser o impulso extremamente importante para um diálogo institucional com o Poder Legislativo, no equacionamento desse um sistema tão central para a democracia brasileira.

Nós temos avançado muito na democracia brasileira, mas é preciso torná-la cada vez mais inclusiva, cada vez mais republicana. E o tema do Financiamento de Campanhas é absolutamente essencial nesse contexto.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a participação do Professor Daniel Sarmento, eu convidaria para assumir a tribuna o Advogado Doutor Pedro Gordilho, que também acumula o título de ex-Ministro do Tribunal Superior Eleitoral. Então, traz a experiência de ambas as funções.

O SENHOR PEDRO GORDILHO (ADVOGADO E EX-MINISTRO DO TSE) - Senhor Ministro Luiz Fux, minha palavra de sincero reconhecimento a Vossa Excelência, que ressalta a excelência desta iniciativa de nos reunir, aqui a todos, para juntos meditarmos e refletirmos sobre este tema tão intrigante na democracia brasileira. Doutora Sandra Cureau, que lembrou os grandes avatares do pensamento político contemporâneo de nosso tempo, Georges Burdeau e Maurice Duverger, cujos pensamentos continuam tão vivos em nosso tempo.

Meus colegas Expositores, Senhoras e Senhores, para a OAB, as doações por pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e partidos políticos seriam inconstitucionais. Da mesma forma, os limites fixados para as doações efetuadas por pessoas físicas e até pelos próprios candidatos.

Haveria, no texto da Ação que nos reúne, afronta aos princípios democrático, republicano, da igualdade e da proporcionalidade? Se fosse possível atender integralmente a esse pleito formalizado na ADI, entendo que surgiria a vedação a essas contribuições até que o Congresso Nacional editasse outra disciplina, estabelecendo a possibilidade de contribuição apenas por pessoas naturais e, mesmo assim, de valor

extremamente reduzido para permitir a mais ampla participação dos cidadãos no processo eleitoral.

Com a ressalva do devido respeito, Senhor Presidente, Ministro Luiz Fux, desta Mesa, e a despeito das deficiências amplamente apontadas pelo Advogado-Geral da União, parece-me relevante apontar para o risco real de vir a ocorrer um resultado diametralmente oposto àquilo pretendido pela nossa instituição e sustentado pela Procuradoria-Geral da República. Com efeito, ao tratar das diferenças na formação do Brasil em cotejo com outros países, nos quais houve a previsão do financiamento privado das campanhas eleitorais, procurou o Doutor Procurador-Geral da República apontar para o fenômeno do patrimonialismo e do coronelismo como elementos indesejáveis e nocivos à democracia, como descrito, com surpreendente atualidade, pelo saudoso Ministro Victor Nunes Leal na sua obra magistral: Coronelismo, Enxada e Voto.

Ora, essa proposta veiculada pela nossa instituição e defendida pelo Ministério Público, **data venia**, trará, a nosso juízo, uma situação de desigualdade para favorecer exatamente àqueles que hoje se utilizam com proveito do patrimonialismo e do coronelismo. Serão eles que, de forma imediata, haverão de receber os maiores benefícios, porque os seus

"eleitores", aqueles que integram o denominado curral eleitoral, não terão interesse nunca em fazer doações para os novos candidatos desconhecidos, interessados em ingressar na atividade pública pelo voto. Esses "eleitores" querem a perpetuidade de seus coronéis. Eles não querem a renovação.

A proposta, portanto, está fechando a porta para qualquer novo político ou para qualquer nova proposta política.

Uma experiência pessoal, anos passados, a serviço da Organização dos Estados Americanos, em países que recobravam o processo democrático, sobretudo, na América Central, tive a oportunidade de ouvir a maior queixa de todos aqueles que desejavam ingressar na vida pública através do processo democrático, que as portas estavam completamente fechadas. Eram dominadas exclusivamente as correntes vitoriosas pelos grandes grupos econômicos, por aqueles que detinham o poder político nas mãos e não permitiam a chegada dos novos, o acesso dos novos. E isso demorou muitos anos, até que acontecesse em países, como por exemplo, a Nicarágua, a Guatemala, o Peru, que também sofreu muito esse dano grave da dificuldade do acesso ao processo político.

Na atualidade, as limitações já impostas às contribuições é que estão impedindo que novos candidatos e novos partidos com novos ideais

venham a angariar valores necessários ao financiamento das suas campanhas para torná-los populares e mais conhecidos como eleitores.

As últimas eleições presidenciais servem de exemplo vivo do que acabo de trazer ao debate. E constituem essas eleições um exemplo eloquente dessas afirmações que acabo de fazer. Surgiu uma candidata que veio a obter a expressiva terceira colocação - foi a mais votada aqui na capital federal -, foi amparada por um partido político tido como partido de vanguarda, veiculando propostas de construção do País de forma sustentável. Mas esse projeto político somente foi viabilizado em razão do patrocínio de uma grande empresa cuja imagem no mundo - desta grande empresa - está apoiada exatamente na produção de riqueza de forma sustentável. Se estivesse essa candidata, que trouxe uma proposta de renovação, sem esse apoio, é fácil supor que os seus concorrentes, amparados - vamos falar em tese - no coronelismo dos seus líderes já existentes e amplamente conhecidos do Brasil contemporâneo, não teriam dado nenhuma chance, ocupando todos os espaços disponíveis e inviabilizando a presença da candidata com alguma chance de concorrer efetivamente ao êxito, ao proveito nas eleições.

Portanto, o maior mal - salvo melhor juízo e com todo o respeito àqueles que pensam de forma contrária - não está no financiamento

privado das campanhas, mas no financiamento privado realizado de forma oculta e sem limites de gastos, como lembrou o eminente deputado Henrique Fontana. Seria muito mais razoável supor a violação constitucional às limitações impostas nas leis questionadas do que a violação constitucional à possibilidade de financiamento público dos partidos políticos e candidatos com as limitações impostas pelo Poder Legislativo.

Manifesto, portanto, Senhor Presidente, com essa breve exposição, as minhas reservas explícitas à Ação intentada pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Muito obrigado, Excelência.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a participação sempre proveitosa do Doutor Pedro Gordilho, chamo à tribuna o Doutor José Eduardo Alckmin, que também foi ex-ministro do TSE.

O SENHOR JOSÉ EDUARDO ALCKMIN (EX-MINISTRO DO TSE) - Eminente Subprocuradora-geral Eleitoral, minha particular amiga, Doutora Sandra Cureau, eminentes Expositores, Senhoras e Senhores, eminente Ministro Fux, parafraseando recente frase de um ilustre Ministro do Supremo, venho à tribuna com mais dúvidas do que certezas, mas quero

partilhá-las com Vossa Excelência, com o Supremo Tribunal Federal e com os eminentes Expositores, em função dessa vivência que tenho tido, nos últimos anos, na militância da advocacia eleitoral.

A preocupação maior é a garantia com a igualdade entre os disputantes, sejam os partidos políticos, sejam os candidatos. E a igualdade que se preconiza é a igualdade de meios, de recursos para desenvolver a campanha eleitoral.

Quero, antes de mais nada - já que estamos falando em igualdade -, externar uma preocupação que não é própria dessa Ação Direta de Inconstitucionalidade, mas poderá ser examinada **opportuno tempore,** que é a dificuldade, hoje em dia, de se fazer campanha eleitoral pelo período de sua duração. As campanhas eleitorais, diferentemente do passado, hoje são extremamente curtas. Diz-se que, até mesmo, para poupar maiores despesas. Mas, na verdade, parece-me que uma campanha eleitoral, para ser eficaz, precisa dar oportunidade, ainda mais num país como o Brasil, em que as comunicações não são assim tão fáceis, a leitura de jornal não é um hábito da nossa população, as fontes de informação são limitadas. Eu acho que uma campanha assim tão curta não favorece, aí, sim, a igualdade. Ao contrário. Normalmente, quem já desfruta de uma posição mais favorável no cenário

político, quem, todo dia, aparece aí nos jornais mais assistidos do País, certamente, tem uma grande vantagem.

Aliás, não precisamos ir longe. Temos aí um artista conhecido que se tornou campeão de votos no Brasil, certo? Havia também um quê de tentar explorar aí um lado irônico da história, o que já acontecia em outras eleições. Mas, por que esse artista? Porque se notabiliza. E aí as fontes de informação são limitadas e acabam desaguando na facilidade que têm alguns candidatos oriundos, às vezes, de uma base religiosa, de uma base midiática, jogadores de futebol, comentaristas de futebol, artistas de novela têm uma propensão maior a serem eleitos do que aqueles comuns do povo, gastem o dinheiro que gastar. Essa que é a verdade. Então, essa campanha limitada não facilita, realmente, que se difunda convenientemente as candidaturas póstumas.

Eu, que já sou mais velho, lembro-me bem da campanha de 1989 que era só disputa do cargo de Presidente da República e que começou muito tempo antes. Na época, todos nós conhecíamos todos os candidatos, até aqueles não tão simpáticos, assim, à maioria popular. E isso realmente mostra que uma campanha mais longa seria mais conveniente.

O financiamento da campanha eleitoral, hoje, é dado com algumas limitações, mas, com relativa liberdade. Pretende-se dar aí um tratamento mais estreito a esse tema.

Não sei se é justo dizer que todo vitorioso em campanha eleitoral tem uma ligação espúria com seus financiadores. Examinemos o quadro atual. Hoje quem está no poder é um partido formado a partir de lideranças sindicais. Portanto, dificilmente, poder-se-á dizer que esse partido tem interesse ideológico em favorecer empresas, pessoas jurídicas, porque, exatamente, dá-se o oposto: da liderança sindical, evidentemente, propende a contrariar interesses empresarias.

No entanto, surpreendente, faço uma citação rápida. Vejamos o que aconteceu na última eleição em São Paulo, porque é o maior eleitorado: o candidato Fernando Haddad conseguiu se financiar com quarenta e dois milhões de reais; e o candidato Serra, seu oponente principal, trinta e três milhões de reais. Ou seja, surpreendentemente, na terra, digamos, que agrega a maior participação do mundo empresarial, o candidato mais bem aquinhoado, em termos de financiamento, foi exatamente o candidato do Partido dos Trabalhadores.

Então, o que me parece essencial é, um pouco, questionar, examinar se realmente essa realidade de vinculação entre o exercício do Poder e a ligação com financiadores de campanha, de fato, ela é procedente. Hoje, o segundo maior partido do Brasil, convenhamos, é um partido, também, de orientação social democrata. Não há um grande partido, até aqui, ao menos, de orientação, digamos, de um viés liberal mais assumido.

Talvez, é claro, pelo nosso problema em função do passado histórico, a identificação com o Governo Militar, não seja tão fácil. Mas o fato é que os dois maiores partidos têm natureza muito semelhante, portanto, não refletem exatamente essa ideia de que são partidos para defender interesses de seus financiadores.

Eu gostaria também de salientar que o grande drama - acho eu, e havemos de concordar - que sofre a campanha eleitoral no Brasil é a pouca eficácia do controle sobre as atividades de campanha e, depois, das atividades dos governos eleitos. Por que estou dizendo isso? Eu faço uma citação sem nenhum propósito emulativo, nada disso, mas o Caixa Dois, por exemplo, é um combate que ainda precisamos ter uma estrutura melhor.

Temos aí um episódio conhecido, admitido até por quem recebeu os recursos, de um recebimento de recursos no exterior. Não sei,

sinceramente não acompanho diretamente, por que isso ainda não veio à baila - até onde sei, pelo menos, não veio ao conhecimento dos tribunais. Creio que o Ministério Público esteja investigando a fundo esse assunto, mas houve um marqueteiro que admitiu ter recebido recursos no exterior. Isso é fato. É o fato que se traduz, sim, num ilícito eleitoral, ilícito para o partido, ilícito para o candidato. E, infelizmente, não tivemos uma punição, uma sanção à altura. Talvez, venhamos a ter. Isso é muito deletério, por quê? Porque esse é o exemplo que acaba ficando para os demais. É aquela coisa de que: bom, todo mundo está fazendo, vou fazer também, não é? E é essa eficácia no controle dessas despesas de Caixa Dois que me parece mais essencial.

Com relação ao drama da falta de igualdade, acho que já há na lei a solução, que é exatamente cumprir o art. 17-A. O eminente Deputado Fontana nos dá a boa notícia que, finalmente, virá a lume a lei que ali está prevista. Vamos torcer para que sim. É exatamente estabelecer o limite de gastos para cada candidato. Eu acho que essa é a solução mais interessante, ao invés de ficar com a preocupação na origem dos recursos. Talvez tenha efeitos negativos, tão bem acentuados pelo Doutor Pedro Gordilho, de impedir a renovação dos quadros. Eu acho que isso é uma grande realidade, mas se houver limitação dos gastos - aliás, como o Doutor Gordilho também bem

acentuou -, teríamos uma solução bem mais conveniente, porque a igualdade que se quer é exatamente na disputa. Essa igualdade na disputa se terá pela maior proximidade do volume de gastos entre candidatos, não tanto selecionando qual a origem dos recursos.

Eu só quero fazer uma ponderação em relação à observação sobre a contribuição dos sindicatos. De fato, a lei proíbe, mas proíbe por uma razão simples: o sindicato arrecada obrigações compulsórias. Então, aí que estaria a grande questão da proibição dos sindicatos. Mas, veja, sindicalizados não são proibidos de fazer doação, assim como a inspiração que possa vir do sindicato é viável. Apenas um dado das campanhas eleitorais: frequentemente, há representações contra centrais sindicais por privilegiar alguns dos lados em campanha. É uma tentação que existe, e a Justiça Eleitoral vem coibindo sempre com muita veemência.

Enfim, Senhor Presidente, Ministro Fux, acho que a preservação dos princípios realmente é necessária, mas só quero, se me permite, recordar que também os princípios da soberania do voto - exatamente a essência da democracia - e o princípio da liberdade são fundamentais. A soberania do voto será melhor exercida se a propaganda for a

mais eficaz possível, a mais ampla e a que permita as melhores informações aos eleitores. E a liberdade é ínsita à idéia de democracia.

Agradeço a Vossa Excelência e aos demais a atenção. Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a participação do Doutor José Eduardo Alckmin, agora convidaria, para a divisão do tempo, os Doutores Ricardo Penteado e Paulo Henrique dos Santos Lucon, que falarão pelo Instituto dos Advogados de São Paulo. Como são dois, deverão dividir o prazo da forma que melhor convier aos Expositores.

O SENHOR PAULO HENRIQUE DOS SANTOS LUCON (INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO -IASP) - Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, ilustre processualista, meu colega de tantos Congressos - e agora eu, como advogado, e Vossa Excelência como Ministro consagrado no Supremo Tribunal Federal -, um prazer estar aqui. Excelentíssima Senhora Subprocuradora-geral da República, Sandra Cureau, quero aqui parabenizá-la pelo recente artigo publicado na Folha de São Paulo; gostei muito; fala da liberdade, da importância deste bem que nós temos

supremo, a liberdade. Quero também cumprimentar aqui a Secretária da Audiência, a Doutora Carmen Lilian de Souza.

E aqui eu me manifesto não pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual, o qual integramos, mas pelo Instituto dos Advogados de São Paulo, do qual sou vice-presidente, e temos aqui associados de peso: Doutor Pedro Gordilho, Doutor José Eduardo Rangel Alckmin, Doutor Ricardo Penteado. O Instituto dos Advogados de São Paulo foi fundado em 1874, congrega ministros, promotores, procuradores, advogados. Fundado pelo Barão de Ramalho, e com pouco mais de oitocentos associados, e a sua finalidade é exclusivamente cultural. Então, o Instituto está aqui para ajudar, para auxiliar esta Audiência Pública. É com esse espírito que se permeou a fala dos excelentíssimos Advogados Pedro Gordilho e José Eduardo Rangel Alckmin.

Eu quero dizer aqui que temos, na Constituição Federal, a importância da pessoa jurídica na ordem econômica, com célula produtiva, como responsável por fixação de políticas públicas. Hoje, uma pessoa jurídica não é só responsável pelos ganhos dos seus proprietários, dos seus donos. Ela tem responsabilidade social e é um ente importantíssimo, sem o qual este País não se desenvolve; tem funções, tem obrigações e paga impostos. É

responsável muito por tudo que ocorre no País. O que se deve coibir sempre é o abuso, é o abuso que se coíbe por meio da Lei de Improbidade Administrativa, com vedação de proibição de contratação no Poder Público com multas. O que se deve proibir é a relação tóxica e não o financiamento de um ente, que é importante também para a sociedade. Limitar - e aqui na minha curta fala -, o que deve ser feito é aquilo que o Excelentíssimo ex-Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, Doutor José Eduardo Alckmin lembrou: é preciso limitar o valor dos gastos. Assim nós teremos efetiva igualdade. Então, o que nós precisamos, e o que eu peço aqui, é liberdade, mas liberdade com responsabilidade, punindo os desvios de pessoas físicas e jurídicas, porque desvios também poderão ocorrer com pessoas físicas, com financiamento exclusivo de pessoas físicas.

O que nós precisamos, Senhor Ministro, é transparência. É sabermos que aquele Deputado, aquele representante foi financiado por tal e qual grupo. Isso é o que nós precisamos. Então, prego pela liberdade e também pela igualdade, permitindo que todos os entes da sociedade participem do processo eleitoral. E não só por isso: pela fraternidade, permitindo que pequenas doações ocorram, que as pessoas físicas possam doar por meio da Internet. Falta essa disciplina ainda, mas já existe algo

nascendo. Falta esse ponto dos pequenos financiamentos pela Internet, por meio de cartões. Então, o que o Instituto dos Advogados de São Paulo postula são essas três colunas fundamentais: liberdade, igualdade e fraternidade.

Sugerimos, então, a devolução. Quem somos nós para sugerirmos qualquer coisa? Apenas achamos que isso possa ser um indicativo para o Supremo Tribunal Federal no sentido de dar diretrizes ao Poder Legislativo e estabelecer uma linha correta para o melhor desenvolvimento da campanha eleitoral neste País.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a participação do Doutor Paulo Henrique Lucon, convido o Doutor Ricardo Penteado para a sua exposição.

O SENHOR RICARDO PENTEADO (INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO - IASP) - Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, eminente Procuradora-Geral substituta, Doutora Sandra Cureau, Doutora Cármen Lilian, meus caríssimos companheiros Debatedores, Senhoras e Senhores, o nosso Instituto já foi aqui apresentado e venho, em nome desta Instituição longeva, trazer alguma experiência e, principalmente, questionamentos.

A discussão aqui vem sendo bastante permeada pela proposta do financiamento exclusivo público de campanha. Peço um minuto de reflexão para o seguinte: aqui se apontou muitos defeitos do nosso atual sistema. Há séculos, Senhoras e Senhores, apontam-se muitos defeitos dessa chamada democracia. Winston Churchill já dizia que era o pior dos sistemas, com exceção de todos os demais. A democracia ainda está a dever uma solução mais adequada para esse seu grande problema: o seu custeio. Estamos aqui falando do custeio da democracia. Como também poderíamos falar aqui, Senhor Ministro Luiz Fux, do custeio da cultura, do custeio da saúde, do custeio de tantas outras necessidades humanas. E a democracia é uma delas. Seria lícito aqui proibirmos, porque poderia haver uma permeação do interesse econômico, o financiamento privado na cultura? O financiamento privado da saúde?

Uma das preocupações levantadas, inclusive com grande ênfase, pelo Ministério Público, foi a seguinte - e aliás é a que abre um capítulo importante da petição inicial da OAB: a relação tóxica entre o poder econômico e a atuação dos agentes públicos. Permito-me localizar melhor esse enorme problema e dizer que isso tem muito mais que ver com a gestão da coisa pública do que com o processo eleitoral. Pergunto a todos: será que o

poder econômico e o interesse corrupto vai deixar o Poder Público em paz, ainda que proibamos as empresas de financiar uma campanha eleitoral? Será que as empresas não continuarão tentando a atuação do Poder Público nessa ou naquela direção? Eu gostaria que não; gostaria que a solução fosse essa; se fosse, eu a adotaria de imediato, Senhor Presidente. Mas não é essa. O financiamento é algo que, em primeiro lugar, está a custear uma grande necessidade: a democracia. A democracia tem um custo, e dividir esse custo com a sociedade não é um problema, pensamos nós.

Ao contrário, o financiamento público exclusivo levaria à seguinte questão: todas as propostas que tramitam hoje no Congresso não respondem a um questionamento, que é o da igualdade, e que aqui se fala tanto. Se o Estado fosse o único autorizado a financiar as campanhas públicas, como é que esse dinheiro seria distribuído entre os candidatos? As propostas hoje tramitando no Congresso, todas têm como base a atual representação dos partidos políticos. Portanto, o resultado não seria outro senão a perpetuação desses partidos que aí estão hoje já em maioria.

A única possibilidade de se tratar desigualmente candidaturas não pode partir do Estado, ela tem que partir da sociedade. Se o Estado não for capaz de financiar igualmente cada uma das candidaturas - e as

propostas todas desigualam as candidaturas -, então, eu só posso pensar o seguinte: nós estamos substituindo a sociedade viva, presente, atuante por um Estado que vai apresentar candidatos de diversas categorias diferentes.

A mobilidade política que nós temos verificado, eminente Ministro Luiz Fux, nos últimos vinte anos, se ela resultou, em parte, do financiamento de campanha, eu estou vendo que essa mobilidade foi até aqui saudável, porquanto a sociedade tem aprovado - eu não tiro a legitimidade de nenhum eleito no Congresso Nacional e nem daqueles que ocupam os postos do Executivo -, e eles foram financiados com o atual sistema: cheio, pleno de defeitos.

Por último, eminente Ministro Luiz Fux, eu quero externar aqui uma preocupação: se nós trouxermos este assunto do financiamento das campanhas para um nível constitucional, conforme sugerido por esta Ação, nós vamos engessar o Congresso Nacional em todas as suas iniciativas para legislar a esse respeito. Esta é uma matéria, com todas as vênias, que deve ser tratada pelas leis ordinárias e que deve ser tratada pelo Congresso Nacional, que viabilizará soluções de acordo com os mandos, pressões da sociedade civil. Eu sei que a questão é de difícil solução, não é rápida, mas também não é jabuticaba, ou seja, não é um problema apenas brasileiro. E a última vez que

nós proibimos o financiamento das pessoas jurídicas em campanhas eleitorais resultou numa certa Operação Uruguai, que nós todos bem conhecemos. O "Caixa Dois" poderá existir sempre.

A melhor solução é a luz do sol, Senhor Presidente, eminente Ministro Luiz Fux, a luz do sol é o melhor desinfetante. Aqui mencionou o Deputado Henrique Fontana os custos de campanha, como eles subiram em grande escalada. Eu penso que isso é uma cogitação, é uma hipótese. Eu gostaria de levantar outra hipótese: as campanhas têm sido mais declaradas. Eu não penso que as campanhas tenham encarecido. Elas estão mais declaradas, elas estão mais transparentes e, portanto, elas estão, no papel, mais vistosas, porque, na televisão, nas ruas, etc., elas me parecem muito semelhantes às dos últimos quinze, vinte anos.

Senhor Presidente, creio que o meu tempo esteja a esgotar, mas a nossa fala serve mais para um contraponto reflexivo e com o risco de que uma decisão hoje crie um vácuo e uma grande dificuldade para que o Congresso Nacional, como Casa Legislativa, venha legitimamente legislar a esse respeito. É preciso dar, neste tema, uma razoável liberdade para a legislação.

Muito obrigado, portanto.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Agradecendo a intervenção do Doutor Ricardo Penteado, eu chamo, para assumir a tribuna, o último expositor desta primeira parte, antes do intervalo, o Doutor Raimundo Cezar de Britto, que falará pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

O SENHOR RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO (CONSELHO FEDERAL DA OAB) - Ministro Luiz Fux, Senhora Procuradora, Colegas que aqui já expuseram, Senhoras e Senhores, como já exposto, a Ordem dos Advogados do Brasil é a proponente desta Ação, o que nos dá mais responsabilidade na sustentação. Em razão disso, tive o cuidado de ler todas as manifestações já aqui efetuadas nos autos: tanto aquela do Ministério Público, com sua especialização no combate à corrupção eleitoral, com sua especialização e sua atuação e sua experiência na defesa dos princípios democráticos; e, aí, o Ministério Público concordando, na sua integralidade, com a Ordem dos Advogados do Brasil.

Mas também aqui se fala que a Ordem propõe o ativismo Judiciário, e eu queria trazer para reflexão a manifestação do Senado da República nos autos. Ao fazer o resumo da petição da Ordem, diz o Senado da República, resumindo a Ordem no seu item "a":

Que pretende a Ordem e alega a violação do Princípio da Igualdade, uma vez que, no entender da impetrante, o modelo atual, com grande influência do poder econômico, exacerba as desigualdades sociais projetando-a no ambiente político.

Essa mesma mesma expressão também consta das outras manifestações das entidades aqui habilitadas. Mas, ainda, o Senado:

A violação ao princípio democrático consiste na diferença empírica do poder entre cidadãos favorecendo sempre "detentores do poder econômico e dos seus aliados" em detrimento dos demais eleitores.

Item "c" da manifestação do Senado:

A violação ao Princípio Republicano é evidenciada, no dizer da impetrante, pelo fomento de determinadas praticas políticas e administrativas, infelizmente ainda arraigadas na história do País, pontuado no patrimonialismo e favorecimento pelos agentes políticos, de interesses privados, de seus amigos e credores. Qual o juízo de valor que o Senado impõe a essas afirmações da ordem que ele transcreve? Diz o Senado:

As razões apresentadas acima são efetivamente verdadeiras. Mais ainda: apesar da impetrante estar absolutamente correta. As afirmações do Senado quando se manifesta, aqui, concorda com todas as

premissas apontadas, a de que não há igualdade no processo eleitoral e a de que há abuso de poder econômico.

Costuma-se dizer, no Brasil, que as leis, as portarias, as resoluções valem mais do que a Constituição. E, às vezes, nós costumamos pensar pela Legislação infraconstitucional e não pelo espírito da Constituição. Aqui nós estamos tratando de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade.

E o que diz, expressamente, a Constituição em relação a essas premissas que são apontadas como verdadeiras pelo próprio Senado, que é apontado por um dos **amicus curiae**, que é o PSTU, quando afirma que, no processo atual, é possível que candidatos sejam impugnados apenas por serem pobres. E trazem o exemplo de um estudante, que, por ser estudante, não tinha remuneração e foi contabilizado o trabalho voluntário de seus colegas e foi tido por abuso do poder econômico.

Em Sergipe, um candidato fora apontado como ter cometido abuso, porque doou uma resma de papel para sua campanha. Fatos já aqui expostos nos autos.

E o que diz a Constituição no seu artigo 1º, parágrafo único? Todo poder emana do povo.

Li, por diversas vezes nessa Constituição, que aqui seja aplicada qualquer expressão de desigualdade econômica protegida. Não li, em nenhum momento dessa Constituição, que as pessoas jurídicas que têm um papel relevante e expresso da Constituição na atividade econômica, como aqui já posto, na concorrência da educação, na concorrência do serviço de saúde, não li, em nenhum momento da Constituição, que a pessoa jurídica, que a empresa pode votar e ser votada. Não há nenhuma expressão transformando a empresa, que tem a finalidade básica de buscar o lucro, ser ela eleitora e destinatária do dispositivo constitucional do sufrágio e de ser votada. Ao contrário, o artigo 14 da Constituição que se quer ver cumprida diz expressamente que, no sufrágio, também se deve olhar a igualdade no valor do voto. E, no seu § 1º, expressamente, diz que é preciso, na normatização da norma jurídica, evitar o abuso do poder econômico. Parece-me que não há discordância em nenhuma das manifestações de que o poder econômico influencia desproporcionalmente nas eleições, inclusive na proibição das entidades sindicais de participarem economicamente com as eleições.

A Ordem dos Advogados do Brasil não é, não age, não pensa como os partidos políticos. A Constituição não lhe deu, e nem a Ordem quer, essa atribuição. A Constituição, a Ordem dos Advogados do Brasil não

prega aqui, e nem pretende pregar, o financiamento público de campanha. Não está em debate na sua Ação; na sua Ação simplesmente diz, como diz expressamente a nossa Constituição Republicana, que, na definição de coisa pública, o público que manda é o cidadão, não a empresa, não a pessoa jurídica - expressão, repete-se, da Constituição. A Ordem está dizendo aqui nesta petição que, por finalidade constitucional, a pessoa jurídica e a empresa que visa o lucro, protegido constitucionalmente esse lucro, não pode votar nem ser votada e, portanto, não pode participar do processo sucessório. A Ordem está dizendo aqui nesta petição que o sistema que beneficia, com a proporcionalidade numérica, as doações de campanha, ele, de fato, gera uma desigualdade real, porque não se pode comparar o poder aquisitivo de quem não tem, mas tem direito de se candidatar com aqueles que têm e também tem o direito de se candidatar, à proporcionalidade, a desproporcionalidade, aí, é claramente constitucional.

Certa vez, Dom Helder Câmara nos ensinou que é preciso fazer com que as leis saiam do papel para ganhar as ruas. Nas ruas, nós escutamos o tempo todo que é preciso que as urnas reflitam a vontade do eleitor. Fizemos isso quando proibimos a compra do voto. Fizemos isso quando dissemos que os candidatos têm que ter ficha limpa. Agora é hora de

dizer o que disse a Constituição em 1988: que o poder emana do povo - princípio básico; e que a igualdade, também expressa no seu artigo 5º como cláusula pétrea, é e está sendo comprometida com o processo eleitoral claramente, e confessado pelo Senado, fundado na desigualdade e no poder econômico.

É hora de esta Casa, ainda que com o tempo que levou para julgar, aplicar esse espírito constitucional, como fez, com o passar do tempo, quando revogou a Lei de Imprensa do sistema autoritário de uma ditadura militar. O tempo não impediu que o Supremo efetivasse a Constituição. Caso idêntico ao que aqui estamos a debater.

E por falar em tempo, ele urge e se pede que eu encerre. Vou encerrar também citando aqui Dom Helder Câmara quando discutia o papel da sua Igreja e claramente mencionou: "eu não quero uma Igreja para o povo; eu quero a Igreja com o povo".

E é isso que a Constituição, ao revogar uma ditadura militar, ao revogar a lógica patrimonialista que ali protegia, disse expressamente: "Todo o poder emana do povo". Não sem razão, essa Constituição, com vinte e cinco anos de idade, antes apontada como ingovernável, porque apostou na cidadania, nos proporcionou o maior

período de estabilidade política da nossa história. É hora de mostrar que o caminho que ela apontou está correto dizendo que o povo é quem vale.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Nós faremos agora um breve intervalo de trinta minutos e retomaremos com as demais exposições.

A SENHORA (MESTRE DE CERIMÔNIA) - Senhoras e Senhores, boa-tarde.

Para darmos sequência à Audiência Pública sobre financiamento de Campanhas Eleitorais, ADI nº 4.650 - DF, solicitamos a todos que fiquem em pé para receberem Sua Excelência o Senhor Ministro Luiz Fux, acompanhado da Subprocuradora-Geral da República Sandra Verônica Cureau.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Reabrindo a segunda parte da nossa Sessão, tenho o prazer de chamar, para ocupar a tribuna, Dom Leonardo Ulrich Steiner, Secretário-Geral da CNBB. Dispõe de quinze minutos, na forma regimental.

O SENHOR DOM LEONARDO ULRICH STEINER (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL) - Senhor Ministro-Relator, senhoras e senhores, me permitam ler o texto, porque os senhores e senhoras sabem que bispo fala muito.

Inicialmente, desejo registrar, em nome da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), os cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Luiz Fux, e esta Corte, pela realização desta Audiência Pública, que evidencia a preocupação de auscultar os anseios dos cidadãos e da sociedade civil organizada sobre matéria eleitoral de vertical importância. É alvissareiro constatar que este procedimento aproxima o Poder Judiciário de seus jurisdicionados, cuja voz certamente será ouvida.

A CNBB comparece a essa Audiência Pública por se sentir legitimada pelo seu histórico de participação no aperfeiçoamento das instituições democráticas do nosso Brasil. Em mais de sessenta anos de existência, a CNBB se tornou uma referência nacional, constituindo-se em espaço de anúncio e denúncia de questões que impedem o Brasil de se tornar um país mais justo, solidário e democrático.

Nesse tempo, engajou-se nas ações em prol de uma justa distribuição da terra e contra a violência no campo, na demarcação de terras

indígenas e quilombolas, e no combate ao trabalho escravo. Mais recentemente emprestou seu apoio decisivo às campanhas populares, que resultaram na Lei nº 9.840, contra o abuso do poder econômico no processo eleitoral, e a Lei Complementar nº 135, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que prevê novas e necessárias hipóteses de inelegibilidades, ambas contribuindo para tornar o processo eleitoral mais democrático.

Neste momento em que a sociedade brasileira se empenha em buscar caminhos que ajudem a melhorar a representação popular e o processo de escolha dos governantes, a CNBB entende ser seu dever oferecer, mais uma vez, a sua colaboração. O que nos move a participar desta solenidade é, antes de tudo, a convicção de que a Constituição Brasileira consagra valores ético-jurídicos fundadores do regime democrático, que devem ser respeitados, destacando-se como essencial o livre exercício do voto, em ações limpas e igualitárias. Qualquer ofensa aos princípios que o povo brasileiro colocou na Carta Maior, tais como o princípio democrático, o da igualdade, o da moralidade e o republicano, constituem motivo de profunda preocupação da CNBB.

Conforme se lê na petição inicial desta ADI nº 4.650, tais princípios restam essencialmente feridos pelos dispositivos legais cuja

inconstitucionalidade se argúi. Com efeito, o processo eleitoral é apanágio angular do Estado Democrático de Direito, não podendo ser tratado como simples ritual, mas o exercício essencial da soberania popular, forma inarredável da legítima ação da escolha dos governantes.

Nunca é demais recordar, como afirma o Papa João Paulo II, que o sujeito da autoridade política é o povo, considerado na sua totalidade como detentor da soberania. Comprometer, fraudar, enfraquecer, apequenar o processo eleitoral em que se realiza o direito e dever do voto, torná-lo menos igualitário, permitir-lhe distorções e desvios ofende o próprio cerne dos princípios constitucionais mencionados, além de desconsiderar a ética na política, sem a qual não se sustenta o regime democrático. Assim, permitir a influência do poder econômico no processo eleitoral e nos partidos políticos, mediante a inversão de capitais oriundos de pessoas jurídicas, que não votam, que não têm a natureza de cidadãos ou de filiados das agremiações partidárias, é institucionalizar uma desigualdade incompatível com o equilíbrio igualitário do processo eleitoral e político, como previsto em nossa Constituição.

O financiamento pelo capital privado, especialmente dos grandes grupos econômicos, nas eleições e aos partidos tem-se caracterizado

historicamente como uma fonte de desvios, corrupção, contrapartidas excusas, favorecimentos indevidos, maculando a pureza e a integridade do processo eleitoral e o exercício do mandato pelos eleitos.

A Ordem dos Advogados do Brasil tem razão quando diz na petição:

> Prejudicados por óbvio, são os candidatos mais pobres e os que não desfrutam da mesma intimidade com as elites econômicas ou não têm identidade com os seus interesses e bandeiras, e que acabam sem o mesmo acesso aos recursos de campanha, o que compromete gravemente a igualdade de oportunidades na competição eleitoral, sem falar daqueles que, pelas mesmas razões, desistem de se candidatar pela absoluta falta de condições financeiras para competirem no pleito eleitoral.
> Até aqui é o que nos diz a Ordem dos Advogados do Brasil.

Comprometido pelo financiamento de capital privado, o sistema eleitoral fere a democracia, que só é verdadeira enquanto assegura a participação dos cidadãos nas opções políticas e garante aos governados a possibilidade quer de escolher e controlar os próprios governantes, quer de os substituir pacificamente quando tal se torne oportuno. Ela não pode, portanto, favorecer a formação de grupos restritos de dirigentes que usurpam o poder do Estado a favor de seus interesses particulares ou de seus objetivos ideológicos (Papa João Paulo II).

A ADI em causa se refere, também, a doações para campanhas feitas por pessoas físicas e utilização de recursos próprios dos candidatos, matérias que estão a exigir regulamentação limitadora motivada pelos mesmos fundamentos que constam no pedido inicial. Nessa matéria, o requerimento é para que esta Corte conceda prazo ao Congresso Nacional para que edite a legislação aludida sob pena de, não sendo normatizado o tema, esta Corte se torne legitimada a fazê-lo.

Também aqui a CNBB considera procedente o pedido como primeiro passo para se chegar ao afastamento total de qualquer contribuição privada para as eleições, já tendo a entidade manifestado publicamente o seu apoio ao financiamento público exclusivo, que preferimos denominar "financiamento democrático", afastando-se, assim, a influência do poder econômico no processo eleitoral. Vale destacar que tal providência, para atingir a eficácia pretendida, há de ser meticulosamente regulamentada, assegurando-se acompanhamento popular e intensa fiscalização. Assim, tornando os pleitos mais justos, transparentes e igualitários, assegura-se a melhor representação política no Parlamento, e em todos os níveis federativos, ao mesmo tempo em que lhe é restituída a credibilidade necessária para o correto funcionamento da democracia representativa. Não nos esqueçamos,

porém, que a soberania popular deve ser privilegiada também por outros instrumentos que a fortaleçam, a exemplo dos previstos no artigo 14 da nossa Constituição.

Firmada na sua missão de contribuir para o fortalecimento da democracia e da cidadania em nosso País, a CNBB se manifesta pelo provimento integral da ADI nº 4.650 como forma necessária de aperfeiçoamento do Estado Democrático e de Direito.

Agradeço a oportunidade de falar em nome da nossa Conferência Episcopal.

Obrigado, Senhor Ministro.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a intervenção de Dom Leonardo Ulrich Steiner, chamo à tribuna o Doutor Geraldo Tadeu Moreira Monteiro, do IUPRJ - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

O SENHOR GERALDO TADEU MOREIRA MONTEIRO (INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISA DO RIO DE JANEIRO - IUPRJ) - Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, em cuja pessoa cumprimento os demais membros da Mesa; Subprocuradora-Geral da República, Doutora Sandra Cureau - Ministro Fux, é um prazer reencontrá-lo dos tempos da nossa

bancada da UERJ, quando tive o prazer de dividir a docência com Vossa Excelência, e vejo com muito prazer e com muito orgulho a seu desempenho profissional - ; demais Palestrantes e Debatedores.

O meu intuito aqui, Ministro, neste curto período de tempo, é mostrar, do ponto de vista da ciência política, os dados que podem subsidiar o debate sobre o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas no Brasil. Preparei algumas tabelas e alguns gráficos que são bastante eloquentes a respeito do que é o estado atual do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Então vamos começar.

Apresentando então o problema, eu diria que o financiamento eleitoral hoje é uma preocupação em todo o mundo, não apenas no Brasil. Essa discussão ocorre há pelo menos dez ou vinte anos, em diferentes países, a partir dos anos 90, especialmente com a transição para a democracia nos países do leste. Isso provocou uma série de discussões sobre o sistema eleitoral nesses países, enfim, também a questão de financiamento de campanhas, sem contar vários escândalos que surgiram nos países europeus, por exemplo, nós vimos o Presidente Chirac responder a um processo por questões eleitorais, vimos agora Nicolas Sarkozy também diante de um questionamento sobre o financiamento da *L'Oréal* à campanha eleitoral, vimos

essa questão na Itália, na Alemanha. Então é uma preocupação que não é só brasileira, é uma preocupação mundial.

Há hoje um movimento, no mundo inteiro, de combate à corrupção eleitoral e de busca de uma maior responsabilidade entre políticos e eleitores. É o que está colocado aí no segundo ponto - *accountability* -, que é a ideia de que políticos, homens públicos tenham diante de seus eleitores uma maior responsabilidade, especialmente na questão do gasto eleitoral.

Há também uma crescente demanda por transparência, e nós temos visto isso no Brasil. Aliás, é importante ressaltar que nós temos feito diferentes, pequenas reformas no Brasil. A questão da transparência foi implementada a partir de 2009, no Brasil, e 2012 também, com a obrigação, por parte dos partidos políticos, de revelar os seus doadores de campanha. Hoje, nós temos acesso, no *site* do TSE, a toda lista de doadores de campanha e podemos trabalhar com essa informação.

E, finalmente, um tema que tem surgido muito aqui nos nossos debates, que é a questão da equalização da competição política. Nosso ponto nevrálgico é sempre o de criar condições de igualdade na competição.

Vamos fazer um pequeno diagnóstico do financiamento eleitoral no Brasil, e aí eu deixo os senhores verem a curva de crescimento dos

gastos eleitorais, os gastos de campanha no Brasil - são dados oficiais extraídos do *site* do TSE e algumas dessas tabelas foram extraídas do *site* do Transparência Brasil, num *site* chamado "As claras" onde é feito todo um trabalho de acompanhamento dos gastos eleitorais.

Como os senhores podem perceber, houve um salto muito significativo no volume de gastos de campanha, que foi ressaltado aqui pelo eminente deputado Henrique Fontana, e aí os dados comprovam integralmente isso. No próximo *slide* nós vamos ver isso. Nós passamos de gastos da ordem de setecentos e noventa e oito milhões de reais, em 2002, para quatro bilhões, quinhentos e cinquenta e nove milhões de reais em 2012. E aí eu fiz um pequeno comparativo: o PIB brasileiro cresceu 41.3% no período, a inflação foi de 78% e o crescimento dos gastos eleitorais foi da ordem de 471.3%. Então, nitidamente, há um inflacionamento dos gastos eleitorais, muito além daquilo que foi o crescimento do PIB, por exemplo, ou até mesmo da inflação. Então nós não estamos falando de uma espécie de correção monetária dos gastos. Nós estamos falando de um mercado altamente inflacionado.

Eu fiz uma tabela que permite qualificar um pouco esses dados - deixo os senhores analisarem -; nós temos o país, a população, o PIB

sempre em milhões de dólares, o gasto eleitoral apurado para diferentes países, o gasto **per capita** e o gasto sobre o PIB. Aí nós podemos perceber, por exemplo, que países como o Reino Unido ou a França têm um volume de gastos infinitamente menor que o nosso, isso está convertido para dólares, claro que os dados originais estão em euros. Mas aqui nós vemos, por exemplo, que a França gastou cerca de 30 milhões de dólares para fazer sua campanha eleitoral de 2012. Nós vamos ver que isso corresponde quase que à doação de um único doador na campanha de 2012. Um único doador doou quase exatamente tudo o que foi consumido na eleição francesa. O último dado impressionante, dois dados, é que o Brasil tem uma gasto per capta muito acima do gasto da França, da Alemanha e do Reino Unido, o Brasil tem um gasto de $10,93 per capta. E, também, o que é mais impressionante, o Brasil é o país que tem a maior proporção do PIB gasto em campanhas eleitorais, como vocês podem ver, 0,89% do nosso PIB é gasto em campanha eleitoral, superando inclusive os Estados Unidos com 0,38 %. Embora a campanha nos Estados Unidos tenha custado seis bilhões de dólares, na última campanha de 2012, e a do Brasil dois bilhões de dólares, quando nós comparamos com o PIB vemos que o Brasil é o país que mais gasta, em termos eleitorais, no mundo.

Mais um dado importante: doações a candidatos versus doações a comitês. Nós temos visto, de 2008 para cá, crescer o número de doações à comitês e o Ministério Público Eleitoral sabe disso. Isso é uma forma bastante usual de disfarçar doações a candidatos, doa para o comitê e o comitê distribui entre os candidatos. Nós temos visto o crescimento das doações aos comitês.

Esse dado mostra que, ao longo do tempo, tem diminuído, substancialmente, a contribuição por pessoas físicas. Em 2004, no canto superior esquerdo, nós tínhamos 27% das contribuições dadas por pessoas físicas. Em 2008, esse percentual cai para 14 %, praticamente a metade. Em 2010, para 8,7%. Em 2012, apenas para 4,9%. Ou seja, as pessoas jurídicas são responsáveis pelo financiamento de 95 % dos gastos eleitorais. Acho que está muito claro:, quem está inflacionando esse mercado é a empresa privada. Nós temos dados mais eloquentes ainda.

Esse gráfico de dispersão mostra, Senhor Ministro e demais companheiros, que há uma correlação de quase 100% entre mais votos e mais recursos, quanto mais dinheiro na campanha mais votos. Se nós olharmos a curva de 2004 até 2012, ela é muito parecida. Na verdade, o gráfico de dispersão mostra, numa das linhas, o montante de recursos e, na parte de

baixo, o montante de votos, chegarmos até o ponto de, em 2012, nós termos uma correção perfeita, a correlação é de 1,00 que corresponde a 100% de correlação. Todos aqueles candidatos que se elegeram ou que tiveram mais votos foram aqueles que tiveram mais dinheiro. Então, me parece que esses dados mostram que há uma influência, nítida e clara, do poder econômico nos resultados eleitorais.

Eu trouxe também, à consideração, algumas das maiores doações à campanhas no Brasil em 2010, são os dados que estão consolidados. Então, vejam os senhores que, dos dez maiores doadores, seis são construtoras, são empreiteiras, especialmente, a Camargo Corrêa que doou cinquenta milhões de reais, o que é aproximadamente vinte e cinco milhões de dólares, praticamente, tudo que a França gastou para fazer as suas eleições presidenciais e legislativas do ano de 2012. Ou seja, nós estamos despendendo um montante de recursos muito significativo. Nós, não, as empresas privadas estão dependendo um montante muito significativo de recursos. E é claro, Senhores, que as empresas privadas - e eu concordo, inteiramente, com o que disse o Dr. Cezar Britto - não têm cidadania,, elas não são cidadãs, elas não podem votar nem serem votada, elas têm interesses. Então, também como disse o Professor Doutor Daniel Sarmento, anteriormente, o que mostra que as

empresas não têm ideologia é o fato que elas doam para candidatos de partidos opositores.

Então, nós não estamos falando de liberdade de expressão. Nós estamos falando de investimento, e é disso que se trata. Nós sabemos que essas empresas, ao financiar candidatos pelo Brasil afora, em diferentes Estados, se a gente pegar o mapa, por exemplo, a Camargo Corrêa, a gente vai ver que ela financiou candidatos em todo Brasil e de todas as tendências políticas, exceto, obviamente, as tendências de esquerda.

Bom, vou me permitir, Senhor Ministro, algumas idéias e princípios e diretrizes para uma reforma do financiamento eleitoral, porque nós estamos diante dessa questão.

Bom, primeiro, os objetivos da reforma, ao meu ver, deveriam ser combater a corrupção, acho que estamos todos de acordo com relação a isso; estabelecer igualdade entre os competidores; permitir um maior empoderamento dos eleitores, com maior controle, maior transparência; e o fortalecimento dos partidos políticos, em face dos financiadores, porque as experiências internacionais mostram que entre o eleitorado ou o partido e os seus financiadores, o parlamentar, enfim, o eleito acaba sempre considerando os interesses dos seus financiadores porque ele sempre pensa na sua reeleição.

Os instrumentos da reforma parecem-me claros também a partir da experiência internacional: transparência com a identificação de doadores. Nós já temos isso no Brasil; estabelecimento de tetos para gastos de..., e para doações; efetividade dos meios de controle e punição; também, temos que reforçar o papel do Ministério Público Eleitoral e da própria Justiça Eleitoral; a conjugação entre meios privados e públicos de financiamento eleitoral.

E eu quero declinar aqui que eu não sou favorável ao financiamento público exclusivo de campanha, porque, ao meu ver, isso gera dependência em relação ao Estado. Não estão claros os critérios de distribuição. Serão os mesmos do fundo partidário? Os partidos maiores vão receber mais do que os menores? Como ficam os partidos menores e as novas tendências? E, *last but not least*, a opinião pública brasileira, certamente, não gostaria de pagar mais essa fatura. Quanto é que vai ser o financiamento de campanha? Três bilhões dos cofres públicos? Provavelmente, o eleitor não vai querer discutir essa possibilidade. E restrição às atividades dos governantes candidatos que, aí, nós estamos discutindo um ponto muito mais importante.

É, basicamente, eu vou procurar ser bem sucinto, vou deixar, aí, aos Senhores a leitura..., nós falamos muito aqui das doações por

pessoas jurídicas e, aí, está a lista da própria lei eleitoral que mostra que já várias pessoas jurídicas são impedidas de doar: entidade de utilidade pública, entidade de classe sindical, beneficentes religiosas, enfim, organizações não governamentais, ou seja, praticamente todas as pessoas jurídicas já são impedidas de doar, menos a empresa privada, o que cria mais um desequilíbrio. Os sindicatos podem ter seus candidatos, podem querer apoiar seus candidatos, mas eles não podem doar, enquanto as empresas, livremente, podem doar. Claro, submetidas às regras da lei.

Deixo, aí, os Senhores verem os países que adotam proibições ou restrições às doações por empresas, ressaltando, por exemplo, que a França proíbe, cabalmente, toda e qualquer contribuição por empresa. Só pessoas físicas podem doar. E nos vemos que o volume de gastos eleitorais na França é infinitamente menor do que o nosso. Então, é possível desinflacionar a campanha política.

E um parêntese, Senhor Ministro, falo até contra..., contra a minha própria causa porque eu trabalho com pesquisas eleitorais. Estou falando como cidadão e não como empresário. O estabelecimento do teto também já foi dito, aqui, anteriormente, e eu coloquei, aí, uma lista dos brasileiros mais ricos, segundo a revista *Forbes*, e ficamos a imaginar qual seria

a contribuição que cada um deles individualmente poderia dar a seus candidatos, enquanto..., como já disse, aqui, quem doa mil e quinhentos reais pode ser acusado de abuso de poder econômico. Também, países que fixam tetos para doações e, por último, o estabelecimento, pela Justiça Eleitoral, de um teto de gastos que, como, se não me engano, o Ministro Alckmin ressaltou, aqui, o artigo 17 já prevê uma lei..., prevê uma lei que possa definir o limite de gastos.

Se nós tivermos o limite de gastos, limite de contribuição por pessoas físicas e proibição de doação por pessoas jurídicas, nós vamos ter uma campanha certamente muito mais limpa, muito mais igualitária e muito menos inflacionada no Brasil.

Muito obrigado, Senhor Ministro.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a presença do Professor Geraldo Tadeu, chamo agora o Doutor Vitor de Moraes Peixoto, Diretor do Instituto Universitário de Pesquisa, do IUPRJ também.

O SENHOR VITOR DE MORAES PEIXOTO (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO - UENF) - Excelentíssimo Ministro, Excelentíssima Procuradora, Secretária

Carmen de Souza, demais colegas Debatedores presentes à Mesa, permita-me uma correção, Excelentíssimo, sou da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Na verdade, eu me doutorei pelo IUPRJ, ainda na transição, exatamente com a tese de doutorado, da qual trago alguns dados aqui, cujo objetivo principal, na verdade, não gostaria nem de entrar nas querelas constitucionais, se é constitucional ou não intervir neste momento, porque eu até admito ser ousado às vezes, mas não seria imprudente nesta Casa de falar sobre questões constitucionais. Vou obviamente passar por algumas questões normativas do dever/ser, mas eu gostaria de decantar, na realidade, para trazer alguns exemplos que, pleonasticamente, a gente chama de exemplos exemplares que possam iluminar os caminhos que nós temos.

Um dado que é muito conhecido de todos nós é que o financiamento exclusivamente público de campanhas, por exemplo, inexiste no mundo democrático. Então, é uma experiência que não foi experimentada dentro de um país democrático ainda. Se tem algo a dizer sobre isso, a gente tem que ver quais são os limites que chegam às regulações, às intervenções que os Estados fazem na competição eleitoral.

Passo agora a considerar, então, qualquer tipo de intervenção do Estado na competição eleitoral como um sistema de regulação

do financiamento, então, os TSE passa, por exemplo, a meu ver, teoricamente, como agência reguladora do processo eleitoral.

A gente tem uma série de questões sobre a independência dessas agências. No Brasil, a gente sabe que é uma independência completa que o TSE tem. Esse é um dado muito interessante, porque, na Bélgica, por exemplo, o seu corpo que regula as eleições é, Senhor Ministro, simplesmente composto pelos próprios deputados. Então, imagine como se poderia pensar isso no Brasil, se os deputados compusessem o TSE hoje para poder regular o próprio sistema de campanhas. Existem muitos avanços da legislação brasileira que nós temos que reconhecer, e essa independência é um deles. Nós temos uma Casa hoje que pertence ao Judiciário e que regula a competição eleitoral, a bem dizer, muito bem regulamentada. Essas agências produzem informação, que são absolutamente essenciais para *accountability*, ou seja, para responsabilização de alguém, precisa-se ter informação. O TSE vem cumprindo esse objetivo espetacularmente no Brasil. Desde os anos 2000 para cá, o TSE vem aprimorando a sua forma de divulgar os dados durante mesmo as campanhas eleitorais, um fato que deve ser aplaudido. Essas informações sobre *accountability*, que a gente chama *accountability* horizontal, porque ela é entre Casas, entre Poderes, e não entre indivíduos e seus partidos e seus

representantes, que o conceito se refere a *accountability* vertical, ou seja, quando a gente tem problemas de *accountability* vertical, a gente supre com o *accountability* horizontal. É o que nós estamos tendo hoje no Brasil.

Obviamente, como já foi dito aqui, essas regulações visam a garantir a competitividade mínima do sistema e, ao mesmo tempo, garantir a liberdade de expressão.

Um elemento que me chamou a atenção aqui neste debate hoje é que poucos oradores chamaram a atenção para um momento que os Estados Unidos viveram em 76 com a ação entre *Buckley v. Valeo,* que era exatamente entre a liberdade de expressão do indivíduo - que estava em jogo e foi assim chamada a primeira emenda, é óbvio que todos aqui conhecem, não vou voltar essas questões -, mas é o que eu prevejo que acontecerá dentro deste Tribunal: é o argumento liberal de liberdade de expressão. Quando alguém doa os seus recursos financeiros, ele está, na verdade, tentando expressar as suas preferências políticas e, se ele tem melhores condições, ele não poderia, pela teoria liberal, ser cerceado desse direito. Não que eu concorde, absolutamente. Eu estou longe de ser um liberal nesse sentido, mas esse é o argumento que normalmente encontramos em toda questão teórica que envolve regulação do financiamento de campanhas. E obviamente que o

objetivo maior das regulações é prevenir as interferências daquilo que poderíamos chamar de prioridade de interesse, ou interesse muito específico, que determinados grupos podem fazer diante do poder político.

A grande questão aqui, se me permitem ser um pouco mais voltado para a área de onde venho, é que existe uma conversibilidade muito forte entre poder econômico e poder político.

Na década de 50, nós tivemos - Geraldo Tadeu sabe muito bem disso na Ciência Política - uma corrente teórica chamada Teoria da Modernização, que versava o seguinte: todo poder político, na verdade, será influenciado pelas estruturas sociais que estão por trás daquela sociedade. Então, essa conversibilidade, e, na verdade, vou complementar essa alta reconversibilidade de poder econômico em poder político, e vice-versa - porque não interessaria nada o poder econômico intervir no poder político, se o poder político também não viesse, num momento subsequente, intervir no poder econômico -, essa alta reconversibilidade desse sistema, poderíamos dizer, assim lumaniano de se autorreconstruir, um sistema autopoiético - para chamar aqui os constitucionalistas lumanianos - para a questão da relação entre sistema de financiamento e sistema político.

O *International IDEA* é uma instituição internacional que faz estudos sobre financiamentos de campanhas, sobre sistemas eleitorais. Ela levantou quase umas duas dezenas de países. Eu trouxe aqui 104 países, porque foram selecionados somente os democráticos, e aí vemos como esses países regulam o seu sistema, se ele existe, porque poder-se-ia chamar de uma agência e todo um sistema de financiamento. Apenas 34%, ou seja, um pouco mais de um terço dos países não regulam, mas é um terço dos países democráticos existentes hoje no Brasil; não é nada, ou seja, não existe qualquer tipo de regulação no sistema de financiamento de campanhas.

E qual é essa forma de regular o sistema? Não é só proibindo empresas. Existem outras formas de intervir na competitividade do sistema que é, por exemplo, dando fundo eleitoral, dando acesso à mídia. Tudo isso é recurso distribuído do Estado para os partidos por um critério que nunca é igualitário, e se fosse igualitário, ele é também arbitrário, porque a igualdade é uma questão arbitrária, subjetiva, como todas as outras, e qualquer tipo de distribuição de recursos ao partido é, sim, uma forma de intervenção do Estado na competição eleitoral.

Nós falamos muito na questão das origens das empresas, mas há um outro braço, quer dizer, dar suporte ao partido é também uma

forma de intervir. E existe uma série de questões normativas, teóricas, que dá sustentação a essa forma de intervir, que são, por exemplo, as teorias de ciclos eleitorais, mas não ciclos econômicos, mas os ciclos em que os partidos podem, em certo momento, estar em baixa na sociedade como um todo e passar por uma crise de financiamento extraordinário a ponto de colocar o sistema em xeque. Ou seja, no momento em que todo cidadão tivesse algum tipo de receio ao seu partido, ninguém poderia simplesmente, ou se negaria completamente a financiar os partidos políticos, e, obviamente, teríamos o sistema em crise.

Por outro lado, temos as questões dos limites das proibições que temos nas instituições privadas. E aí é que acho que o sistema está pecando no Brasil, porque, se podemos, por exemplo, repassar recursos públicos, quase todos, boa parte dos países democráticos repassam. Vou tentar adiantar um pouco para poder chegar na questão dos recursos privados. Qual é a grande questão? Se existem limites para doações, se perguntarmos isso ao sistema brasileiro, existe. Mas o problema é que existe um limite que é proporcional ao ganho do indivíduo. Aí que é a grande questão. Se conversarmos com qualquer estudante de Direito americano - e eu fiz isso algumas vezes no doutorado-sanduíche -, eles sempre imaginavam que a tese estava sendo versada sobre o direito de o indivíduo doar. E qual era o tipo de

imposição legal contrária a esse direito? Só que, no Brasil, isso é exatamente o contrário. Nós vedamos o indivíduo pequeno de doar, porque ele não pode competir em igual com o Eike Batista, por exemplo. Eles não entendiam. Isso era a inversão da liberdade, porque se fala em proibição de doar, a gente tem proibição no Brasil - mas não se fala dos grandes, a gente está falando dos pequenos - porque, na verdade, a grande imposição que o sistema legal impõe, no Brasil, hoje, é a proibição de 10% dos recursos auferidos no ano anterior. Então, se eu tiver a disposição de doar, junto com Eike Batista ou com o Gerdau, eu nunca vou poder estar em pé de igualdade com ele, porque o limite dele é, exatamente, o que ele auferiu, o que eu auferi. Na verdade, a liberdade que está sendo punida é do pequeno e não do grande no Brasil. Os americanos têm uma dificuldade enorme de entender isso, exatamente porque lá a questão constitucional é colocada de forma contrária, que a liberdade que está sendo cerceada é a do grande doar.

Bom, existem várias formas de colocar limites aos partidos e aos doadores, isso varia no mundo de uma forma, assim, extraordinária, porque você pode colocar limite não só para o doador como também para quem arrecada os recursos. Eu penso que o legislador, no momento em que colocou limites aos doadores, no Brasil, estava mais preocupado não em retirar

a potência de arrecadação, de intervenção dos doadores, mas aquilo que o partido poderia retirar, como se fosse uma proibição aos partidos de ir até à empresa e fazer algum tipo de achaque. Então, eu vou proteger a empresa, ela não pode doar mais do que 2% do auferido, para que ela não seja, exatamente, achacada pelos políticos, é a única forma que eu consigo compreender de você colocar um limite que seja proporcional à renda do doador, e não um limite para o partido arrecadar.

Nós temos uma - eu peço perdão da palavra -, mas é uma excrescência jurídica, que é como se fosse para os partidos arrecadarem pelo fato seguinte: é como se você tivesse numa corrida e você colocasse o limite de velocidade da pista sendo um alto limite. Eu digo para o motorista, antes dele sair de casa, você informe à Polícia Federal, por favor, qual que é a velocidade limite que o senhor pretende chegar. O senhor só vai ser multado se o senhor ultrapassar essa passagem. Agora, o seu limite vai ser diferente do limite do seu outro concorrente, porque o partido coloca os seus limites no início da campanha, é quase que um oximoro você dizer para ele qual vai ser o limite; para uns funcionam como um autoban, não tem limite exatamente, é quase como uma obrigação legal somente inserir aquele limite no início da campanha.

Pois bem, eu trago aqui alguns dados simplesmente sobre como os países dão apoio aos seus partidos, e como eles proíbem de um lado. São dois braços de intervenção na competição. Eu criei dois indicadores: esse aqui é do "Suporte Público aos Partidos"; vários países, por exemplo, são selecionados aqui simplesmente, dos 104, os Estados Unidos e Venezuela não dão nenhum tipo de suporte; o Brasil tem, numa escala que vai até 7, um grau 6; esse é um dos braços de como você pode fomentar os partidos políticos.

E a outra é o dos "Recursos Privados". Esse também é um indicador que varia de 0 a 10; quase 1/3 dos países não proíbem nada, como nós vimos, e alguns países, poucos, nós temos aí cerca de 19 a 20% dos países que estão da mediana para cima. Esses são os países que no grau, não é, o Brasil está aí no grau máximo de proibição, se a gente considerar que o limite imposto pelo partido é um tipo de limite e um tipo de controle colocado - o que, na verdade, a gente sabe que não funciona. Por mais que ele não funcione, a ciência política não poderia retirar esse tipo de contribuição, como se fosse um tipo de intervenção.

Pois bem, para terminar, não faria sentido - eu acho que o Geraldo Tadeu, como mostrou gráficos interessantes aqui que vão na mesma

direção -, não faria sentido regular se os gastos não tivessem impacto nenhum nos votos.

Bom, a gente sabe, o Geraldo Tadeu mostrou, eu vou tentar passar, porque eu tenho apenas um minuto aqui na minha frente. Eu utilizei os votos das eleições proporcionais de 2010, foram quase 15 mil candidatos - estão aí 13.947, quase 14 mil candidatos -; essa soma foi quase 1,8 bilhões de reais gastos por esses candidatos, só nas eleições proporcionais. Isso aqui é o gasto por partido, a gente vê a concentração no PT, PSDB e PMDB. Eles juntos arrecadam cerca de 45% dos gastos, só esses três partidos, são gastos de concentração.

Bom, meu modelo de explicação levava em consideração o estado que o indivíduo permitia.

Eu encerro por aqui. Muito obrigado, Ministro.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a participação do Doutor Vitor de Moraes de Peixoto, eu convido agora o Doutor Valdir Leite Queiroz, Presidente da Agentes Voluntários do Brasil - AVB.

O SENHOR VALDIR LEITE QUEIROZ (PRESIDENTE DO AVB) - Boa-tarde, Senhoras; boa-tarde, Senhores. Excelentíssimo Senhor

Ministro Luiz Fux; Excelentíssima Subprocuradora Sandra Cureau; Doutora Cármen Lilian.

Eu represento aqui a AVB - Agentes Voluntários do Brasil. Somos uma ONG que existe de fato desde 2003, e de fato e de direito, desde 2010. Temos objetivo concreto: o combate à corrupção. Fiz questão de enfatizar a palavra "concreto" porque o combate à corrupção, assim como o combate à dengue exigem atos concretos. Podemos afirmar com segurança que 99% dos brasileiros são contra a corrupção, mas, infelizmente, também podemos afirmar com absoluta convicção, que 99% dos brasileiros não fazem absolutamente nada de concreto para combater esta corrupção.

Porém, o que ainda nos alegra, é saber que essa "omissão" se dá por um único motivo: falta de conhecimento de que, dedicando apenas dez minutos do seu tempo por semana, é possível fiscalizar concretamente a aplicação de qualquer verba pública deste País. Esta é a função da AVB: oferecer ferramentas para que qualquer cidadão, de qualquer Município brasileiro, possa fiscalizar a aplicação, **in loco**, da verba pública que chega a seu Município.

Já somos mais de quinhentos e cinquenta voluntários, já estamos em vinte e quatro Estados e em mais de cento e oitenta Municípios.

Nossos Voluntários já estão fiscalizando mais de treze bilhões de reais, e cada centavo destes treze bilhões tem nome e sobrenome. Basta entrar em nosso site, que está lá: o nome do Município, os nomes dos voluntários daquele Município, o valor da verba fiscalizada e a destinação da referida verba. A Lei de Acesso à Informação, a internet e o cidadão voluntário são ferramentas poderosas e concretas contra a corrupção.

Pois bem, Senhores, e o que a corrupção tem a ver com nosso tema? Bem, antes de responder a esta pergunta, abro aqui um parêntese para registrar, que, conforme despacho proferido nesta ADI, que originou esta Audiência Pública, o ilustre Relator, Ministro Luiz Fux, sabiamente, deixou claro que o que se busca, nesta Audiência, não é colher interpretações jurídicas dos textos legais, mas, sim, trazer para discussão pontos relevantes na visão da sociedade. Portanto, o meu viés era este. Sendo assim, na nossa visão, e respondendo à pergunta que fizemos antes - o que a corrupção tem haver com nosso tema? -, eu diria que tem uma relação umbilical. Nós costumamos dizer, em nossas palestras sobre a corrupção, que o Brasil tem dois problemas: a corrupção e o silêncio dos bons. Na nossa visão, o mais grave não é a corrupção, e sim o silêncio dos bons, pois o corrupto faz exatamente o que se espera dele. O que esperar daqueles sem moral, sem escrúpulos, sem

cidadania? Ora, o que se pode esperar deles é que eles pratiquem atos ilegais, corrompendo, manipulando, pois isto é da natureza deles. Por outro lado, o que esperar dos homens de bem? Devemos esperar a mansidão, a inércia, a passividade? Não, não é isto que esperamos dos homens de bens. Porém, nós entendemos este estado de passividade, de mansidão e de inércia, baseado no seguinte fato: estudos mostram que dois terços da população adulta brasileira são analfabetos funcionais. Se somarmos as crianças a este grupo de analfabetos funcionais, teremos, sobre os nossos ombros, cento e quarenta seis milhões de brasileiros. Isso faz com que nós, cidadãos, que privilegiadamente fazemos parte deste outro um terço e que temos a capacidade de interpretar as coisas, saiamos dos nossos casulos, das nossas ilhas e partamos para o continente.

Prosseguindo e adentrando o tema específico dessa coleta de opiniões, ouso plagiar aqui um Ministro desta Casa, quando proferiu, em um julgamento sobre os poderes do CNJ, a seguinte frase: até as pedras sabem. Repetindo: até as pedras sabem. Pois bem, Senhores, até as pedras sabem que o antro da corrupção no Brasil é formado pela simbiose entre Poder Público e empresas, via financiamento de campanhas. E o que o Conselho Federal da OAB quer e busca é cortar o cordão umbilical entre empresas e Governo.

Os dados da corrupção no Brasil são impressionantes. Os especialistas afirmam que são desviados de 2,2 a 3% do PIB nacional, o que significa dizer que cerca de oitenta bilhões de reais são desviados por ano, por meio de atos de corrupção.

Os estudiosos também concordam - assim como as pedras - que artéria de mais grosso calibre que alimenta a corrupção é a doação de empresas para campanhas eleitorais.

A corrente que defende a manutenção de financiamento de campanhas por empresas e pessoas naturais não enxergam ou fingem não enxergar que os cidadãos brasileiros estão chegando no seu limite de tolerância. E, por perceberem isso, porém sem ousadia necessária, vão fazendo remendos em leis que, na realidade, somente irão agravar a situação. É o caso do Projeto de Lei nº 140/12, que tramita no Senado e já aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos, onde as doações de empresas e pessoas naturais continuarão. Porém, 55% serão para o candidato e 45% para um fundão, a ser utilizado por todos.

Ora, Senhores, dinheiro nunca foi problema para as empresas que fazem essas doações. E o que vai ocorrer é que a empresa que doava, por exemplo, cem mil reais para um candidato, agora, ela doará cento e

oitenta e dois mil reais, sendo 55% para o candidato e os 45% restantes para o fundão, o que significa dizer que a empresa ficará com "créditos" para buscar nos cofres públicos, fomentando ainda mais a corrupção.

Infelizmente, Excelência, os políticos, com raras exceções, não percebem que a sociedade brasileira não suporta mais tanta corrupção originada especificamente desse modelo de financiamento de campanhas. Eles não percebem que este modelo pode ser comparado a um trem que parte em uma ferrovia rumo ao abismo que, ao invés de estarem todos preocupados de construírem novos trilhos para levá-los a uma planície segura, eles continuam preocupados com as cortinas do trem, fazendo remendo nessas cortinas. Eles agem assim exatamente como a experiência do sapo cozido, onde estudiosos e biólogos provaram que um sapo colocado em recipiente, com a mesma água de sua lagoa, fica estático durante todo tempo em que se aquece a água até que ela ferva. O sapo não reage ao gradual aumento da temperatura. Ou seja, ele não reage à mudança de ambiente - assim como os políticos. E morre quando a água ferve, inchado e feliz. Por outro lado, outro sapo que seja jogado nesse recipiente, já com a água fervendo, salta imediatamente para fora, meio chamuscado, mas vivo. Nossos políticos não percebem que água desse caldo,

chamado financiamento particular de campanha, está chegando em ponto de fervura.

Pois bem, Senhores, nesta discussão toda sobre financiamento de campanha, vejo dois pontos importantes que têm sido esquecidos - inclusive, aqui ninguém falou sobre eles -, os quais eu aponto e ouso comentar.

O primeiro ponto é o seguinte: o gasto com propaganda feita pelos governos, principalmente, nos dois últimos anos de mandatos. Nós temos dados que comprovam isso. Ora, Senhores, mesmo que se consiga mudar o modelo de financiamento de campanha para o modelo cem por cento públicos, os partidos dos candidatos que estiverem no Governo terão uma vantagem extremamente grande sobre aqueles que não estão no Governo.

Portanto, uma lei que trate do financiamento público de campanha não poderá deixar de impor limites de gastos com propaganda para os Governos de todos os níveis, sob pena de causar um desequilíbrio entre as partes em uma eleição.

Somente para se ter uma ideia, no ano de 2012 - e isso é para corroborar o que estamos fazendo, não há nenhuma ideologia política -, o Governo de Goiás - falo de Goiás, porque sou de Goiânia e sou voluntário lá -,

pois bem, somente em 2012, o governo de Goiás gastou 150 milhões com propaganda. Isso equivale a um gasto de 36 reais por eleitor/ano. Se considerarmos que esse gasto se repetirá este ano - e tudo indica que se repetirá -, teremos o valor gasto de 72 reais por eleitor. Este valor é extremamente alto, pois, se considerarmos que o valor proposto para se gastar por eleitor, em uma campanha com financiamento 100% público, seria de 7 reais por eleitor, ou seja, neste caso, está se gastando, por fora, 10 vezes mais por eleitor, o que significa dizer que os partidos que tiverem candidatos ao Governo terão grande chance de se perpetuarem no Poder.

Impulsionando esses gastos astronômicos com publicidade está um elemento perverso e desumano que se chama popularidade do governante. Ele é perverso e desumano, porque a sua lógica é inversa, ou seja, quanto mais baixa e pior a situação do Governo, do Estado e do povo, mais ele investe em propaganda, tirando verbas valiosas de outros setores fundamentais, como saúde, educação e segurança.

Apenas para corroborar o que afirmamos, esses 150 milhões de reais gasto com propaganda no ano de 2012 representam 55% de tudo, eu disse tudo, que foi investido no estado de Goiás no ano de 2012; ou seja, o investimento total do Estado em todos os setores no ano de 2012 foi de 272

milhões e o gasto com propaganda foi 150 milhões. E isso não é uma moda só de Goiás não, é do Brasil inteiro. O que mostra um total desrespeito pelos princípios constitucionais da Administração Pública, esculpido no artigo 37, **caput**, da nossa Constituição, notadamente os princípios da moralidade e da eficiência.

Resumindo Excelência: A propaganda se tornou a alma do Governo, e, com esta constatação, finalmente, eu entendo o que poeta Eduardo Alves da Costa quis dizer quando, em um poema seu publicado em 1985, ele diz: a propaganda corrompe a alma.

Vamos, então, ao segundo ponto que achamos relevante na discussão: o uso de incentivos fiscais como atrativo para financiamento de campanha. Nós também temos dados que comprovam isso.

Pois bem, com a farra dos incentivos fiscais estaduais, esse "poder" dos governantes de transacionar valores e percentuais de tributos que pertencem à sociedade, tendo como pano de fundo atrair empresas para seu Estado, fatalmente entra, nessa negociação, um pedágio chamado doação para campanha, e isso, Senhores, até as pedras sabem.

Nesse ponto, uma lei 100% de financiamento público, eliminaria essa grande anomalia, sendo esse ponto, na nossa visão, um dos

principais motivos para que se caminhe para um financiamento 100% público das campanhas.

A farra dos incentivos fiscais, finalmente, de uma forma ou de outra, não mais poderá continuar ignorando a Constituição graças a esta Corte, ferrenha defensora de nossa Constituição, na qual também depositamos as nossas esperanças, de que acolha esta ADI da OAB e não deixe tantos princípios constitucionais continuarem a ser jogados na lata de lixo.

Concluindo, Senhores, como vimos nesta breve explanação, nós temos um trem rumo a um despenhadeiro e temos um sapo quase cozido. Portanto, a hora não é de mansidão, de inércia, de passividade. A hora é de ousadia, pois nenhuma sociedade evolui sem ousadia. É hora de carpir, plantar e regar. Um dia as flores virão.

Muito obrigado a todos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a palavra do Doutor Valdir Leite Queiroz, ouviremos agora, então, a última exposição do dia de hoje, a do Doutor Fernando Borges Mânica, do Instituto Atuação.

O SENHOR FERNANDO BORGES MÂNICA (INSTITUTO ATUAÇÃO) - Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, Presidente desta

Sessão de Audiência Pública, Excelentíssima Senhora Sandra Cureau, Subprocuradora- Geral da República, Senhores Juristas, Cientistas Políticos, Membros da classe política e Representantes da sociedade civil organizada, o meu boa-tarde.

Para mim, é uma honra ocupar, neste momento, a tribuna deste Supremo Tribunal Federal para discutir um tema tão importante, o modelo de financiamento das campanhas políticas em nosso País.

E me causa satisfação ocupar, neste momento, esta tribuna, em primeiro lugar, por ver este Supremo Tribunal Federal, mais uma vez, sendo palco do debate franco e aberto de ideias, de temas relevantes para toda nossa sociedade. Felizmente, o nosso direito, a nossa Constituição permitem que a democracia ocorra também no Poder Judiciário e na Administração Pública. E o STF tem dado, tem servido, claramente, como exemplo de materialização desse processo democrático no âmbito do Poder Judiciário.

Mas a minha satisfação é grande também por poder representar aqui uma entidade como é o Instituto Atuação. Uma entidade que foi criada recentemente por jovens universitários com o objetivo claro de promover o protagonismo ao cidadão com foco no combate à apatia social e no desconhecimento político.

Portanto, participar deste debate hoje aqui, representando uma nova geração que vem dedicando seu tempo, seu talento e seus recursos, para reivindicação de direitos, é extremamente gratificante.

A minha fala, Senhor Presidente, está dividida em quatro grandes prismas, por meio dos quais, nós temos condições de enxergar o modelo vigente de financiamento eleitoral de campanhas: o prisma moral, o prisma econômico, o prisma social e o prisma cultural.

Começando pelo ponto de vista moral, a questão a ser respondida é: por que uma empresa privada doa para uma campanha política? E essa questão não é retórica. O que eu quero saber aqui, e essa questão, em que pese as brilhantes exposições que tanto colaboraram com o debate hoje, não foi respondida: por que uma empresa doa para determinada campanha política?

O jornal Folha de São Paulo, no começo deste ano, indagou trinta das maiores empresas doadoras para campanhas políticas: por que você doa para essa ou para aquela campanha política?. Das trinta empresas, as maiores doadoras de campanhas políticas, desde 2002, duas delas responderam, dizendo: a doação é feita para fortalecer a cidadania e impulsionar a evolução econômica e social; outra empresa disse que as

doações são em prol da democracia e do desenvolvimento econômico e social. Uma terceira empresa não respondeu à pergunta e disse, meramente, que os repasses são definidos por um comitê, o qual analisa o histórico e a plataforma dos candidatos. Duas, das trinta empresas, sequer responderam, e as outras vinte e cinco disseram algo como: as doações são feitas de acordo com a Legislação Eleitoral. Os dados dessa reportagem são sintomáticos e refletem algo que todos nós sabemos, e acontece na maior parte das vezes, na maior parte das doações para campanhas políticas.

A justificativa é a legalidade. E, às vezes, mais do que isso: a ausência de ilegalidade. Mas essa resposta não serve. Se estamos indagando aqui o motivo de fato, por meio do qual elas doam, não pode ser a mera permissão legal que justifique, fundamente, essa resposta. É necessário, é lógico, que investiguemos e que possamos ir além da mera legalidade.

Portanto, é necessário avaliar, num primeiro momento, penso eu, Senhor Presidente, as justificativas apresentadas. Fortalecimento da cidadania e democracia - falso. Primeiro lugar, o dinheiro doado para uma campanha eleitoral não busca qualificar, nem fortalecer o debate político. Busca embalar ideias e tornar as campanhas cada vez mais pirotécnicas, como disse o Presidente Cezar Britto, e consta da petição inicial da ADI nº 4.650.

Além disso, temos de ter em mente que o candidato não investe o dinheiro que arrecada para o fortalecimento do debate. Pelo contrário, o que ele busca é votos, ainda que em detrimento do debate político.

Com relação ao desenvolvimento social e econômico, será que a doação para campanha política fortalece o desenvolvimento social e econômico? É lógico que existe um mercado criado nas eleições. Esse mercado é grande, gera empregos, muitas pessoas são envolvidas, e consome bilhões de reais, como foi muito bem exposto nas manifestações anteriores. Acontece que talvez- isso também foi dito - esses reais, esse valor pudesse ser investido em outros setores da economia que trouxessem muito mais benefícios para a coletividade.

Não se discute aqui e nem se nega que a democracia tem custo e precisa de investimento, mas o valor gasto pelo candidatos nas últimas eleições tem crescido exponencialmente, como também muito bem dito recentemente aqui, a níveis inaceitáveis. É preciso estabelecer, sim, um limite para o mercado de doações eleitorais, porque o próprio mercado certamente não estabelecerá.

Mas, enfim, tentando responder a pergunta: quais seriam os valores prestigiados pela doação empresarial a uma campanha política? Não

encontro nenhum. Alguns foram mencionados aqui: liberdade de expressão na decisão libertária lá da Suprema Corte Americana, livre iniciativa. Nenhum deles, no nosso ordenamento, numa análise séria, como faz com frequência o nosso Supremo Tribunal Federal, é capaz de fazer valer esses argumentos. O argumento normal utilizado para se afastar o pedido deduzido na ADI nº 4.650 é a existência do Caixa Dois e a falta de seu controle. Mas esse argumento também não é válido, porque o Caixa Dois e o controle sobre este Caixa Dois devem existir independente do modelo de financiamento de campanhas adotado. Portanto, fica a pergunta: qual o fundamento pelo qual as empresas doam para uma campanha política? Eu sinto falta, na tarde de hoje, da representação das entidades que doam para campanhas políticas. Não vi nenhuma entidade participando aqui neste momento no Supremo Tribunal Federal, defendendo o seu ponto de vista, defendendo a possibilidade, a validade, os motivos pelos quais elas doam e querem permanecer doando. Ora, se a ideia é fortalecer o debate, fortalecer a cidadania, certamente, esta discussão vale mais do que a doação de um punhado ou um caminhão de moedas para esse ou aquele candidato.

Do ponto de vista econômico, admitir a doação empresarial para campanha política é reconhecer que o mercado livre tem condições de

alocar recursos de modo mais eficiente que o Estado. Acontece que essa ideia, típica de ideal libertário, não é admitida nem mesmo no âmbito das relações econômicas. Ora, temos, por exemplo, a Lei nº 12.529, que reprime as infrações à ordem econômica, limitando aquelas que limitam a concorrência, que permite a dominação do mercado, e assim por diante. Até os mais liberais sabem hoje que é preciso proteger o capitalismo dos capitalistas por meio da intervenção estatal. O que dizer da necessidade de proteger a competição eleitoral do domínio empresarial. O fato é que o permissivo legal incentiva o candidato a buscar doações por empresas e incentiva também as empresas a realizá-lo. Afinal de contas, é racionalidade econômica que move a maior parte, se não todos os *players* desse jogo empresarial e eleitoral.

Não se está fazendo alusão aqui necessariamente à corrupção - que existe, todos nós sabemos, foi dito também na fala que me antecedeu - e nem aos desvios, aos favores ilegais, mas o próprio processo eleitoral traz - o Deputado Henrique Fontana mencionou isso - a necessidade de o candidato buscar doação empresarial, e a expectativa do empresário de ser procurado para fazer essa doação e a conveniência de realmente efetivá-la. Quanto maior a empresa, mais forte o candidato, maior a chance de doação.

Voto traz dinheiro, dinheiro traz voto. É o círculo vicioso da concentração de doações, tão bem ilustrado aqui na tarde de hoje.

E mais um ponto, o ponto de vista cultural. A cordialidade, típica de nosso povo faz com que, muitas vezes, empresários sejam procurados lá em pequenos Municípios - e, no Brasil, mais de quatro mil Municípios têm menos de vinte mil habitantes - , para se filiarem a determinados partidos, ou mesmo para que sejam candidatos, com o objetivo não de obter pessoas que tenham aptidão, que tenham afinidade com a vida pública, mas, sim, porque eles têm poder econômico, porque são empresários e podem realizar doações por suas empresas ou mesmo auto-doações.

A racionalidade econômica, nos termos da legislação vigente, aliada à questão cultural brasileira da cordialidade, do compadrio e, por vezes, da corrupção, desvirtua o sistema eleitoral brasileiro, contaminando as relações empresa-candidato.

Um dado interessante, Senhor Presidente, que não foi dito aqui, o *College Institute for Internacional Studies* divulgou em 2011 um dado curioso, interessante: das empresas que doaram grandes quantias em eleições passadas, elas receberam, nos trinta e três primeiros meses pós-eleição, 850% do valor doado em contratos celebrados com o Poder Público. Dados do

College Institute for Internacional Studies, 850% oitocentos e cinquenta por cento de retorno em relação à doação - que, na verdade, devemos chamar, sim, de investimento - em campanhas políticas, em campanhas eleitorais.

Por fim, uma questão social importante: a doação empresarial e a doação pessoal sem limite linear afastam o cidadão da política. Na medida em que o candidato e o seu partido conseguem obter determinada quantia vultosa de recursos, por meio do contato da doação de duas ou três pessoas jurídicas, eles deixam de ter necessidade de manter contato com as pessoas físicas, com o cidadão. Isso colabora, lógico, com a apatia social e transforma os cidadãos, nessa primeira fase, na fase do levantamento de fundos para viabilização de uma candidatura, faz os cidadãos meros coadjuvastes.

Excluídas as auto-doações e doações de um candidato para outro, o número de pessoas físicas que doam no Brasil é irrisório. Pegando como exemplo a candidatura da Presidente eleita, Dilma Rouseff, 2% dos valores arrecadados por doações foram realizados por pessoas físicas, 1.800 pessoas físicas doaram para a campanha da Presidente eleita Dilma Rouseff. E um doador, dentre essas pessoas físicas, doou quase metade de tudo que ela arrecadou em doações por pessoas físicas.

A título de ilustração apenas, nos Estados Unidos, todos sabemos, os exemplos das campanhas recentes, o Presidente Obama conseguiu dezenas e milhões de doações abaixo de U$ 250,00.

Não restam dúvidas, portanto, que a independência do financiamento de campanha em relação ao cidadão contribui para um quadro de apatia social, que precisa, sim, ser alterado neste País.

Essa, o combate à apatia social, é uma das missões do Instituto Atuação aqui representado. E uma das formas de combate a essa apatia é envolver o cidadão na campanha eleitoral por meio de doações pequenas, com teto máximo e linear, que obrigue o candidato a buscar um amplo apoio social e não meramente o apoio econômico. Por isso, aqui se defende o fortalecimento do financiamento público de campanha, somado ao financiamento privado por pessoas físicas com limite linear de doação.

Além dos valores, isonomia, democracia e República, todos os sujeitos envolvidos, partidos políticos, empresas e cidadãos serão beneficiados, Senhor Presidente, com a procedência da ADI nº 4.650. A procedência da ADI em referência não é panacéia para todos os problemas do processo político eleitoral brasileiro, mas certamente é um passo importante.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo essa derradeira fala do Doutor Fernando Borges Mânica, do Instituto Atuação, eu comunico que esta primeira etapa dos trabalhos resta encerrada, este primeiro dia de Audiência. Nós prosseguiremos no dia 24 de junho, próxima segunda-feira, às 14 horas, com novos expositores.

Mas, de toda maneira, tantos quantos advogam aqui no Supremo Tribunal Federal, que tem, na maior gama do seu contencioso, esses processos objetivos. O importante para a nossa Corte é que as nossas decisões tenham legitimação democrática, tenham a confiança do povo. Mas que para isso, aqui já foi dito hoje, é preciso que o povo seja ouvido, a sociedade seja ouvida.

O falecido Professor Mauro Cappelletti dizia que o Estado ideal de Direito seria aquele que os consumidores do Direito poderiam participar do processo de formação da ordem normativa. É mais ou menos isso o que ocorre aqui com as Audiências Públicas, que antecedem os processos objetivos de declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, porquanto, a voz do Tribunal, de alguma forma, refletirá também a voz da sociedade.

Então, agradeço muitíssimo a colaboração que tiveram. Cada palavra aqui terá uma influência muito importante na decisão da Suprema Corte. E eu convido-os para a segunda etapa desta Audiência Pública, que se realizará na segunda-feira que vem, a partir das 14 horas.

Muito obrigado.

AUDIÊNCIA PÚBLICA

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORIAIS

(Dia 24/06/2013 – 2º dia)

O SENHOR MESTRE DE CERIMÔNIA - Boa-tarde. Senhoras e senhores, dentro de instantes daremos início aos trabalhos. Queiram, por gentileza, desligar seus aparelhos celulares ou mantê-los no modo silencioso durante todo o evento.

As audiências públicas organizadas pelo Supremo Tribunal Federal seguem formalidades para a sua viabilização. Assim, em respeito às tradições desta Casa e aos argumentos defendidos pelos senhores expositores, não serão permitidas quaisquer formas de manifestações não previstas.

Solicitamos que atentem para a limitação de tempo de quinze minutos oferecido a cada instituição credenciada. Informamos que o cronômetro situado ao fundo do auditório será acionado ao início de cada exposição para evitar incorreções relacionadas à contagem do tempo.

A Audiência Pública sobre financiamento de campanhas eleitorais, ADI nº 4.650-DF, foi convocada para ouvir os depoimentos de especialistas, cientistas políticos, juristas, membros da classe política e

entidades da sociedade civil organizada para que a Suprema Corte possa ser municiada de informações imprescindíveis para que o futuro pronunciamento judicial se revista de maior legitimidade democrática.

Solicitamos a todos que fiquem em pé para receber Sua Excelência o Ministro Luiz Fux, acompanhado da Subprocuradora-Geral da República Sandra Cureau.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE e RELATOR) - Preliminarmente, gostaria de agradecer a presença de todos, saudar a Doutora Sandra Verônica Cureau, Subprocuradora da República, na pessoa de quem eu cumprimento os Membros do Ministério Público, que está conosco desde a primeira etapa desta Audiência Pública; Doutor Ricardo Meirelles, representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; os senhores expositores e os senhores e senhoras que estão presentes no auditório.

À semelhança do que eu aludi na última Audiência, esta figura da audiência pública é uma figura nova, prevista em leis modernas, e que caracteriza o processo como um instrumento democrático pelo qual se pode obter soluções judiciais, ouvindo a sociedade também.

Nós, da Justiça, temos basicamente duas funções: nós resolvemos os processos subjetivos entre duas pessoas - e, nessa oportunidade, não há campo para a oitiva social, o que seria uma abdicação da nossa função - , mas, a partir do momento em que decidimos processos objetivos, em que se discutem valores, em que se discutem opções políticas do Governo, em que estão em jogo questões morais, em que há um dissenso razoável da sociedade, e, notadamente, quando gravita em torno da questão matérias interdisciplinares, que nós, Juízes, temos por ficção legal o dever de conhecermos o Direito, isso já é bastante, porque temos uma Constituição, com alíneas, artigos, parágrafos, são uns cinco mil dispositivos, e temos treze mil leis, sem contar os artigos que essas leis contemplam e que podem ser códigos, inclusive, então, o Juiz já tem bastante conhecimento enciclopédico presumido, o interdisciplinar é absolutamente impossível. Então, nós ouvimos a sociedade na discussão da antecipação do parto no caso dos fetos anencefálicos, porque não temos esse conhecimento mais aprofundado - a Medicina, as células-tronco; uma opinião de cientistas políticos e de cientistas sociais na Marcha da Maconha; na união homo afetiva; enfim, e aqui ocorre exatamente a mesma coisa.

E quero dizer-lhes que isso ocorre aqui e alhures. Eu anotei, inclusive, que, nos Estados Unidos, a Suprema Corte decidiu, em *Citizens United v. Federal Election Commission*, exatamente uma questão semelhante a esta sobre a doação de campanhas por pessoas jurídicas de direito privado. Então, só para os senhores terem uma ideia, essas questões a que hoje se alude, a judicialização de questões sociais e de questões políticas, isso é uma característica das democracias contemporâneas. Às vezes, por dois motivos: às vezes, outros Poderes - Legislativo e Executivo - não querem pagar o custo social de uma solução dessas, e como os Juízes são imparciais, não são eleitos, não têm esse compromisso, eles então entendem que é uma instância decisória reflexiva adequada, muito embora o Judiciário faça questão de não se tornar, digamos assim, uma instância hegemônica. E, por outro lado, há determinadas questões que são judicializadas porque as pessoas trazem-nas para o Judiciário. O Judiciário não age de ofício. O Supremo Tribunal Federal, infelizmente, não escolhe o que ele vai julgar. Isso, por exemplo, explica um fenômeno muito interessante: a Suprema Corte americana tem oitenta processos para julgar; o Supremo Tribunal Federal tem oitenta e oito mil. Por quê? Porque a Constituição Federal estabelece que, uma vez provocado o

Judiciário, ele é obrigado a julgar, ele tem que dar alguma resposta, agrade ou desagrade, ele tem que responder àquela provocação judicial.

Já a Suprema Corte Americana, por exemplo, hoje, está fazendo rodadas sobre se há um consenso moral razoável na sociedade para aceitar a legitimação da união homo afetiva. Se eles entenderem que a sociedade não está preparada para receber essa solução, eles têm o poder constitucional para dizer: "Nós não vamos julgar essa questão agora porque a sociedade não está preparada". A Constituição Federal não abre essa oportunidade para a Suprema Corte, ela diz que, uma vez provocado, o Judiciário tem que dar uma resposta. E, nesses casos, de judicialização de questões políticas e de questões sociais, nada melhor para uma democracia do que a solução da Suprema Corte obter uma legitimação democrática, através da coincidência com aquilo que pensa o povo brasileiro a respeito daquela questão.

Nós não temos exército, o Supremo não tem um exército próprio. O Supremo não tem um orçamento que possa bancar as suas soluções. Então, o que dá força às decisões do Supremo é a confiança que o povo deposita nas suas decisões. E, para isso, nós precisamos, democraticamente, ouvir a sociedade. Então, os senhores estão participando

de um processo importantíssimo, que é, digamos assim, colaborar para que essa solução seja fruto, também, do auxílio que trarão aqui nos debates que nós vamos travar.

É por essa razão que eu gostaria de, mais uma vez, agradecer a presença de todos. Essa é a segunda Audiência Pública, nós já fizemos a primeira, e os senhores agora nos dão a honra de compor a lista dos expositores, porque seria impossível fazer tudo num dia só.

Pois bem, nós não temos ainda a bancada completa, e eu, então, indagaria a minha Secretaria se seria possível começar... Esses estão na ordem? Então, nós temos um prazo regimental, que os senhores sabem, a própria assessoria avisa para que possamos ouvi-los com toda a atenção que merecem.

Nós temos aqui, já no início, a Professora Doutora Adriana Portugal, Auditora do Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal, é a primeira expositora juntamente com o Professor Doutor Maurício Soares Bugarini, que é professor titular da UnB. Aqui consta que estão inscritos conjuntamente, vão, então, ao seu alvedrio, dividir o tempo para que possamos ouvi-los. Podem assumir a tribuna.

A SENHORA ADRIANA CUOCO PORTUGAL (TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL) - Boa-tarde a todos.

Inicialmente, gostaríamos de agradecer o honroso convite que nos foi feito pelo Ministro Luiz Fux. Para nós, pesquisadores, é uma importante oportunidade de fazermos uma ligação direta entre a academia e a visão prática que toda essa discussão pode gerar.

Eu sou do Tribunal de Contas e o professor Maurício é da Universidade de Brasília. Muito embora, na semana passada, um colega palestrante tenha citado essa mesma frase do Churchill, nós resolvemos mantê-la, porque ela apresenta um conceito muito forte, que faz muita diferença para a discussão que a gente vai dar sequência aqui, em que Churchill indicou que: "A democracia é a pior forma de governo, exceto por todas as outras que nós temos tentado ao longo do tempo". Isso vai permear toda essa discussão que nós vamos apresentar aqui.

O nosso roteiro de apresentação é o seguinte: nós vamos fazer uma breve revisão histórica, na sequência, indicar a universalidade do problema, a inevitabilidade do *lobby* eleitoral do ponto de vista econômico, os benefícios da legislação atual e conclusões que vamos apresentar como sugestão.

Então, iniciando a breve visão histórica, sem intentar ser exaustiva, porque, como o próprio Ministro falou, essa legislação é de conhecimento, mas procurando trazer o ponto importante em todo esse acompanhamento histórico da legislação, nós resolvemos ressaltar alguns pontos da legislação de 65, em que houve um fortalecimento dos partidos que se tornaram entidades de Direito Público; a instituição do fundo partidário com diversas fontes de recurso para financiar esses partidos e, nessa época, a vedação do financiamento privado com empresas que visavam lucros sem poder financiar as campanhas eleitorais dos candidatos.

Em 71, a distribuição dos recursos foi revista, alterando a forma de distribuir, considerando a proporção de partidos, e foi mantida a proibição do financiamento privado, estendendo-se, no caso, às entidades de classes e sindicais. Aí, houve um marco na nossa história com o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello por uso de recursos de campanha não declarados. A nossa legislação sofreu uma mudança em decorrência disso, e passamos, em 95, a considerar partidos como entidade de Direito privado, a distribuição de fundos foi reformulada, em que 99% do recurso do fundo é dividido entre partidos, na proporção dos partidos na Câmara, e 1% igualmente. Mas, aí, a grande mudança foi a permissão da contribuição

privada, então, saindo do financiamento público para o financiamento privado permitido, desde que informado à Justiça Eleitoral.

As leis posteriores vieram alterando essa legislação no sentido de, cada vez mais, proibindo as contribuições privadas. A gente tem entidades beneficentes, religiosas e outras entidades que não podem contribuir para as campanhas eleitorais. Houve, também, uma tentativa de limitar os gastos de campanha eleitoral, uma previsão de cancelamento do registro da candidatura ou do mandato, no caso de uso de caixa dois, uma iniciativa para ampliar o controle, mas houve a manutenção da contribuição privada declarada à Justiça Eleitoral.

Atualmente, ao largo de todas essas alterações legislativas, nós temos diversas propostas de lei que procuram ampliar o papel ou tornar o papel do financiamento exclusivamente público mais destacado, tirando do cenário o que seriam as contribuições privadas e a influência do poder econômico sobre as decisões políticas. Mas o que a gente gostaria de evidenciar nessa exposição é que o que nós estamos vivendo, hoje, é um ciclo em que nós estamos retornando para a contribuição pública, e a história recente nos demonstra que não necessariamente essa é a solução - a proibição do financiamento privado - dos nossos problemas. Isso vai ser abordado mais

a frente, mas, para, inclusive, trazer um contexto mundial para isto, nós optamos por apresentar, também, a universalidade do problema, ou seja, trazendo questões de países com instituições fortes, como os Estados Unidos, que se deparam com diversos escândalos associados a essa questão do financiamento de campanhas eleitorais. Lá, nos Estados Unidos, a discussão se divide entre *hard and soft money*. Pesquisadores vêm, desde 2000, indicando que o uso do mecanismo de *soft money* vem, cada vez mais, escapando aos limites estabelecidos pela legislação. Em 2002, nós assistimos ao escândalo da Enron, em que boa parte dos congressistas, que haviam sido chamados a julgar a responsabilidade da empresa, estavam sendo beneficiados com campanhas eleitorais por essa empresa, e, em resposta, o país também passou por uma reforma, procurando aprimorar o controle sobre o *soft money,* mas, principalmente - e esse é o grande destaque que nós damos -, aumentando os limites para o *hard money,* de maneira a criar um efetivo mecanismo de não se ter recursos não declarados. Mesmo assim, nos últimos anos, o próprio Presidente dos Estados Unidos tem identificado que é muito importante que o sistema eleitoral venha a se fortalecer no sentido de promover a integridade. Lá, também, se preocupam muito com isso.

O Japão, também, vivenciou escândalos. Em 88, houve um grande escândalo que gerou uma reforma, em 94, muito forte, e, mesmo assim, em 2009, um novo escândalo envolvendo o primeiro ministro do Japão fez com que houvesse uma renúncia, e a constatação de que as modificações introduzidas pela reforma não tinham sido eficazes o suficiente para evitar os escândalos associados a essas contribuições.

Na sequência, vamos passar para a discussão sobre a inevitabilidade do *lobby* eleitoral.

O SENHOR MAURÍCIO SOARES BUGARINI (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA) - Em benefício do tempo, vou rapidamente entrar na exposição. Reafirmo a manifestação da Adriana: é uma imensa honra para nós estarmos aqui.

O nosso ponto é que é da natureza do regime representativo a necessidade de uso de recursos para que os políticos consigam se apresentar aos seus eleitores. Identificados com certas políticas, os cidadãos se verão induzidos a contribuir para as campanhas de seus candidatos de forma a maximizar a probabilidade de que suas plataformas preferidas sejam implantadas. Isso é válido tanto para grandes contribuintes - que é a nossa preocupação agora -, como também para pequenos

contribuintes, como ficou evidenciado nas duas campanhas de Barack Obama, nos Estados Unidos.

Nós vimos trabalhando nessa questão de financiamento de campanhas há quase uma década, fizemos alguns trabalhos, e nós gostaríamos de apresentar para vocês muito rapidamente alguns dos resultados aos quais nós chegamos por meio de um modelo de teoria dos jogos, de economia política positiva, na qual a gente considera os partidos, os eleitores, os candidatos - não vou demorar. No modelo em cima, vou falar um pouquinho sobre os resultados aos quais nós chegamos.

Em primeiro lugar, a sociedade - já comentei -, ela contribui para a campanha para aumentar a probabilidade da vitória dos candidatos com os quais ela se identifica. Quanto mais desigual uma sociedade, mais diversas são as propostas políticas que se apresentam nas eleições, o que faz com que a contribuição aumente e as campanhas se tornem mais custosas - isso explica um pouco os custos das campanhas eleitorais no Brasil.

O financiamento público, contrariamente ao entendimento um pouco comum, ele não é uma alternativa ao financiamento privado no seguinte sentido: ele não altera os incentivos, quer dizer, pode-se aumentar ou diminuir o financiamento público, os candidatos continuam buscando

financiamento privado, porque é esse financiamento privado que depende do posicionamento dele; o financiamento público é garantido. Então, as propostas que são apresentadas à sociedade não são afetadas pelo financiamento público. Isso é uma coisa importante. E é importante também notar que, se, por acaso, o financiamento público fosse tornado muito importante e considerando o fato de que ele é distribuído de acordo com o tamanho dos partidos na Câmara, isso tende, a médio prazo, a gerar uma desigualdade, na realidade, dos financiamentos de campanhas, porque os partidos maiores recebem muito mais recursos, e aí gera um efeito dinâmico que reduz, na realidade, a equidade no processo.

Claro, nós estimamos que, sim, existe influência de grupos econômicos no processo eleitoral, que contribuem na expectativa de influenciar a política e até mesmo de receber favorecimentos futuros. Tal fenômeno é inerente ao processo político. Nós já temos limites na lei atual, e o nosso sentimento é que tentar controlar mais o financiamento privado, como a conclusão a que se chegou os Estados Unidos, tende a fomentar o *soft money*, tende a fomentar o uso de mecanismos não tão transparentes como o caixa dois, por exemplo, fazendo com que a gente perca uma informação importante.

Então, quanto aos benefícios: essa questão da informação nos leva a discutir os benefícios informacionais da nossa lei atual. Na realidade, nós temos - como vocês sabem - uma divulgação muito detalhada dos financiamentos de campanha. E essa divulgação faz sentido quando a gente considera o financiamento privado. O financiamento público todo mundo sabe o que é. Isso nos dá muitas informações, inclusive para a investigação de possíveis comportamentos corruptos. Naturalmente, muito possivelmente existe caixa dois hoje em dia, mas existe um grande volume de dados transparentes na nossa legislação. Isso faz, inclusive, com que pesquisadores estrangeiros se debrucem no estudo dos nossos processos eleitorais, graças a essa transparência. Naturalmente, toda essa informação seria perdida se o financiamento privado se tornasse proibido, ainda que, muito provavelmente, ele continuasse a ocorrer.

Bom, existe, também, um benefício muito natural do financiamento privado associado à seleção de candidatos. Naturalmente, um candidato que não tem nenhum apelo social não consegue financiamento de ninguém. E é isso que a gente quer mesmo, que ele não consiga financiamento de ninguém, haja vista a legislação alemã, na qual o governo contribui com 38 centavos de euro para cada euro arrecadado, privadamente, pelos partidos. É

uma maneira de... Arrecadar recursos privados, pelos partidos, é uma sinalização de que o partido tem apelo social. Portanto, a própria necessidade de arrecadar recursos sinaliza a qualidade do partido.

Bom, para concluir - o tempo é curto - o nosso ponto, naturalmente, o processo de financiamento de campanhas nos preocupa muito, tem influência clara e forte de fatores econômicos, e ninguém está confortável com isso, como ninguém está confortável com a democracia, como diria Churchill.

Essa influência pode sim ser muito nociva. No entanto, é parte inerente da democracia e do processo eleitoral. Não nos parece que limitação de financiamento privado vá contribuir para a melhora do sistema. Ao contrário, a gente tende, na nossa visão, a aumentar o caixa dois, ou seja, o financiamento escondido, não transparente, e a reduzir a informação sobre esse financiamento, que passa de legal para irregular, escondido e não transparente.

Naturalmente, o nosso foco seria na punição, na averiguação, na busca de comportamentos corruptos e no controle, enfim. Ao fazer isso, os corruptores se defrontam com uma situação de custo maior para corromper e, naturalmente, reduzirão isso aí. Existe uma série de outros

aspectos da lei que devem ser discutidos - muito mais que proibições, que podem ser inócuas -, como, por exemplo, o tamanho dos distritos eleitorais, reconhecidamente, os brasileiros são muito grandes.

Para concluir, então, eu gostaria de citar Churchill uma vez mais, porque ele tem uma frase muito curta, mas muito clara:

> *"If you have ten thousand regulations you destroy all respect for the law."*

Acho que é essa a mensagem que a gente gostaria de passar para vocês.

Obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Eu agora chamo à Tribuna, para a sua exposição, pelo tempo regimental, a Professora Doutora Débora Lacs Sichel, da UNIRIO.

A SENHORA DÉBORA LACS SICHEL (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO) - Boa-tarde a todos.

Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, é uma grande honra para mim poder participar dessa Audiência Pública.

Nesse contexto, verifico que o cerne da questão que pretendo abordar se refere à possibilidade de financiamento eleitoral por pessoas jurídicas. E duas questões devem ser observadas: uma, sob a ótica do

Direito Constitucional brasileiro, sob a perspectiva histórica; e outra, enfocando normas de Direito Empresarial vigentes.

Em palestra por mim proferida, em julho de 2012, em um evento organizado pelo European Political Science Association, em Berlim, abordei a evolução do Direito Eleitoral brasileiro. Naquela ocasião, descrevi a evolução das normas legais pertinentes, observando que, no período do Império, a condição de eleitor dependia, entre outros fatores, de sua renda anual (100 mil réis).

Somente com a revolução de 1930, começou-se a operar a uma alteração do quadro político, através da moralização do sistema eleitoral, uma vez que o sufrágio, até aquela época, não era secreto. O nível de escolaridade baixa - uma vez que os alunos matriculados, nas escolas, correspondiam a 30% da população em idade escolar - evidencia que a falta de educação formal era um fator de exclusão.

Com a edição do Código Eleitoral e a organização da Justiça Especializada, passou-se a contar com um sistema eleitoral mais global: as mulheres passaram a ter direito a voto. Após o período ditatorial do Estado Novo, foi editada a Lei Agamenon, o Decreto Lei nº 7.586, de 1945, regulando

o alistamento eleitoral e consagrando ao Código Eleitoral a exclusividade da representação aos partidos políticos.

Uma primeira tentativa de se retirar a influência do poder financeiro foi a criação da cédula oficial, em 1955, evitando que os candidatos tivessem gastos na impressão e distribuição dessas. O processo eleitoral sofreu, no tocante aos sufrágios, uma interrupção durante o período da ditadura militar, entre 1964 e 1985, com as restrições havidas em termos de liberdade e de formação de partidos políticos, leitos indiretos para Presidente da República, governadores de Estado, prefeitos de capitais de Estado e de municípios, considerados como de segurança nacional. Com a Constituição de 1988, os analfabetos foram incluídos nos quadros de eleitores.

Feita essa análise constitucional, sob o ponto de vista histórico, observo, por outro lado, especificamente com relação a doações de pessoas jurídicas, as normas pertinentes a atividades destas, como se verifica na legislação vigente, iniciando pelo Código Civil, quando trata de sua constituição e da sua atividade, na forma como disciplinada pelo contrato social, além da responsabilização dos sócios. Determina o referido Código, no art. 1.015:

> "Art. 1.015. No silêncio do contrato, os administradores podem praticar todos os atos pertinentes à

gestão da sociedade; não constituindo objeto social, a oneração ou a venda de bens imóveis depende do que a maioria dos sócios decidir.

Parágrafo único. O excesso por parte dos administradores somente pode ser oposto a terceiros se ocorrer pelo menos uma das seguintes hipóteses:

(...)

III - tratando-se de operação evidentemente estranha aos negócios da sociedade."

Art. 1.080:

"Art. 1.080. As deliberações infringentes do contrato ou da lei tornam ilimitada a responsabilidade dos que expressamente as aprovaram."

Da mesma forma a Lei nº 6.404/76, que estabelece, no art. 154:

"Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa."

"Art. 158. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:

(...)

II - com violação da lei ou do estatuto."

Nesse ponto, observo o que ensina o eminente professor Fábio Ulhoa Coelho:

" [...] o administrador diligente é aquele que emprega na condução dos negócios sociais as cautelas, métodos e recomendações, postulados e diretivas da 'ciência' da administração e empresas;..."

Continua o renomado mestre:

> "...em outros termos, tem o dever de empregar certas técnicas - aceitas como adequadas pela 'ciência da administração - na condução dos negócios sociais, tendo em vista a realização dos fins da empresa."

O que se tem dessa forma é que ao administrador da sociedade empresária somente é dado agir em consonância com o que for autorizado pelo contrato social. A pessoa jurídica é uma entidade artificial, criada para propiciar uma organização profissional para uma atividade econômica, de forma independente da pessoa natural. Tem, portanto, interesse econômico, visando, em regra, o lucro e evidentemente não podendo se falar que sua vontade possa vir a ser expressada independentemente da pessoa natural que a controle. Destarte, mantendo-se as normas legais questionadas, poderia estar-se criando um mecanismo pelo qual uma pessoa natural possa doar duplamente e, assim, tentar obter vantagens através do financiamento eleitoral, uma vez através da própria pessoa natural e outra através da pessoa jurídica. A pessoa jurídica não participa do processo de cidadania, como também não exprime a sua participação através das eleições, mas pode ser utilizada para tentar manipular, usando de recursos financeiros os resultados do pleito, através de forte injeção de recursos de natureza econômica em determinado candidato, visando inclusive, no futuro, a contratação por algum ente do Estado. Portanto, cabe indagar: Qual o objeto social da pessoa jurídica

que justifique a doação? Ao contrário da pessoa natural, que pode participar, inclusive pessoalmente, do processo político, o mesmo não há com ser falado da pessoa jurídica, que não é eleitor, mas pode tentar se beneficiar de uma determinada constelação política.

A questão do financiamento eleitoral em um país com as dimensões do Brasil torna-se relevante, uma vez que se deve verificar a necessidade da presença de candidatos em vastos espaços territoriais e em exíguo espaço de tempo, muitas vezes necessitando de transporte aéreo, a realização de eventos e comícios, a mobilização de cabos eleitorais, a veiculação de propaganda, que, no passado, já foi extremamente tolhida pela denominada pela "Lei Falcão" e o uso de novas ferramentas como *internet*, redes sociais entre outras.

Passo, agora, a uma breve exposição do modelo de financiamento eleitoral adotado pelos Estados Unidos da América, onde discussões, no âmbito do Congresso, ocorreram, com vistas a regular a questão. Na medida em que havia evidente conflito de interesses, quando parlamentares tinham que apurar a atividade de sociedades empresárias que haviam financiado a sua própria campanha.

Vigorava, até o final de 2003, uma regra estrita para as contribuições diretas de indivíduos a candidatos e partidos: contribuições a candidatos não podiam ser superiores a mil dólares, por ano e ciclo eleitoral. Contribuições a partidos não podiam ser superiores a vinte e cinco mil dólares, por ano e ciclo eleitoral. Esse dinheiro, sujeito a limitações, é conhecido como *hard money*. No entanto, havia uma brecha na lei que permitia a doações de empresas, sindicatos e de indivíduos que desejassem contribuir com as quantias maiores que os limites estabelecidos. Era permitido, sem limitação, o apoio a ideias e atividades partidárias. Esse dinheiro entrava no caixa do partido e era encaminhado, posteriormente, a candidatos específicos. No jargão de candidatos e financiadores, é conhecido como *soft money*.

Além da contribuição destinada à defesa de ideias, empresas e sindicatos podiam financiar propagandas caras nos meios de comunicação em torno de temas específicos de seu interesse. Na prática, terminavam por fazer a campanha de um dos candidatos de maneira direta, com a defesa de algum ponto de sua plataforma; ou indireta, atacando as propostas de seus adversários.

Dois projetos elaborados pela Câmara e pelo Senado passaram a tramitar, ambos com o objetivo de limitar esse tipo de

contribuição. Em síntese, a diretriz comum aos dois projetos é a proibição ou forte restrição às contribuições destinadas à divulgação de ideias e das campanhas de empresas e sindicatos na mídia. Continuam permitidas as contribuições de pessoas físicas a candidatos e partidos, sujeitos, no entanto, a novos limites.

A tramitação de ambos os projetos resultou na aprovação, na fusão de 2003, de lei que impõe restrições severas ao uso do *soft money* e estabelece novos limites para as contribuições de pessoas físicas e jurídicas às campanhas eleitorais.

Já na República Federal da Alemanha, o reembolso aos partidos depende do resultado obtido nas eleições e da apresentação de minuciosa prestação de contas ao Presidente da Câmara. A matéria se encontra regulada pela Lei dos Partidos - *parteingesetz*, sendo estabelecido um teto, que, no ano 2012, foi de cerca de cento e cinquenta milhões de euros, valor esse corrigido anualmente a partir de 2013. Pessoas jurídicas são autorizadas a contribuir para os partidos políticos, e o valor da subvenção pública não pode ser superior às contribuições recebidas diretamente pelo partido. A questão vem sendo discutida perante a Corte constitucional,

verfassungsgericht, que já garantiu, a partir dos menores, o financiamento estatal.

Igualmente interessante é o sistema adotado pela República Francesa, que, em 1995, proibiu a contribuição de pessoas jurídicas e sindicatos e define despesa apenas os gastos autorizados pelo candidato, abrindo a possibilidade da constituição de comitês autônomos, livres das amarras, bastante análogo ao *soft money* americano. Os partidos que obtiverem 5% dos votos recebem reembolso de 50% do limite definido como despesa, e essa distribuição leva em conta o número de votos obtidos para a Assembléia Nacional e o número de parlamentares filiados à agremiação.

No Canadá, denomina-se gastos de terceiros os que decorrem de contribuições e simpatizantes, que as efetuam sem limites, já tendo havido propostas para a sua fixação, o que não se viabilizou pela falta de controle. Naquele país, tenta-se, através da fixação de limites de gastos, estabelecer um controle.

Feitas essas considerações, observo que o resultado eleitoral deve expressar o sentimento e a vontade da sociedade, manifestada através do voto livre, não influenciado por truques de mídia ou por propagandas milionárias, onde os recursos utilizados cativam o eleitor e não o seu

conteúdo. Dessa forma, não me parece prudente autorizar que pessoas jurídicas possam ser doadores de campanhas eleitorais na medida em que essas não atuam como cidadãos, mas, sim, como instrumentos para o alcance de uma atividade produtiva.

Nesse ponto, levando em conta que a própria Constituição vigente no Brasil, ao normatizar a ordem econômica, estabelece a livre iniciativa, mas determina que se combata o abuso do poder econômico, não me parece conveniente que a legislação eleitoral abra uma brecha para que essa possa viciar o processo eleitoral.

Obrigada.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a colaboração da Professora Débora Lacs Sichel, chamo, para a sua exposição, o Doutor Cezar Busatto, Secretário Municipal de Governança de Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

O SENHOR CEZAR BUSATTO (SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNANÇA DE PORTO ALEGRE, RS) - Boa-tarde a todos e a todas. Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, muito obrigado pela oportunidade de participar desta Audiência Pública de tanta relevância,

colegas expositores, expositoras e demais participantes desta Audiência Pública.

Discutir o financiamento de campanhas eleitorais é discutir a possibilidade de uma nova forma de fazer política. Esse tem sido um tema central ao qual me dedico nos últimos anos.

Adotar uma nova forma de financiar campanhas eleitorais é uma oportunidade de reduzir ou eliminar a prevalência do interesse das grandes corporações sobre o interesse da sociedade. Trata-se, ademais, da chance de estabelecer outro tipo de relacionamento entre candidatos e eleitores. A atualidade do tema ultrapassa as fronteiras brasileiras, está na ordem do dia em muitos países, incluindo os Estados Unidos, cujas campanhas eleitorais, desde sempre, atraem a atenção internacional.

O modo de realização das campanhas, eventuais alterações e inovações aplicadas aos pleitos norte-americanos impacta a literatura, técnicas e estilos adotados mundo afora. Foram os Estados Unidos, por exemplo, que consagraram a aproximação entre a *Internet*, o financiamento de campanhas pelo cidadão e um inovador processo de comunicação como um *case* de sucesso na política, com a eleição de Barack Obama, em 2008. Essa

experiência inovadora, entretanto, não reduziu o ímpeto das grandes empresas em interferir na política e na democracia naquele país.

Em seu livro mais recente, *The Future: Six Drivers of Global Change*, o ex-vice-presidente Al Gore revela que o interesse do lucro tem levado vantagem sobre o interesse público, a ponto de a Suprema Corte haver eliminado limitações para grandes empresas contribuírem com candidatos. "Isso significa, de uma forma muito concreta, um golpe de estado empresarial em câmera lenta que ameaça destruir a integridade e o funcionamento da democracia americana", escreve Gore. Ele relata a presença de advogados representando *lobbies* empresariais em reuniões nas quais a legislação está sendo redigida, propondo linguagem conveniente aos planos de remoção de obstáculos aos negócios. É o interesse do mercado ditando aos governos o que fazer.

Gore revela dados eloquentes. Em uma década, o número de comitês empresariais de ação política saltou de noventa para mil e quinhentos. O número de *lobbies* registrados passou de cento e setenta e cinco para dois mil e quinhentos. Os gastos de lobistas aumentaram de cem milhões de dólares, em 1975, para três e meio bilhões de dólares em 2010. A cena repete-se aqui. Em 2010, sessenta e sete milhões e quatrocentos mil reais, o

equivalente a 44 % dos custos da campanha eleitoral da presidente Dilma Rousseff, saíram dos cofres de apenas vinte e cinco empresas, aquelas que tiveram contribuição de um milhão de reais ou mais. Desse grupo, quase a metade - onze empresas - atuam na área da construção civil. A lista inclui empresas financeiras, de metalurgia, de processamento de alimentos, montadoras de veículos, entre outras.

A falta de transparência é também um fato eloquente. A campanha pela reeleição de Eduardo Paes à prefeitura do Rio de Janeiro, por exemplo, contabilizou a arrecadação de vinte e um milhões e duzentos mil reais. Deste total, dezoito milhões e setecentos mil reais, 88%, estão relacionados genericamente como doações de Comitê Financeiro Municipal Único, Direção Nacional e Direção Estadual. O mesmo ocorre na prestação de contas de José Serra, em 2010, então candidato à Presidência da República. Das 2.427 linhas do relatório, uma para cada doação, apenas 77 realmente permitem a identificação do apoiador financeiro. As demais 2.350 linhas identificam doações genericamente: Comitê Financeiro Nacional ou Diretório Estadual/Distrital. De acordo com a prestação de contas, apenas duas empresas teriam contribuído para a candidatura: um banco e uma pequena agência de propaganda.

A falta de transparência fragiliza o sistema democrático de decisões. Existem alternativas, no entanto, para fortalecer a democracia e resgatar o poder do cidadão. Essas alternativas passam pela mudança profunda no sistema de financiamento de campanhas, entregando a responsabilidade e o poder envolvidos nessa tarefa ao cidadão eleitor. E a *Internet* tornou essa alternativa factível.

A mesma *Internet* que abriu espaços de autonomia, muito além do controle de governos e empresas, que, ao longo da história, haviam monopolizado os canais de comunicação como alicerces de seu poder - como salienta o sociólogo Manuel Castells, no seu último livro "Redes de Indignação e Esperança" - hoje se configura na ferramenta que pode viabilizar maior transparência, lisura e eficiência na atividade política. É a *Internet* que pode possibilitar a arrecadação de pequenas contribuições individuais de milhares ou milhões de pessoas para custeio de candidaturas. Está na *Internet* e na sua capacidade de conectar e empoderar as pessoas, como também registra Al Gore, a oportunidade de reverter a degradação da democracia ocorrida a partir do último terço do século vinte.

Em 2008, participei da campanha de Barack Obama à Presidência dos Estados Unidos. Eu me inscrevi como voluntário da

campanha de Obama e escrevi um livro sobre esse tema chamado "Um voluntário na campanha de Obama", publicado em 2009, em cujas páginas registrei essa nova modalidade de financiamento da política. Nós estamos, um grupo de voluntários, trabalhando no Estado de Nevada. A expectativa, da época, de um agente de mudança, Obama identificado com o *Batman*. Aqui, no comitê, do Obama e Biden, em Chicago. Também fotos do comitê. Aqui, o *site* de Barack Obama, onde nós podíamos nos inscrever como voluntários e também contribuir para a campanha à Presidência da República.

Aquela foi uma campanha cujo legado será analisado por muitos anos e que já se tornou referência obrigatória para campanhas políticas em todo o mundo. Na época, o jornal The New York Times assinalava que havia sido reformulada a forma de chegar aos eleitores, de levantar recursos, de organizar apoiadores, de gerenciar a mídia, de acompanhar e de moldar a opinião pública e de responder a ataques políticos. E isso ocorreu em um momento em que as mídias sociais poderosas, como o Facebook e o Twitter, ainda engatinhavam. A inovação se deu, principalmente, pelo sucesso de Obama em utilizar a *Internet* para mobilizar uma rede de milhões de doadores. Foram mais de cinco milhões de doadores que lhe permitiu levantar dinheiro

suficiente para expandir o mapa eleitoral dos democratas e competir em estados tradicionalmente republicanos.

Nos Estados Unidos, as possibilidades oferecidas pela *Internet*, em campanhas eleitorais, começaram a ser exploradas em 1996. Em 2004, quatro anos antes da campanha de Obama, o ex-governador Howard Dean, também do partido democrata, demonstrou, inequivocamente, o potencial da rede, como registra Sylvia Iasulaitis no *paper "Internet* e Novos Padrões de Financiamento das Campanhas Eleitorais: Um Estudo do Pleito Presidencial Norte-Americano em 2008".

Dean disputou as primárias do partido. Era um nome de pouquíssima visibilidade na cena política americana, mas desenvolveu uma campanha que o tornou extremamente popular. Ao mesmo tempo, arrecadou cerca de vinte e cinco milhões de dólares junto a mais de trezentos e dezoito mil cidadãos norte-americanos. Dean foi o primeiro a utilizar a interação mediada pelo computador com os cidadãos. Ele abriu espaço para que as pessoas se sentissem livres e à vontade para interagir com o candidato e coordenadores de campanha, inclusive ampliando os fóruns de debate por iniciativa própria. Em poucos meses, com um *website*, mensagens de e-mail de

voluntários, Dean arrecadou o dinheiro e saiu do obscurantismo para se tornar alvo de atenção midiática.

No caso de Obama, os resultados alcançados com o novo método de financiamento colocaram em xeque uma das principais reformas políticas da era *Watergate*, que é o financiamento público de campanhas. O candidato republicano, John McCain, recebeu oitenta e quatro milhões de dólares da Comissão Eleitoral Federal, mas Obama abriu mão de utilizar dinheiro do sistema de financiamento público. Isso o deixou livre de submeter-se às restrições impostas pela legislação eleitoral, podendo decidir com mais liberdade onde aplicar os recursos arrecadados.

Estamos discutindo, no Brasil, o financiamento público de campanhas no âmbito da reforma política, mas o financiamento pelo cidadão representa um modo muito mais democrático e muito mais ético em seus fundamentos. Trata-se do financiamento de campanhas pelo próprio eleitor, baseado em pequenas contribuições voluntárias de milhares ou milhões de doadores, que o fazem como ato de vontade, de respaldar e tornar viável a campanha do candidato em quem depositam confiança e querem que vença a eleição. Para ser doador de campanha, nos Estados Unidos, na campanha de Obama, era necessário atender a sete requisitos. Vale a pena citá-los:

1. Eu sou cidadão dos Estados Unidos da América ou residente permanente legalmente admitido no país;

2. Eu tenho pelo menos 16 anos de idade;

3. Essa contribuição não é feita com recursos gerais do caixa de uma empresa, organização sindical ou banco nacional;

4. Essa contribuição não é feita do caixa de um comitê de ação política;

5. Essa contribuição não é feita do caixa de uma entidade ou pessoa que é um contratante junto ao governo federal;

6. Essa contribuição não é feita de fundos de um indivíduo ou agente estrangeiro registrado como lobista junto ao governo federal, ou uma entidade, empresa ou agente estrangeiro de lobby registrado junto ao governo federal;

7. Os fundos que estou doando não estão sendo fornecidos a mim por outra pessoa ou entidade com o objetivo de fazer essa contribuição.

Pergunto: Quantos doadores de campanhas eleitorais no Brasil atenderiam a essas condições?

O uso da *Internet* em financiamento de campanhas é comumente analisado sob duas hipóteses: a da equalização e a da

normalização. Na primeira, equalização, a obtenção de fundos *on-line* aumenta o pluralismo e gera padrões mais igualitários de competição eleitoral. Na hipótese da normalização, a *Internet* não apresenta diferencial para o pluralismo. Ao contrário, reproduz condições desiguais de competição em um novo meio.

Ao analisar a campanha de Obama, Sylvia Iasulaitis conclui que o financiamento de campanha influencia e altera tanto a natureza das campanhas políticas quanto o perfil dos candidatos eleitos. A mobilização financeira do eleitor a favor de determinado candidato exige mais do que o uso da *Internet*, é preciso que a estratégia de comunicação do candidato seja capaz de construir, junto ao eleitor, o sentido de pertencimento, de engajamento, de envolvimento, de compromisso.

Em 2008, o uso da *Internet* na campanha estabeleceu padrões mais igualitários e relativizou a importância das grandes doações: a angariação de fundos de pequeno porte exige a mobilização de uma imensidão de pequenos doadores. A rede de computadores é decisiva para tanto, pois é ela que permite o enfrentamento das barreiras de espaço e de tempo para o engajamento e para a participação, permitindo que o cidadão contribua com o candidato que for capaz de conquistar a sua confiança. O sistema também

implica em maior compromisso e transparência na prestação de contas do eleito junto a seus eleitores. Afinal, trata-se de dar satisfação a milhares ou milhões de pessoas que tornaram viável a campanha. No modelo atual, ao contrário, o eleito obriga-se a prestar contas a um punhado de grandes empresas que aportaram recursos vultosos. Outro aspecto importante no financiamento popular é o estabelecimento de um limite para a contribuição. Em 2008, nos Estados Unidos, esse patamar foi fixado em dois mil e trezentos dólares. Claro que aqui no Brasil seria muito mais baixo.

A transparência na prestação de contas constitui tema extremamente significativo nesse sistema de financiamento. Tornar claro e preciso o público com o qual o eleito estabeleceu compromissos é um modo de contribuir para o resgate da confiança do cidadão na atividade política, hoje perigosamente desgastada. Novamente, vale lembrar as palavras de Castells: "Sem confiança, o contrato social se dissolve e as pessoas desaparecem ao se transformarem em indivíduos defensivos lutando pela sua sobrevivência".

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a colaboração do Professor Cezar Busatto, chamo

agora a Professora Eneida Desiree Salgado, da Universidade Federal do Paraná.

A SENHORA ENEIDA DESIREE SALGADO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ) - Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, Excelentíssima Doutora Sandra Cureau, Subprocuradora-Geral da República, Senhora Carmen Lillian, Secretária dessa Audiência, boa-tarde a todos.

Inicialmente, gostaria de louvar a iniciativa do Ministro Luiz Fux de realizar essa Audiência Pública, com real abertura para a participação de interessados. Esse diálogo com a sociedade, proposto nesta ocasião pelo Ministro-Relator, demonstra, como bem referiu o próprio Ministro Luiz Fux, a tendência do Poder Judiciário de ampliar sua legitimação democrática e garantir a confiança do povo também pela construção aberta e dialética de seus argumentos.

Ouso aqui, como integrante da sociedade aberta de intérpretes da Constituição, trazer algumas impressões sobre o tema do financiamento da política. Coloco-me, como aponta Peter Häberle, inserida no círculo pluralista de intérpretes, exercendo um direito de participação democrática. Insisto em realizar uma leitura constitucional do tema, porque

me parece que este é o fórum para tal análise. Discorrer sobre o melhor sistema de financiamento ou aperfeiçoar as regras do jogo democrático em sede judiciária me parece ir além da judicialização da política, revelando um flerte com a politização da Justiça, onde a Corte Constitucional passa a exercer um forte papel, por vezes protagonista, de ator político.

O controle de constitucionalidade, a seu turno, é absolutamente necessário para assegurar a supremacia da Constituição e sua força normativa. E o controle judicial é um dos pilares desta garantia. Porém o Supremo Tribunal Federal deve decidir segundo a Constituição e não sobre a Constituição, como afirma Gustavo Zagrebelsky. Nas questões de constitucionalidade, o Poder Judiciário funciona como um árbitro, e suas decisões devem ser capazes de se sustentar em face de testes de legitimidade. O Tribunal não deve atuar como um conselho de revisão legislativa, mas garantir a igualdade no processo político e o acesso das minorias.

A invocação à moralidade deve ser sustentada em pilares normativos precisos. Com John Hart Ely, afirma-se a inexistência de um conjunto de princípios morais e objetivos que possam ser apreendidos e servir de base para as decisões judiciais. Para Ingeborg Maus, o conceito de Constituição é alterado quando o Poder Judiciário assume o papel de realizar

o interesse social e de substituir a formação da vontade política por discursos de moralidade pretensamente pública. A Constituição deixa de ser um documento de institucionalização das garantias fundamentais, das esferas de liberdade nos processos políticos e sociais, tornando-se um texto fundamental a partir do qual, a exemplo da Bíblia e do Corão, os sábios deduziriam diretamente todos os valores e comportamentos corretos.

Em face da provocação de um dos legitimados, o Supremo Tribunal Federal deve examinar se o modelo de financiamento da política, hoje em vigor, é constitucional ou não. Sem buscar modelos perfeitos, sem uma visão perfeccionista, que pretenda fazer do texto constitucional o sistema político dos partidos políticos e dos cidadãos o melhor possível, segundo seus próprios critérios. Cabe aqui a ressalva de Gustavo Zagrebelsky: "Nunca se insistirá bastante nessa ideia: quando se exercem funções jurisdicionais, se deve deixar à parte as próprias opiniões sobre as virtudes ou os vícios de uma determinada lei. A única coisa que se deve tomar em consideração é se o legislador pôde razoavelmente editar tal lei". E é isso que se passa a analisar.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil provocou o Supremo Tribunal Federal buscando a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei dos Partidos Políticos e da Lei

das Eleições, que permitem a doação de pessoas jurídicas para partidos políticos e para campanhas eleitorais e estabelecem tetos relativos para a doação de pessoas físicas e uso de recursos próprios dos candidatos, afirmando ofensa à igualdade, à democracia e à República, em face da proteção deficiente do legislador a estes princípios. A OAB, ainda, pede decisão de natureza substitutiva do STF, com manipulação de efeitos na declaração de inconstitucionalidade, a exortação ao legislador e, em caso de omissão do Parlamento em resolver a questão superar 18 meses, a inicial defende a atribuição provisória ao Tribunal Superior Eleitoral para a expedição de norma regulando a questão.

Iniciando pelas questões materiais, a ação baseia a inconstitucionalidade das normas indicadas na ofensa a princípios constitucionais. De fato, um dos princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral brasileiro é o princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral. Este princípio, derivado do princípio republicano e da exigência de igualdade, demanda igualdade em relação ao voto, à efetiva representação e também entre os candidatos. A ideia de igualdade entre os candidatos pode, segundo Óscar Sánchez Muñoz, ser compreendida a partir de um princípio de não discriminação, de cunho liberal, ou a partir da exigência de uma

intervenção estatal que assegure um equilíbrio. O sistema brasileiro se aproxima mais dessa segunda leitura e vai impor uma regulação das campanhas eleitorais, estabelecendo restrições à propaganda eleitoral, vedação ao uso do poder público nas campanhas, reservas à atuação dos meios de comunicação social e controle do poder econômico. Problema não resolvido nos sistemas democráticos, a influência do dinheiro na política é um desafio para a autenticidade das eleições.

Nas democracias de massa, a exigência de recursos financeiros para a realização de propaganda surge como um forte elemento de desigualdade. Assim, o controle de financiamento de campanhas se justifica a partir do comando constitucional da máxima igualdade entre os candidatos. A atuação do Estado na regulamentação das contribuições e dos gastos tem razões igualitárias: as restrições se justificam pela demanda de grupos concentrada na oportunidade plena e equitativa para participar no debate público.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650 propõe que se interprete o princípio da igualdade de maneira mais restritiva, afirmando a incompatibilidade de existência de limites relativos para doações de pessoas físicas ou de que o teto de recursos próprios dos candidatos seja estabelecido

pelo partido político ou pela coligação, bem como a impossibilidade de doações por pessoas jurídicas. Ainda que a solução proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil possa parecer desejável, embora um tanto ingênua, o atual sistema não é inconstitucional. Outras disposições, inclusive normas do texto constitucional, pressupõem a desigualdade entre candidatos e grupos políticos. Veja-se, por exemplo, a possibilidade de reeleição trazida pela Emenda Constitucional nº 16/1997 e que, alterando o parágrafo 5º sem compatibilizar o parágrafo 6º do art. 14 cria uma regra de privilégio. O candidato administrador mantém-se no cargo durante a campanha eleitoral, o que leva à restrição do direito de todo e qualquer cidadão concorrer em igualdade de condições com estas autoridades. Essa regra iníqua, embora objeto de ação direta de inconstitucionalidade, não foi afastada pelo Supremo Tribunal Federal. A ADI nº 1.805 teve apenas apreciação em relação à medida cautelar, indeferida por maioria; a ação está conclusa ao relator desde 09 de fevereiro de 2011. Uma desigualdade gritante que permanece no sistema.

A divisão do fundo partidário e do acesso ao rádio e à televisão também é feita desigualmente. Mesmo com a declaração de inconstitucionalidade do artigo 13 da Lei dos Partidos Políticos, a cláusula de barreira, e de seus reflexos, nas ADIs 1.351 e 1.354, em dezembro de 2006, as

garantias constitucionais aos partidos políticos foram distribuídas desigualmente pelo Tribunal Superior Eleitoral nas Resoluções nº 22.503 e 22.506. Atualmente, com a modificação estabelecida pela Lei nº 11.459/2007, na Lei dos Partidos Políticos, apenas 5% do fundo partidário é dividido por igual.

Ainda há a questão da propaganda institucional e de seu uso eleitoral, seja em benefício do próprio candidato-administrador, seja para o seu grupo político, que contraria o regime constitucional e a própria essência republicana, propaganda pouco regulada e menos coibida. Para além destas desigualdades jurídicas, existem desigualdades fáticas. Os candidatos têm patrimônios desiguais e as ideias políticas têm impactos distintos na sociedade. Ainda que se coloque um valor igual para a doação por pessoas físicas, ainda assim, alguns partidos e algumas campanhas receberão mais aportes financeiros do que outras, como se pode deduzir do número de filiados aos partidos políticos e mesmo a situação econômica dos indivíduos.

Em relação à proibição absoluta de aportes de pessoas jurídicas para os partidos políticos e para as campanhas eleitorais, é possível apontar algumas questões que obstam ou pelo menos complicam a sua adoção. Em primeiro lugar, nada, na Constituição brasileira, permite reconhecer a inconstitucionalidade de tais doações. Mesmo a aplicação direta

do princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral pelo Poder Judiciário, o que desde logo é bastante complicado em face da existência de múltiplas alternativas para a sua efetivação, não autoriza tal leitura.

No sistema jurídico brasileiro, as pessoas jurídicas são titulares de interesses, que não se confundem juridicamente com os interesses de seus sócios. Uma empresa produtora de bebidas alcóolicas, por exemplo, tem interesse que não se proíba propaganda de bebidas. Ou ainda uma empresa ambientalmente responsável, e reconhecida socialmente por tal postura, pode desejar, licitamente, legitimamente, promover um programa de governo que opte pelo respeito ao meio ambiente de maneira mais enfática. Isso revela que não há óbice ao apoio por pessoas jurídicas, ainda que financeiro e desde que nos limites e na forma da lei, a partidos ou candidatos que compartilhem visões semelhantes.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a existência de direitos fundamentais às pessoas jurídicas, como revela o voto do Ministro Gilmar Mendes nos mandados de segurança que criaram a fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro. A Ordem dos Advogados do Brasil afirma que o financiamento dos partidos e das campanhas implica uma relação promíscua entre o capital e o meio político e que a doação de hoje

torna-se o crédito de amanhã. Ainda que de fato exista uma coincidência nefasta entre alguns doadores de campanha e aqueles que realizam contratos com a Administração Pública, isso demonstra, mais do que uma insuficiência da legislação eleitoral, uma falta de cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, como a impessoalidade, além do desrespeito às regras de contratação. Representa, ainda, uma falha dos mecanismos de controle interno e externo da Administração. Nada que se resolva, me parece, com a proibição de doações por parte de pessoas jurídicas.

O que se deve promover é mais controle, uma fiscalização verdadeira da prestação de contas de partidos e candidatos pela Justiça Eleitoral, assim como um acompanhamento efetivo das contratações públicas. Uma medida mais singela para resolver a questão da inautenticidade poderia ser promover a prestação de contas em tempo real, em ambiente virtual e de amplo acesso, para que partidos e candidatos informem imediatamente o recebimento de recursos e a realização de gastos, e assim os órgãos de controle possam acompanhar com maior eficiência a veracidade dos valores informados, bem como o cidadão possa formar o seu voto, sabendo antecipadamente quais interesses estão patrocinando os partidos e os candidatos. Transparência parece ser a resposta mais adequada do que uma

proibição de doações por pessoas jurídicas por decisão judicial sem vedação constitucional evidente.

Finalmente, a referência à competência do Tribunal Superior Eleitoral para regular as campanhas eleitorais é absolutamente descabida. Não há competência normativa constitucionalmente conferida à Justiça Eleitoral. O TSE não pode, sequer, editar regulamentos. Seu espaço de atuação é apenas o de expedir instruções.

Instruções são, já na lição de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, regras gerais, abstratas e impessoais de caráter prático, baixadas por órgãos da Administração Pública aos agentes públicos ou encarregados de obras e serviços públicos, prescrevendo-lhes o modo pelo qual devem pôr em andamento os seus cometimentos. Diferenciam-se dos regulamentos porque se dirigem apenas aos órgãos da Administração Pública. Estabelecer instruções para os seus agentes é o máximo que se pode admitir como possível no âmbito de regulação da Justiça Eleitoral. Mais: significa extrapolar as normas constitucionais ilegais. Mais: significa incidir em inconstitucionalidade.

As regras eleitorais se referem à concretização do princípio da legitimação do exercício do poder político. Exige-se, para a sua imposição, ampla discussão parlamentar, com caráter fortemente deliberativo e com a

participação das minorias. Apenas o Parlamento pode editar normas sobre a disputa eleitoral, obviamente, dentro dos parâmetros constitucionais.

Ao Poder Judiciário, não me parece caber aperfeiçoar o ordenamento jurídico, retirando do sistema normas com as quais não concorda e substituindo-as por outras que lhe pareçam mais convenientes e oportunas. Apenas pode, ou melhor, deve afastar dispositivos que contrariem a Constituição, o que não parece ser o caso.

Não há proteção deficiente dos princípios constitucionais republicano, democrático e da igualdade pelos preceitos que são objeto da ação direta de inconstitucionalidade. Há uma opção válida entre alternativas possíveis. Tampouco parece legítimo que uma reforma política seja capitaneada por atores não representativos, sem legitimidade democrática, sob pena de uma contradição performática do discurso. A democracia deve ser regulada na arena democrática, por atores democraticamente eleitos de forma democrática.

Muito obrigada.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a participação da Professora Desiree Salgado, da Universidade Federal do Paraná, eu chamo à tribuna o Doutor Márcio Luiz

Silva, membro da comissão de juristas responsável pela elaboração do anteprojeto de Código Eleitoral, instituída por ato do presidente do Senado Federal.

O SENHOR MÁRCIO LUIZ SILVA (MEMBRO DA COMISSÃO DE JURISTAS RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO ANTEPROJETO DE CÓDIGO ELEITORAL) - Ministro Fux, Doutora Sandra Cureau, Doutora Carmen, inicialmente, agradeço a oportunidade de poder participar dessa Audiência, essa oportunidade democrática de debater com o Poder Judiciário.

Inicialmente, é evidente que o desafio que a Ordem dos Advogados do Brasil trouxe à Corte é de se debruçar sobre uma matéria que está sendo colocada topicamente ao crivo do Judiciário, ou seja, pedindo uma prestação jurisdicional, certamente, terá, pelos componentes do Supremo Tribunal Federal, a melhor solução jurídica.

O que é aqui colocado, e nós tivemos a oportunidade de ouvir das exposições de segunda-feira, e hoje já das exposições feitas, é um diagnóstico da ambiência da contextualização política, e, seguramente, das consequências que essa decisão terá no nosso ordenamento, no nosso sistema político. Não desejo fazer nenhuma intervenção de caráter acadêmico, apenas

utilizando da experiência prática que temos no Tribunal Superior Eleitoral, nas campanhas eleitorais propriamente ditas, para tentar programatizar e trazer à Corte, algumas observações.

Muito provavelmente, um dos elementos que motivou a propositura da ação direta de inconstitucionalidade foi o diagnóstico de que o nosso sistema certamente sofre uma influência de poder econômico - pode-se até dizer - desarrazoada. Parece-me que, hoje, fica muito difícil, talvez impossível, se estabelecer, se determinar qual é o valor efetivo, o valor real, de uma campanha eleitoral. Isso tem relevância para o sistema eleitoral? Há os que dizem que o mais relevante é a transparência total, não necessariamente os valores; há os que entendem que, para que haja um acesso mais democrático e igualitário, nós devemos focar sobre a questão e nos debruçarmos sobre como estabelecer limites menores e mais acessíveis ao processo democrático.

A depender do que venha a decidir o Supremo Tribunal Federal, nós teremos uma restrição ao financiamento privado. E me parece razoável supor que, consequentemente, meios mais práticos de se estabelecer limites ou, ao menos, que venha a ter um barateamento, ainda que indireto, das campanhas eleitorais.

Isso, certamente, trará consequências. Parece-me razoável supor que, em se impossibilitando o acesso do financiamento privado, haverá, então, uma necessidade de incremento da verba pública para a realização das campanhas eleitorais. E, aí, já se desafiará, então, o nosso sistema. E esse, me parece, que é um ponto muito interessante dessa discussão, que é o dos novos desafios, não mais do Supremo Tribunal Federal, mas, certamente, do foro adequado, que é o Congresso Nacional, que, se em inúmeras oportunidades perdeu a oportunidade de repensar o sistema eleitoral, me parece que, agora, surge, dadas as manifestações que temos ou mesmo por essa janela de oportunidade aberta por essa discussão que se traz, há de se debruçar novamente numa reforma geral do nosso sistema eleitoral, que está a merecer realmente um aperfeiçoamento. Vale dizer, se tivermos um incremento - isso tudo, claro, hipotético - na verba pública para o financiamento das campanhas, é razoável se imaginar como se dará então a distribuição desses valores. Parece-me que a questão das listas, abertas ou fechadas, no sistema eleitoral, virão necessariamente a ser debatidos, porque não faz sentido você pegar o dinheiro público para fazer uma distribuição que não guarde justamente o princípio da igualdade que está sendo então levantado pela Ordem dos

Advogados para questionar a desigualdade que se gera com o processo eleitoral de financiamento privado.

Uma outra questão que vem da nossa experiência prática com as campanhas eleitorais - a Doutora Sandra Cureau acompanhou isso muito de perto no último processo eleitoral - é que, mais do que em outras oportunidades - corrijam-me se eu estiver equivocado -, o contencioso eleitoral, para além das discussões e limites adotados entre as candidaturas oponentes, também voltou-se, o Judiciário teve necessariamente de observar, como se comportam os meios de comunicação, ou mesmo alguns grupos da sociedade civil organizada. Então, mais do que em outras oportunidades, tivemos representação solicitando isso de várias candidaturas - o direito de resposta, por exemplo, junto a veículo de comunicação, ou mesmo busca e apreensão de panfletos em algumas organizações sociais. E, bem ou mal, isso foi submetido ao crivo do Judiciário - claro, são sempre discutíveis as razões -, mas foram concedidas medidas pelo Judiciário a revelar que esses outros atores jogam um jogo importante no processo eleitoral. Então, à medida que discutimos um filtro, uma diminuição das fontes de financiamento das campanhas, visando inclusive a um barateamento das campanhas, precisamos então procurar saber como que a influência desses outros atores se dará,

pressupondo uma liberdade de expressão que é absoluta e pressupondo a liberdade de opinião que deve ser preservada, como então contemporizar com um processo eleitoral agudo, uma vez que as campanhas não teriam condições financeiras inclusive de se contrapor a esse tipo de influência. Vale dizer, são questões de ordem prática, questões de ordem políticas, e que o foro adequado para o reconhecimento desses desafios certamente não é a ação direta de inconstitucionalidade, mas que essa ação certamente trará a reflexão e - espero - crie oportunidades, uma janela de oportunidades para que seja então debatido profundamente e que o foro adequado contemple a necessidade de aperfeiçoamento do nosso sistema que hoje já passou realmente da hora dessa reflexão. E esperamos que, cada vez mais, a sociedade se organize e exija que esse desenvolvimento maior das nossas instituições se observe.

Então, essas são algumas questões, como tantas outras, que foram colocadas e que certamente não esgotam a discussão, das externalidades, das consequências que, certamente, teremos com relação a essa importante decisão que o Supremo terá que adotar.

Com essas breves considerações, agradeço a oportunidade.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Muito obrigado.

Agradecendo a exposição do doutor Márcio Luiz Silva, chamo para a tribuna, pelo tempo regimental, o doutor Edson de Resende Castro, da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público.

O SENHOR EDSON DE RESENDE CASTRO (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP) - Senhor Presidente, Ministro Luiz Fux, a quem agradeço já de saída a oportunidade dada à CONAMP - Confederação Nacional dos Membros do Ministério Público -, que congrega os procuradores e promotores de Justiça de todo o país, de estar aqui para trazermos as nossas considerações, as nossas reflexões sobre esse tema de elevada importância; Doutora Sandra Cureau, Vice-Procuradora Geral, os nossos cumprimentos.

Senhor Ministro, nós não pretendemos ocupar esta tribuna para falar dos argumentos jurídicos ou pelo menos tentar esgotar os argumentos jurídicos postos na ADI, tendo em vista que a inicial já os trabalha de forma adequada e o parecer da Procuradoria Geral Eleitoral também nos parece abordar o assunto em toda a sua grandeza. Desses argumentos todos, nós só destacamos dois pontos principais - para, então, partimos para a consideração que nos parece, aqui, mais relevante para a nossa contribuição -, que são os aspectos, os quais nos parece aí a inconformidade, o não

acolhimento, pela Constituição Federal, da participação das pessoas jurídicas no processo democrático. De fato, a Constituição Federal reserva às pessoas jurídicas a atividade econômica - às empresas, a atividade econômica - e lhes dedica especial atenção naquilo para o que elas são vocacionadas, que é a obtenção do lucro. Mas não podemos e não conseguimos perceber, na Constituição Federal, de fato, nenhum espaço para a participação das pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais, nos processos eleitorais. Evidentemente, não sendo possível a elas a capacidade eleitoral passiva, o direito de ser votado, e não nos parece também possível que elas participem como não votando e evidentemente também não influenciando na manifestação do voto dos eleitores.

Então, parece-nos que a participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral, mediante as doações - hoje, permitidas pelo art. 81 da Lei das Eleições e, muito curiosamente, nas suas disposições transitórias, já nos parecendo que, naquele momento, o legislador queria que a doação de pessoas jurídicas durasse por algum tempo, até que viesse a ser substituída por algo melhor, por algo mais democrático -, realmente vem influenciando negativamente nos nossos processos eleitorais.

E, de outro lado, então, parece-me que, além dessa ausência de permissão constitucional, além de a doação da pessoa jurídica não estar conforme o modelo constitucional, também nos parece que a doação das pessoas jurídicas, por envolverem grandes importâncias, grandes somas, basta lembrar as doações das pessoas jurídicas na última eleição geral, em 2010, significaram cerca de 75% dos valores arrecadados nas campanhas eleitorais, segundo dados oficiais do TSE. Esse despejo de grandes importâncias, nas campanhas eleitorais, parece-nos ferir, violar os valores constitucionais eleitorais do art. 14, parágrafo 9º da Constituição, ou seja, a necessidade de normalidade das eleições e a produção de mandatos legítimos. A normalidade das eleições e a legitimidade dos mandatos, valores presentes na Constituição Federal que acabam sendo, de certa forma, violados por essas importâncias milionárias ou bilionárias que são lançadas nas campanhas eleitorais, e o pior, à revelia daquele que verdadeiramente detém o poder, entre nós, que é o povo. Já que o povo, o cidadão - na sua esmagadora maioria, para não dizer a sua quase totalidade - não tem condições de fazer as doações equiparadas, próximas que sejam daquelas feitas pelas pessoas jurídicas, o que traz, logicamente, uma desigualdade relevante. Poucos empresários são capazes de influenciar no processo eleitoral de forma significativa, deixando à margem do

processo eleitoral aquele que deveria ser realmente o seu protagonista, que é o eleitor.

Dados, ainda da Justiça Eleitoral, Senhor Ministro, das últimas eleições de 2010, mostram que apenas três empreiteiras, três das maiores empreiteiras, foram responsáveis por doações próximas de 300 milhões de reais, nas últimas eleições; e apenas um estabelecimento bancário, um banco, doou outros 85 milhões de reais para as campanhas. Então, isso nos parece realmente ferir, violar esse princípio da normalidade e legitimidade das eleições. E, de maneira indireta, porque não dizer, talvez até diretamente, ferir o princípio da soberania do voto, soberania popular, que deve realmente reservar o poder decisório nas eleições para o eleitor.

Nós estamos assistindo - e traria, agora, a nossa experiência de vinte anos como promotor eleitoral, fazendo eleição após eleição, observando o comportamento das campanhas eleitorais -, vamos observando, a cada ano, uma prevalência do poder econômico nas eleições, em substituição e preterindo os discursos, as propostas, as ideias que devem presidir o processo eleitoral. Também do *site* da Justiça Eleitoral, nós vamos verificar que, nas eleições de 2002, como nós sabemos, eleições gerais para deputados, governadores, senadores e Presidente da República, a receita, as arrecadações

atingiram 828 milhões de reais, que, naquela época, considerado o eleitorado que girava em torno de 115 milhões de brasileiros votando, dava, mais ou menos, sete reais por eleitor. Já nas eleições de 2006, eleições de mesma natureza, ainda eleições gerais para deputados, governadores e Presidente da República, esse valor de 828 milhões, Senhor Ministro, saltou para 1 bilhão e 800 milhões de reais, elevando, portanto, a mais dobro o investimento das campanhas eleitorais nessas campanhas extremamente fantasiosas, e que, na verdade, acabam iludindo o eleitor com as propagandas programadas, propagandas produzidas, enfim, um jogo de *marketing* extremamente danoso ao processo eleitoral, por retirar o foco das propostas e colocar nesse embelezamento. E pior, nas eleições de 2010, novamente eleições gerais, esse valor saltou para 3 bilhões e trezentos milhões de reais. Então, vamos percebendo que, ao longo do tempo, o valor econômico vem tomando a frente nos processos eleitorais e substituindo, como eu disse, o discurso, as propostas e as ideias. Como nós sabemos, a propaganda eleitoral, a campanha eleitoral, em si, tem uma finalidade muito mais legítima do que essa. As campanhas eleitorais que se prezam são aqueles períodos para que os candidatos e os partidos políticos possam dialogar com a sociedade, possam dialogar com os eleitores, levar as suas propostas aos eleitores, mostrarem, a partidos políticos

e a candidatos, a que vieram, quais são as suas intenções, quais são os seus projetos para o desempenho do mandato que buscam conquistar. E é desse diálogo - hoje de aproximadamente três meses, um pouco mais para quem vai para o segundo turno - que deve resultar a decisão do eleitor em quem votar. É esse diálogo, esse estabelecimento de propostas, que vai legitimar os mandatos e que vai evitar esse distanciamento que estamos percebendo - e as ruas, lamentavelmente, estão expressando isso - entre eleitores e eleitos; essa crise de representação, Senhor Ministro, a que estamos assistindo, nesse momento. A imprensa divulgou, ontem, o resultado de uma pesquisa IBOPE realizada agora, exatamente no meio dessa eclosão de manifestações que estamos tendo, que demonstrou que 89% das pessoas entrevistadas não se sentem representadas por partidos políticos; 83% não se sentem representada por nenhum político eleito. Isso é de extremada gravidade, isso corrói o sistema democrático, põe em xeque as nossas instituições, porque ninguém, em sã consciência, pode pensar que uma democracia sobrevive sem partidos políticos que se identifiquem com a sociedade e sem que o eleitor tenha confiança em seus políticos e confiança nas suas instituições. O que isso teria a ver com todo esse quadro que estamos comentando aqui? O que tem a ver, parece-me, Senhor Ministro, é exatamente que nós, ao longo de tempo,

estamos tendo campanhas eleitorais que se distanciam dos discursos, das propostas e das ideias, e se aproximam muito mais de propagandas eleitorais feitas por marqueteiros, propagandas eleitorais que parecem muito mais cinematográficas do que propriamente de estabelecimento de ideias. Por isso é que nós estamos aqui para apoiar a ideia de vedação ao financiamento das campanhas por pessoas jurídicas, e também o estabelecimento de um limite nominal, um limite em valor, para as doações de pessoas físicas, porque também o percentual estabelece oportunidades desiguais entre os doadores.

E não nos impressiona, por tudo isso que nós estamos expondo a Vossa Excelência, o fato de que, julgando procedente esta ação e vedando as doações por pessoas jurídicas e trazendo as doações de pessoas físicas para valores nominais, portanto, possibilitando essa pulverização das doações e efetiva participação dos eleitores, que haja uma redução drástica dos valores arrecadados pelos candidatos. Alguém diria que nós teríamos que, então, reinventar o financiamento; no lugar desses valores que faltarão às campanhas eleitorais, outros teriam que ser colocados. Não me impressiona, porque eu diria a Vossa Excelência que talvez seja o momento de as campanhas eleitorais arrecadarem menos, para que os candidatos e partidos políticos possam reinventar a propaganda eleitoral, possam reinventar a

campanha, e estabelecerem esse diálogo. E, para esse diálogo que os candidatos devem ter com os seus eleitores, não nos parece ser necessária toda essa movimentação financeira, porque nós temos, hoje, além do rádio e da televisão, disponibilizados aos candidatos e partidos políticos gratuitamente, nós temos agora, meios de comunicação bastante eficientes, como as redes sociais, que podem ser utilizadas sem nenhum custo financeiro para os candidatos. Eu conheço diversos candidatos, inclusive agora, nas eleições de 2012, que, ao final das eleições, se aproximaram para dizer que não gastaram quase nada, gastaram cem, duzentos reais para se eleger como vereador, apenas fazendo alguma meia dúzia de santinhos, porque toda a sua campanha eleitoral foi feita pelas redes sociais, expondo, portanto, as suas ideias, os seus projetos e obtendo as adesões.

Então, parece-me que esse é o momento em que o Supremo Tribunal Federal pode contribuir para a recolocação das nossas campanhas eleitorais no seu devido lugar, que é campanha eleitoral como momento maior de diálogo e obtenção da confiança do eleitor, e a confiança, os candidatos só vão obter do eleitor levando a eles propostas e ideias. Ideias que vão fazer com que o eleitor se identifique com esse candidato, e ideias que vão poder fazer com que o eleitor se interesse em acompanhar a vida política, acompanhar a

execução dos mandatos, posteriormente. E, talvez, com isso, nós não tenhamos esses movimentos eclodindo no seio da sociedade, como nós estamos tendo agora.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a participação do Doutor Edson de Resende, da CONAMP, chamo à tribuna o Doutor Felipe Sarkis Frank do Vale, do PPS.

O SENHOR FELIPE SARKIS FRANK DO VALE (PARTIDO POPULAR SOCIALISTA) - Boa-tarde, Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, Excelentíssima Senhora Sandra Cureau, Subprocuradora-geral da República, Doutora Carmen Lilian, uma boa-tarde, demais companheiros aqui presentes, que compõem a Audiência.

Em primeiro lugar, eu gostaria de agradecer a Vossa Excelência pela convocação dessa Audiência, principalmente sobre um tema tão importante que é o financiamento público de campanha. Especialmente, num momento como hoje, em que nós vivemos calorosas manifestações, principalmente em decorrência da ilegitimidade, da crise da representatividade. Então, o eleitor hoje não se vê mais representado por quem hoje compõe o nosso sistema representativo. Pelo fato de nós estarmos

aqui, diante de uma Audiência Pública, nós precisaremos passar ao lado de um argumento importante, que seria o enfrentamento jurídico da questão. No entanto, vou me concentrar aqui em dois pontos que eu considero de maior relevância, visto que a questão central sobre o financiamento público de campanha por pessoas jurídicas já foi muito bem delineada na inicial pela OAB, com muita maestria, e também o Doutor Geraldo Tadeu, na última Audiência, expôs dados muito claros e objetivos que puderam elucidar muito bem a questão. Fato é que, hoje, nós vivemos uma crise de representatividade.

Instado a se manifestar sobre o tema, nem o Senado Federal discordou dessa questão, ou seja, claros são os impactos negativos que têm trazido as campanhas financiadas por pessoas jurídicas de direito privado. Portanto, os pontos que nos parecem mais controvertidos, na questão, são dois: a necessidade de judicialização do tema, que alguns colegas, aqui, já trataram, mas penso ser importante trazermos alguns novos argumentos, e a segunda questão que, talvez, seja a de maior polêmica, que é a inviabilização do financiamento por partidos pequenos em decorrência do financiamento exclusivamente público. Talvez esse seja o tema mais polêmico acerca do qual a grande maioria dos expositores tem mais dúvidas do que certezas. Portanto, começarei a falar sobre a judicialização.

O Senado, instado a se manifestar, diz que não há necessidade de judicialização, visto que já existem vários projetos consolidados que estão sendo enfrentados pelo próprio Congresso Nacional, Casa, a princípio, adequada para o enfrentamento dessa questão. No entanto, faço questão de ressaltar que essa matéria não é nova no Congresso, é uma matéria que já vem sendo enfrentada há muito tempo. A judicialização ocorre quando o Legislativo, em suma, se demonstrou incapaz de solucionar a questão, seja por uma razão política - há casos como o da união homoafetiva que, realmente, comprometem o vínculo que o deputado, o senador, o representante tem com o seu eleitor, e isso realmente geraria um desgaste político muito grande. Então, essa é uma das razões, mas, no entanto, não é uma questão nova que já caminhou por aquela Casa Legislativa.

Apenas a título de exemplo, trago aqui, da Câmara, o PL 1.577/99, o PL 4.593/2001, o PL 385/2003. E, do Senado, trago aqui o PL 236/97, o PL 188/98, o PL 172/98, o PL 129/99 e até a PEC 18/95. Todos tiveram exatamente, pontualmente, o mesmo destino, que foi o arquivamento. E esse é um ponto importante que demanda bastante atenção porque, diferente dos outros casos nos quais ocorre a judicialização, nos quais há um desinteresse do Legislativo em decorrência do comprometimento, da vinculação que se tem

com o eleitorado, este caso, aqui, ainda é mais grave, é um caso onde há interesse, sim, do Legislativo. E o interesse é claro, é um interesse contrário que não se manifesta em decorrência de uma representatividade, é um interesse contrário que se manifesta por razões pessoais de se manter no poder da manutenção daquela mesma estrutura perniciosa, que nós consideramos muito claras. Não há muito o que se discutir sobre a perniciosidade que vem causando o financiamento privado por pessoa jurídicas. Portanto, penso que já é hora de ocorrer esse fenômeno, essa judicialização do tema em questão.

O próximo ponto que vou tratar aqui, que é o mais polêmico, é a inviabilização do financiamento público por partidos menores, visto que o modelo vigente, hoje, a legislação infraconstitucional, hoje, privilegia partidos de maior representatividade, e isso geraria um risco de perpetuação, até remetendo a um certo coronelismo na questão. Mas acho que, antes de um exame mais aprofundado, cumpre a todos, na investigação da questão, verificar como funciona hoje. Como funciona hoje? O fato é que, hoje - eu trouxe aqui alguns dados, mas não vou citá-los até para evitar qualquer forma de partidarismo -, os oito partidos que mais receberam doações - e esses dados estão bem elucidados no *site* "Às claras", que é um *site* legítimo - são aqueles que compõem a esmagadora maioria das bancadas, tanto no Senado

Federal quanto na Câmara dos Deputados. Hoje, o financiamento privado, ao contrário do que parecem sugerir alguns colegas, aqui, não funciona de maneira suplementar às receitas do partidos menores; muito pelo contrário, ele funciona fortalecendo a receita de partidos maiores, causando aí uma falta de competitividade muito maior, um desequilíbrio na competitividade muito maior. E esse é um ponto que demanda uma investigação aprofundada, é lógico.

Qual seria o mundo ideal? O mundo ideal seria que o Legislativo tutelasse, trabalhasse na questão de modo a estabelecer uma legislação que permitiria igualdade de recursos públicos e uma campanha exclusivamente pública. E esse não é um problema só do Brasil. Não existe nenhuma democracia hoje, no mundo, que tenha o financiamento cem por cento público, justamente em razão desse que é o maior problema não só enfrentado pelo Brasil, mas por vários países do mundo. No Direito Comparado, isso fica muito claro também.

Mas penso que hoje seja o momento de o Judiciário se pronunciar sobre a questão até mesmo para que o Legislativo se mobilize para isso, porque os projetos que hoje tramitam no Congresso Nacional têm exatamente as mesmas condições que os projetos que eu citei aqui: todos

foram fadados ao arquivamento, caminho inexorável visto que há o interesse contrário das Casas Legislativas pela não aprovação porque isso que os faz permanecerem ali dentro. Isso fica muito claro. Esses são os pontos que o Partido Popular Socialista pretendia colocar.

Eu agradeço pela atenção. Boa-tarde.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a participação do Doutor Felipe Sarkis, do Partido Popular Socialista, eu chamo à tribuna o Doutor Merval Pereira, colunista do Globo News, CBN e O Globo, e membro da Academia Brasileira de Letras e da Academia Brasileira de Filosofia.

O SENHOR MERVAL PEREIRA (JORNALISTA E MEMBRO DA ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS E DA ACADEMIA BRASILEIRA DE FILOSOFIA) - Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, Excelentíssima Senhora Sandra Cureau, Excelentíssima Senhora Carmen Lilian, minhas senhoras, meus senhores.

O financiamento público das campanhas eleitorais está baseado na adoção das listas partidárias de candidatos, mudando totalmente a maneira como se vota no Brasil. Com as listas, o eleitor votaria apenas na legenda partidária e os candidatos seriam eleitos de acordo com a colocação

em que estiverem na lista do seu partido. Se um partido tiver voto suficiente para eleger apenas dez deputados federais, os dez primeiros nomes de sua lista irão para a Câmara.

O sistema, teoricamente concebido para fortalecer os partidos políticos e moralizar as campanhas eleitorais, embora tenha apoio dos grandes partidos no Congresso, não tem o consenso, ele recebe críticas de várias frentes. Há os que temem a excessiva centralização da escolha das listas nos comandos partidários e há os que não consideram politicamente viável o governo financiar campanhas políticas, a opinião pública não reagiria bem à novidade. Acho que as demonstrações dos últimos dias falam por si mesmo. Já existem cerca de setenta países com algum tipo de financiamento público de campanhas eleitorais, uma tendência crescente no mundo, mas não existe nenhum país que tenha o financiamento somente público. No Brasil, embora pouca gente aperceba-se disso, já existe financiamento público indireto através dos programas gratuitos de rádio e televisão, o sistema mais generoso com os candidatos, entre todos os que existem no mundo, e do fundo partidário, dinheiro do orçamento para o funcionamento dos partidos políticos.

Alguns números sobre o financiamento público que já existe. Em 2012, os gastos eleitorais apurados pelo TSE ultrapassaram três e

meio bilhões. Somente o horário eleitoral gratuito custou seiscentos e seis milhões de reais ao contribuinte brasileiro. Segundo o *site* "Contas Abertas", nos últimos dez anos, o Estado brasileiro desembolsou mais de quatro bilhões em compensações pelo uso do horário eleitoral. Já o Fundo Partidário distribuiu aos partidos com representação no Congresso cerca de duzentos e oitenta e seis milhões de reais. Nos Estados Unidos, os candidatos compram tempo para veicular os *spots* de campanha. Estratégico é veicular em Estados-chaves onde existem chances de o candidato vencer, pois a disputa não é nacional, mas em cinquenta diferentes colégios eleitorais dos Estados. Os *spots* consomem boa parte dos recursos arrecadados. Para se ter uma ideia, cada um dos candidatos principais gasta milhões de dólares para pagar anúncios durante as olimpíadas, um dos momentos mais caros da propaganda de televisão, mas, também, dos mais vistos, e nos intervalos de campeonatos nacionais de esportes populares como o basquete e o beisebol. Como eu já disse, não existe nenhum país do mundo que tenha estabelecido um financiamento exclusivo, totalmente estatizado, como se quer aqui.

O sistema atual, existente no Brasil, é muito ruim, torna os candidatos praticamente dependentes de empresas. Pela legislação em vigor, as empresas podem doar até 2% de seu faturamento para campanhas políticas,

o que representa muito dinheiro em vários casos. Os bancos que estão entre os principais doadores de campanhas eleitorais, no Brasil, nos Estados Unidos são proibidos de fazer doações. Nos Estados Unidos, cada cidadão pode doar três dólares na declaração de imposto de renda para um fundo que vai financiar a campanha presidencial. Não é um recurso que sai do tesouro, mas é um fundo público.

Especialistas consideram a legislação do financiamento público proposta bastante rigorosa; esse financiamento público que está no Congresso. Uma empresa pode ficar até cinco anos sem participar de licitações se for pega doando dinheiro para algum candidato. E o partido perde todos os votos se ficar provado que um candidato seu recebeu dinheiro por fora. Pelo projeto, o orçamento geral da União terá que reservar, como se sabe, sete reais dos recursos públicos para cada eleitor cadastrado. Os recursos seriam divididos da seguinte maneira: 85% do total repassados aos partidos, de acordo com o número de parlamentares eleitos no último pleito; 14% divididos, igualmente, entre todos os partidos com representação na Câmara; e 1% restante entre todos os partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral.

A legislação sobre financiamento de campanhas eleitorais é problemática em qualquer lugar do mundo, não existindo um exemplo perfeito a ser seguido, segundo os especialistas. Nos Estados Unidos, a lei mudou em 2002 depois que o escândalo da Enron e de outras empresas criou a sensação pública de que os políticos não as fiscalizavam por conveniência. A lei limita as maciças contribuições conhecidas como *soft money*, doadas por empresas, sindicatos e pessoas físicas, teoricamente para os partidos, não diretamente para os candidatos, que é proibido, mas usadas pelos candidatos. A legislação também proíbe o financiamento sessenta dias antes das eleições gerais e trinta dias antes das primárias por lobistas ou sindicatos dos chamados anúncios temáticos, em que um candidato defende temas específicos do interesse desses grupos. Mas a legislação americana passou a permitir que empresas financiassem sem limites comitês de ação política, os PAC, na sigla em inglês, que gastam dinheiro em apoio a candidatos políticos e suas campanhas. Uma decisão tomada em 2010, pela Suprema Corte, autorizou pessoas jurídicas, pessoas físicas e sindicatos a fazerem contribuições ilimitadas, criando o super PAC, que foi plenamente desenvolvido, pela primeira vez, nas prévias do ano seguinte à aprovação. E a legislação continua permitindo cenas esdrúxulas como a venda de lugares em

jantares com o presidente e outras autoridades. Pessoas que se dispuserem a pagar dois mil dólares, o limite máximo de doação pessoal, podem jantar na Casa Branca ao lado do presidente. Houve até o caso de vender, por bons milhares de dólares, uma noite no quarto em que Abraão Lincoln dormiu. Se o candidato não quiser fundos públicos, ele pode gastar dentro dos limites da lei, mas tem que explicar os gastos e de onde veio o dinheiro a uma comissão. Das convenções de agosto, onde os candidatos são formalizados, até a eleição em novembro, cada um recebe uma verba dos fundos públicos, mas não pode gastar além dela nem receber doações particulares. Para receber as doações, tem que abrir mão desse fundo público.

Na França, o Estado criou a figura do reembolso de despesas. Os candidatos que obtiverem mais de 5% dos votos podem receber até 50% dos gastos, contanto que respeitem um teto estabelecido pelo governo a cada eleição. Candidatos menos votados recebem menos de volta.

No Brasil, com ou sem financiamento público, algumas medidas para baratear as campanhas eleitorais poderiam ser tomadas, como reduzir o tempo oficial de campanha e restringir o uso de tecnologia nos programas gratuitos de rádio e televisão. Há quem defenda até que eles sejam

feitos ao vivo para reduzir os custos e tornar menos artificial o contato dos políticos com o eleitorado.

A adoção do voto distrital puro ou misto parece ser a melhor tentativa para baratear o custo das campanhas eleitorais e dar maior controle dos eleitos aos eleitores. A discussão não vai muito longe, porque esbarra na impossibilidade de se chegar a uma definição sobre o melhor critério de se dividir o país. O que dificulta a aprovação dos sistemas eleitorais que adotem a divisão dos estados em distritos é o desequilíbrio na representação popular, com um distrito de oitocentos mil eleitores em São Paulo, por exemplo, e outro de oito mil no Amapá. O eleitor dos grandes centros ficaria em desvantagem, seu voto valendo menos do que o do eleitor de um pequeno estado.

Tendo em vista a excessiva fragmentação do pluripartidarismo brasileiro, há também o risco de a definição da vontade das maiorias ser uma tarefa complexa e polêmica. Com 21 partidos disputando a eleição em um distrito para uma vaga, dificilmente o eleito no distrito representará a maioria, a não ser que a definição seja feita em segundo turno, o que complica ainda mais a eleição.

O financiamento público exclusivo não existe em nenhuma democracia, e mesmo aquelas que viveram graves crises de corrupção eleitoral não optaram por este modelo. Os especialistas consideram a melhor lei a da França, que proibiu doações de pessoas jurídicas, estabeleceu tetos de doações por indivíduos e criou uma série de punições para os que burlam a lei. As campanhas continuarão concentradas nos candidatos, e é impossível fiscalizar os gastos de campanha com milhares de concorrentes para diversos cargos.

A obsessão com o financiamento público das campanhas surgida nos últimos anos fez com que os parlamentares deixassem de estudar boas iniciativas em vigor em outros países. Como o financiamento público de campanha só é compatível com a votação em lista, que não tem o consenso político, dificilmente ele será aprovado. A lista fechada foi a forma encontrada pelo atual projeto de reforma política para viabilizar o financiamento público de campanha, concentrando os recursos nas mãos dos partidos e não dos candidatos. Com o controle dos recursos financeiros e das convenções que formarão as listas dos candidatos, pode-se prever que, senão os partidos, as cúpulas partidárias serão muito fortalecidas.

A introdução da lista mista, que dá ao eleitor a possibilidade de escolher candidatos ao invés de só votar na legenda, como na

lista fechada, aproxima o sistema proposto do que vige hoje, no qual o voto de legenda atrai pouco mais que dez por cento dos eleitores. O sistema de lista fechada facilitaria o financiamento público de campanha eleitoral, pois os partidos fariam a campanha. Mas há uma reação forte da opinião pública que vê nele não uma maneira de coibir desvios, mas de dar mais dinheiro aos políticos. A adoção da lista fechada no presidencialismo não tem bons exemplos. Na Argentina, a maioria dos deputados é de parentes de governadores e senadores. Onde os governadores controlam as listas, teríamos os parlamentos subordinados ao Poder Executivo, a democracia com o equilíbrio dos Poderes ficaria bastante fragilizada. O conjunto da obra é a desorganização de uma democracia real. O voto em lista fechada é adotado em vários países na América Latina, como na Argentina, no Chile, em alguns lugares. A lista fechada existe no parlamentarismo da Espanha, por exemplo, mas lá existe também a figura da candidatura independente e a cláusula de barreira de cinco por cento.

Contra a oligarquização partidária, um dos efeitos colaterais da lista fechada mais ressaltado pelos seus adversários, existe a variante da lista mais flexível e também o diferencial de Rond, que dá as

sobras eleitorais ao partido mais votado para facilitar a formação de maiorias parlamentares estáveis.

Os defensores das listas fechadas alegam que as cúpulas partidárias sempre tiveram força política e que ela pode ser neutralizada ou amenizada por mecanismos já em prática em outros países, como a obrigatoriedade de realização de prévias. Na minha opinião, o mais viável seria estudar uma legislação que regulamentasse com rigor o financiamento privado, limitando-o a pessoas físicas. No Brasil, como já disse, os candidatos são fortemente dependentes de recursos de empresa, e cidadãos contribuem muito pouco. Milhões de pessoas físicas fizeram doações pela *Internet* para a campanha do candidato democrata Barack Obama. Desses, cerca de trinta por cento contribuem com pequenas quantias de até vinte dólares. No Brasil, não há legislação prevendo a contribuição pela *Internet* para as campanhas eleitorais.

Acho que, diante da situação que nós estamos vivendo hoje, aprovar um financiamento público seria inviável politicamente e aprovar a limitação de financiamentos apenas por pessoas físicas seria uma maneira de estimular a participação do cidadão nas campanhas eleitorais.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a participação do jornalista Merval Pereira, antes de encerrar esta primeira etapa, concedo a palavra ao Deputado Federal Marcus Pestana, do PSDB de Minas Gerais, que fará a última exposição antes do intervalo.

O SENHOR MARCUS PESTANA (DEPUTADO FEDERAL-PSDB-MG) - Boa-tarde a todos. Excelentíssimo Senhor Ministro Fux, eminente Doutora Sandra, Doutora Carmen, senhores palestrantes, muito boa-tarde, é um prazer estar aqui.

Preparei uma pequena apresentação. Fui membro ativo da Comissão Especial para a Reforma Política. A reforma que nasceu no Senado foi fatiada e, na sequência, virou um todo incoerente, incompreensível, e aí naufragou. Trabalhamos durante dois anos e três meses na Câmara, com uma intensa participação de um pequeno grupo que, ao final, mais se assemelhava a uma "L'armata Brancaleone". E quando falávamos: "Para onde você está indo? Para a reunião da reforma política"; todos falavam assim: "Ah! Você ainda está acreditando nisso?"

Bem, é preciso dizer a este plenário que, do ponto de vista do Congresso, a reforma política, nesta legislatura, já foi devidamente sepultada. Há um mês meio, houve uma tentativa e o cenário político não contribuiu para isso e, daí, os vácuos que acabam resultando na chamada judicialização da política.

A pergunta seminal que era feita na Comissão, quando instalamos no início de 2011, é se era um modismo ou uma necessidade, porque, às vezes, tem isso, um certo modernismo ou procurar mudança pela mudança. Eu acho que esta questão está obsoleta, diante das manifestações das ruas, que mostram claramente que o nosso sistema político eleitoral, que nos trouxe até aqui, da redemocratização até aqui, mostra claramente o seu esgotamento. Então, é preciso mudar, é uma necessidade para aperfeiçoar a nossa democracia. E a ideia que eu queria compartilhar é que o tema do financiamento não pode ser abordado fora de uma concepção mais ampla de uma verdadeira reforma política.

Alguns pressupostos fundamentais: não existem soluções simples para temas complexos, o que parece óbvio. Segundo, não existe sistema de representação perfeita. A própria ideia de representação é uma ideia imperfeita. Mas não é possível as massas nas ruas fixarem política

tarifária para transporte coletivo urbano, ou estratégias de saúde, ou prioridade de obras. Não é possível imaginar uma democracia direta. Portanto, em democracia - não há sistema pior, exceto todos os outros que já foram experimentados segundo Churchill -, nós temos obrigatoriamente de ter instituições, partidos e regras democráticas.

O grande jornalista Márcio Moreira Alves chamava a atenção que - exceto jabuticaba - o que dá só no Brasil, nós devemos olhar com desconfiança. E o nosso sistema é uma jabuticaba. Não é possível que toda a experiência das democracias maduras não sirva, quer dizer, que nós precisemos inventar a roda com um sistema que não vige nos Estados Unidos, no Canadá, na França, na Itália, na Espanha, na Alemanha, em qualquer democracia madura. O Deputado Ronaldo Caiado até pesquisou e disse que tem três: tem uma ilha que eu nunca ouvi falar e que é parecida com a nossa.

Então, eu gostaria de contextualizar o tema do financiamento dentro de uma concepção mais ampla. Essa foi a grande divergência que eu tive com a Bancado do PT e, particularmente, pelo meu dileto amigo Henrique Fontana, relator da Reforma. Alguns segmentos fizeram do financiamento o tema central, e eu acho que essas manifestações de rua e as reiteradas pesquisas de opinião mostram que o problema central, a

variável independente é o sistema eleitoral e partidário, e não o financiamento. O financiamento é importantíssimo, mas é uma variável dependente - eu vou procurar demonstrar isso. Então, você tem um aspecto central, numa primeira camada temática. Numa segunda camada, temas conexos que dependem da decisão anterior - e aí eu vou me aprofundar um pouquinho, daqui há pouco. Financiamento público exclusivo só é viável, como disse muito bem o jornalista Merval Pereira, em alguns sistemas eleitorais, totalmente inviável na lista flexível, que é a proposta agora do sistema belga, que muda quase nada para o eleitor, só a fórmula D´Hondt no final é que muda o cálculo das cadeiras, mas para o eleitor não muda nada, e para o sistema eleitoral não muda nada.

Recall? Só é possível *recall* no voto distrital, é impensável no sistema de hoje ou no sistema de lista, vai botar o questionamento na lista inteira do partido? Não faz sentido, está colado numa opção.

Fim das coligações? No sistema distrital puro não há que se falar em fim de coligações, porque o sistema majoritário já impõe um clareamento, uma autenticidade nas candidaturas.

E tem alguns temas que são autônomos: o voto facultativo, em qualquer sistema o voto pode ser; o fim da reeleição; a mudança de

calendário, tanto faz, tanto fez. Então existem três camadas, só que aí não interfere no centro do problema.

Já que é uma necessidade, e não um modismo: quais são os objetivos de uma Reforma Política? Aproximar representantes e representados? Nós vimos nas ruas, os números que foram aqui ditos, eu tenho pesquisas: 70% das pessoas, dois anos depois, não sabem falar sequer o nome do Deputado em que votaram. Isso que dizer: quem não sabe o nome, não controla, não acompanha, não fiscaliza. Eu tenho pesquisas que testam como votou o Deputado no salário mínimo, no imposto da saúde, no Código Florestal: 95% não têm a menor ideia. A identificação é baixíssima, o vínculo é nenhum. Então esse é um problema central, essa desconexão. Agora, apesar de ser um segmento, majoritariamente, de juventude, de classe média, mas é expressivo levar um milhão e duzentas mil pessoas às ruas sem nenhuma coordenação, sem nenhuma plataforma rígida, sem nenhum mecanismo mais central de mobilização, é uma coisa inédita na nossa história. Então, é preciso estar atento.

Esse é o aspecto central: fortalecer o sistema partidário. Não é possível esse presidencialismo imperial de cooptação, é preciso ter maiorias e minorias formadas em torno de projetos de sociedade, programas de governo.

Hoje, o sistema põe os iguais, os semelhantes para competir, quem fica incomodado com a invasão de uma determinada região é o seu companheiro de partido, o adversário, o que é diferente, que você está disputando uma suposta hegemonia de um projeto, não se incomoda tanto, a disputa vem para dentro do partido.

Baratear as campanhas e fechar as portas para a corrupção: é um bordão que foi criado na minha primeira intervenção na Comissão, é que o atual sistema é humilhante para quem é honesto, e é a porta para a corrupção para quem não é. Então, há que se mudar esse sistema de financiamento e melhorar a qualidade da governabilidade na medida em que se aperfeiçoa as instituições.

Vamos fazer um cotejamento rápido dos diversos sistemas com os objetivos: o sistema atual aproxima representantes e representados? Não, 70% não lembram sequer do nome, não há nenhuma relação estreita das bases da sociedade com a representação política. E não poderia ser diferente, disputar em territórios como Amazonas; Pará; Minas Gerais - que é do tamanho da França, Espanha -, com 853 municípios, você fica igual a um beija-flor: é votado em 150, 200 municípios, age até na fronteira da Bahia e na fronteira com São Paulo, e não gera vínculo nenhum, ninguém acompanha.

Então, o sistema atual não aproxima representantes; não fortalece o sistema partidário, porque coloca a competição no interior do partido; promove uma irracionalidade imensa, sistêmica; as campanhas são milionárias, portanto, não barateiam e criam vínculos incestuosos entre financiador e financiado; e estabelece essa governabilidade que a gente conhece na base do "é dando que se recebe".

A lista fechada aproxima representante e representado? No sentido coletivo, sim, embora os indignados da Espanha se coloquem contra o sistema de lista fechada. Mas, coletivamente, haveria um controle maior, coletivo, sobre o partido. Em Portugal, as campanhas são baratíssimas, não há horário, são debates. Manda um especialista de meio ambiente, economia, educação, saúde, os debates na televisão, e a população vota na legenda, não tem esse vínculo pessoal. Mas há um problema: é absolutamente rejeitado pela opinião pública brasileira. Se fosse submetido - o Deputado Miro Teixeira tem a proposta de um referendo ou plebiscito - seria fragorosamente derrotado. A lista fechada fortalece o sistema partidário? Sim! Ela barateia a campanha? Sim! Melhora a qualidade da governabilidade? Sim! Mas é rejeitada pela maioria da população.

O distrital puro é o que mais aproxima. É o sistema dos Estados Unidos, da Inglaterra e que permite um controle, um contato. Em Minas Gerais, o meu Estado, por exemplo, o distrito teria duzentos e cinquenta mil votos. A cada voto meu, no Congresso, o meu adversário iria denunciar e discutir como eu votei e eu seria obrigado a ir às rádios fazer reuniões e dar o retorno, porque votei desse ou daquele jeito. A mesma coisa o distrital misto - que eu sou mais simpático - do tipo alemão, que é uma combinação, um acordo que foi feito da democracia cristã com a social democracia no pós-guerra, tentando juntar as virtudes dos dois sistemas. E atende o distrital puro, o distrital misto, todas as condições: barateia a campanha, melhora a governabilidade, fortalece o sistema partidário da solidariedade interna.

O distrital é o maior desastre, é a versão piorada do que temos hoje. É assim... Aí, acabam as instituições. É cada um por si e a democracia contra. Então, assim, a lei da selva.

Bem, considerando isso, há uma série de propostas. Financiamento exclusivo público, que é defendido pelo nosso Relator. Além de não ter nenhuma experiência, a Itália fez um movimento nessa direção e recuou para o sistema atual. No início, o financiamento público exclusivo nasceu colado com lista fechada, mas, no correr do debate, se dissociou. Então,

está se propondo o sistema belga - que é muito parecido com o que temos hoje - com o financiamento público. É muito pouco dinheiro para financiar em território aberto, é um convite à transgressão e à criminalização da política. Financiamento exclusivo, portanto, só é compatível ou com lista ou com voto distrital.

Financiamento misto. Já é hoje! O jornalista Merval acentuou. Nós fizemos um levantamento: na eleição de 2010, foram dois bilhões, que são despesas operacionais do TSE, da Justiça Eleitoral, ao fundo partidário e a renúncia fiscal do chamado horário gratuito, que de gratuito não tem nada para a sociedade. Poderíamos pensar num aperfeiçoamento do sistema misto atual com várias sugestões. Não há tradição de pessoas físicas. Eu já tentei fazer campanha pulverizada com pessoas físicas, foi um retumbante fracasso. E isso não é da cultura. A cultura americana tem uma... Pode ser que o processo... se aprenda a nadar nadando.

Financiamento privado aos candidatos: isso é que tem combatido, e, aí, eu queria encerrar, porque se solidificou uma demonização, no Judiciário, ao financiamento privado aos partidos. Eu queria dizer o seguinte: é muito mais legítimo, é muito mais positivo para a democracia não ter essa relação individualizada do financiador com o financiado. Vocês não

imaginam o quão é humilhante você esperar na porta de um empresário, parece que você está pedindo um favor pessoal, parece que você está querendo... Na verdade, e aquilo é essencial para o jogo democrático. Sabemos que, nos Estados Unidos, é dito que a indústria farmacêutica aposta no Partido Democrata; e a armamentista, no Partido Republicano. Você poderia introduzir regras de equalização de oportunidades dentro dos partidos obrigando à não concentração; mas a captação, se optasse por um financiamento totalmente privado, é muito mais saudável que não se dê aos candidatos isoladamente, que se institucionalize essa relação. E com os controles de transparência que hoje existem, cada partido: "Olha, o setor tal concentrou em tal partido". Ele que se explique para a opinião pública. A opinião pública hoje é ativa - estamos aprendendo isso. Então, creio que o essencial, às vezes, se foca, e, particularmente, o maior partido da Câmara, o Partido dos Trabalhadores - e o relator espelhando isso -, centralizou suas preocupações, deu prioridade ao tema do financiamento. É importantíssimo sanear essa questão, mas ela tem que nascer colada a um processo de verdadeira reforma no sistema eleitoral.

Encontro-me à disposição, na Câmara Federal, para continuar esse debate, hoje totalmente sepultado. E a esperança que tenho -

acabei de falar com um jornalista amigo - é que a pressão das ruas e essa iniciativa do Supremo, quem sabe, ressuscite a reforma política.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a todos os expositores que manifestaram as suas opiniões até então, farei um breve intervalo regimental, já previsto, de trinta minutos, para, depois, iniciarmos a segunda etapa com os expositores faltantes.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Dando continuidade, convido a Professora e Doutora Teresa Sacchet, da USP, a ocupar a tribuna.

A SENHORA TERESA SACCHET (PROFESSORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, NÚCLEO DE PESQUISA DE POLÍTICAS PÚBLICAS - USP) - Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, demais autoridades, a todos aqui presentes, o meu boa-tarde. Gostaria de agradecer a este convite para participar desta Audiência tão importante, para falar de um tema tão central sobre o nosso sistema político de hoje.

Ministro, eu inicio falando de um grupo que, embora represente 50% da população, nem sempre esteve presente na preocupação

daqueles que defendem a democracia. Eu me refiro às mulheres, é claro. Historicamente, o direito de cidadania foi negado às mulheres. O Aristóteles, na Grécia Antiga, defendia que as mulheres eram homens incompletos. Naturalmente submissas a eles, pois os homens seriam superioridade intelectual e de caráter. Rousseau acreditava que homens deveriam ser educados para serem cidadãos, e as mulheres, para se submeterem. Inferioridade natural das mulheres, a sua natureza, o fato de gerarem filhos, fazia delas seres inapropriados para a racionalização, raciocínio lógico e abstrato, imparcialidade e, portanto, elas eram inapropriadas para o exercício da cidadania política. A função principal das mulheres, para muitos pensadores, era a de ser mãe, esposa e o seu **locus** natural, portanto, seria a esfera privada da família.

Dahl intitula a maioria dos arranjos democráticos ocidentais, anteriores ao Século XX, de *male polyarchies*, ou seja, poliarquias masculinas, devido à exclusão de seus processos de construção e à negação da cidadania política delas. Além da igualdade de votos, a democracia em Dahl pressupõe a igualdade de influência no processo político. Obviamente, essa visão de submissão das mulheres e de uma subcidadania delas mudou, dificilmente encontraremos, nos dias de hoje, filósofos, cientistas políticos ou

cidadãos comuns que defendam abertamente a exclusão política das mulheres, com base no argumento da superioridade natural dos homens.

Houve um movimento crescente, particularmente nas últimas décadas, da sociedade civil, de organismos internacionais - particularmente da ONU -, de partidos políticos, para que houvesse um aumento da presença de mulheres em processos de tomada de decisão política.

Bom, essa mobilização, essa participação de diferentes atores tem impulsionado mudanças substantivas: a representação das mulheres passou a ser considerada o indicador da qualidade da democracia no mundo. Então, nós temos pesquisadores como Lijphart, que considera um dos indicadores, para medir o nível de desenvolvimento democrático do mundo, a participação de mulheres no Parlamento e o nível de direitos das mulheres na Constituição, ou seja, a qualidade da democracia está sendo considerada também a partir da presença de mulheres nesse espaço.

E um equilíbrio na participação entre homens e mulheres em processos político-decisórios deixou de ser considerado um desequilíbrio, na verdade; é algo natural, passando a ser visto como uma questão de baixa

qualidade da democracia, resultado de processos políticos e sociais excludentes.

A baixa presença de mulheres em processos político-decisórios é objeto de crítica a partir de diferentes perspectivas analíticas. Os argumentos são vários, mas, comum a eles, é a ideia de que a democracia não prescinde de certo grau de correspondência entre a Constituição social e a composição do corpo legislativo.

Apesar da mudança, em termos de perspectiva, persiste uma acentuada desigualdade na participação de mulheres e homens no processo político-decisório, que oferece, a meu ver, evidência de desigualdade e exclusão intencional ou involuntária, e, portanto, requer que algo seja feito sobre isso.

O Brasil hoje ocupa uma das últimas posições em termos de representação política feminina na América Latina: nós temos hoje apenas 8,6% de mulheres na nossa Câmara dos Deputados. Abaixo do Brasil, nós temos apenas o Panamá com 8,4%. E a Argentina e Costa Rica são destaques na região, ambos possuem 38% cada de mulheres na representação da Câmara dos Deputados. Na verdade, a representação na Câmara dos Deputados, essa baixa representação na Câmara dos Deputados não é uma exceção, o número

de mulheres presentes nas assembleias legislativas também é muito baixa, é 12,5%, e, nas últimas eleições, o número de vereadoras eleitas era de 12,5%, passou para 13.3%. Isso apesar de, como todos nós sabemos, pela primeira vez, as cotas se fizeram cumprir.

Normalmente a questão da representação política das mulheres está associada à questão da participação delas no processo político. Então, particularmente, como eu falei, nas últimas décadas, houve uma mobilização constante e crescente por ações que pudessem incrementar o número de mulheres no processo político, e as cotas foram advogadas como sendo um dos mecanismos centrais para esse fim. As cotas são hoje, ou tem sido empregadas na maioria dos países do mundo. No Brasil, as cotas foram, pela primeira vez, implementadas na eleição de 1996. O que existe desde então? As cotas não foram cumpridas até nas últimas eleições - como eu falei -, mas houve um aumento crescente no número de candidatas mulheres, porém, o que nós não vimos foi um aumento, na mesma proporção, do número de mulheres eleitas.

Eu gostaria, então, de mostrar alguns dados para vocês, aqui, das minhas pesquisas. Nós temos, aqui, por exemplo, nessa tabela, 2004, isso se refere às eleições locais para posição de vereador. Eu foco,

normalmente, nas minhas pesquisas, nos cargos proporcionais, porque, na verdade, apesar da - só fazendo um parêntesis, aqui - literatura internacional dizer que é mais fácil para as mulheres serem eleitas em cargos proporcionais do que em majoritários, a gente sabe por quê, porque quando há um número maior de vagas de candidaturas é mais comum que os partidos vão selecionar candidatos que têm diversas procedências para atrair o voto do eleitor. No caso brasileiro, onde nós temos um sistema eleitoral proporcional de lista aberta, isso acaba gerando uma individualização da campanha, como já foi dito aqui, e prejudicando as mulheres. Então, na verdade, no Brasil, a gente contradiz a regra. E nós temos 16% de mulheres no Senado, enquanto nós temos 8,6% de mulheres na Câmara dos Deputados.

Aqui, eu tenho os dados das últimas eleições para vereador. Tenho 2004, 2008 e 2012. O que a gente pode ver na coluna de candidatas é que o número de mulheres candidatas cresceu de forma substantiva, particularmente na última eleição de 2012, porém, o número de eleitas permaneceu praticamente estável.

Aqui, uma outra tabela, que é interessante, demonstra que..., eu divido os Municípios até duzentos mil eleitores e os Municípios acima de duzentos mil eleitores, também nas eleições de 2012.

Aqui eu estou tentando fazer, analisar até que ponto o fato de as mulheres não se elegerem tem a ver com preconceito do eleitor. Espera-se que, em Municípios menores, haja mais preconceito contra a participação política das mulheres. No entanto, o que a gente vê aqui é exatamente o contrário: são os Municípios menores que mais elegem mulheres, o que para mim indica que a questão principal está no financiamento das campanhas. São nos Municípios maiores que as disputas são mais acirradas e que muito mais dinheiro, como a gente pode ver na próxima tabela aqui, a gente vê que nos Municípios....Eu divido aqui em quatro tamanhos de municípios, nós temos municípios....Acima esse gg são acima de um milhão de eleitores. Nós temos aqui uma arrecadação, ali na última linha dessa primeira parte do gg, nós vemos aqui que a arrecadação das mulheres é 48% em relação à dos homens. Para o g é cinquenta e dois e assim sucessivamente. A gente vê que o financiamento das mulheres fica mais parecido com o dos homens, ou se aproxima mais ao dos homens, na medida em que diminui o tamanho do Município.

Aqui, eu vou passar esse gráfico, vou passar só para o próximo por causa do tempo. O que a gente vê aqui, eu tenho um gráfico que demonstra... eu criei para poder padronizar o financiamento, eu criei um

índice, índice de ISR, Índice de Sucesso de Recurso, que tenta padronizar o financiamento em todos os Estados e, portanto, a gente pode comparar todos os Estados como se fosse um só distrito.

O que nós vimos aqui é que, para as eleições de deputado federal - vamos focar, aqui, nessa posição, dado que o tempo é curto -, as mulheres aqui arrecadaram 47% do que arrecadaram os homens. Para deputado estadual, foi um pouquinho melhor, mas, mesmo assim, a arrecadação delas foi bem inferior do que a dos homens.

Se focamos as fontes de financiamento, as seis principais fontes de financiamento que a gente obtém através do banco do TSE, nós podemos ver que as mulheres são subfinanciadas a partir de todas as fontes, mas que as principais delas, duas são centrais: a questão da pessoa jurídica, as mulheres recebem significativamente menos dinheiro das empresas - elas arrecadam 43% do que os homens arrecadam; e recursos próprios. Sabe-se que as mulheres que competem são mais pobres que os homens e possivelmente elas também reconhecem os percalços e talvez não acreditem tanto no sucesso das suas campanhas por conta disso. Então, elas investem. Aqui, o valor que elas investem é 33% do valor investido pelos homens.

Essa tabela demonstra que nós temos... Aqui pego todos os Estados brasileiros, apresento uma tabela com todas as diferentes Regiões e os Estados. E o que a gente vê nas duas últimas colunas, que novamente são dois índices; o primeiro índice se refere a uma comparação entre o sucesso do voto de mulheres e de homens; e o último se refere aos recursos arrecadados por mulheres e por homens. O que a gente vê é que tem correspondência muito grande, uma correlação muito grande entre... Nas regiões e nos Estados onde as mulheres mais arrecadam, onde o índice é acima de um, ou é perto de um, é onde também há mais mulheres eleitas. Ou seja, isso prova que há uma correlação altíssima entre investimento em campanhas e chance de sucesso eleitoral. E que a questão é menos relacionada ao sexo, nesse caso, e mais ao financiamento de campanha.

Novamente aqui temos uma tabela - e aqui eu pego os principais partidos, os oito principais partidos brasileiros que vão responder 80% das arrecadações. Nós vimos aqui novamente a mesma correlação. Os partidos onde as mulheres têm a arrecadação maiores é onde elas também têm a razão de chances de eleição é maior. Vimos aqui, destaquei dois dos partidos: o PSDB, como sendo o partido onde as mulheres têm financiamento eleitoral mais baixo; e o PSB como sendo onde elas têm o melhor

financiamento, e esses também, consideravelmente, o PSDB elege menos, tem menos mulheres na Câmara dos Deputados, e o PSB mais. Bom, então aqui é só uma correlação. Essa correlação aí que mostrei entre votos e financiamento é 0,87%, ou seja, explica praticamente tudo.

Então, para encerrar, o que posso concluir.

No presente sistema eleitoral que nós temos, de representação proporcional com listas abertas, onde as campanhas - com já foi falado aqui - são individualizadas. Na verdade, o candidato concorre com um outro candidato. A disputa é pelo voto, e a disputa é pessoal, ela não é pela legenda; na legenda, os candidatos disputam entre si. Casado a um financiamento de campanhas extremamente desigual - os diferentes autores que discutem essa questão argumentam que nós temos um dos sistemas de financiamento mais desiguais do mundo -, faz com que as mulheres tenham muito poucas condições no atual sistema. E aí a questão é o que pode ser feito. Certamente as respostas são complexas, mas há bancadas de mulheres na Câmara dos Deputados; há uma certa homogeneidade nelas a favor do fechamento das listas e do financiamento público de campanhas. Se é essa a solução, a gente não sabe. Agora, creio que, a partir desta Audiência Pública, podemos ter respostas que certamente podem nos ajudar a encontrar o

caminho para que mais mulheres possam ser eleitas, e que a gente aprofunde a nossa democracia.

Muito obrigada.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a participação da Professora Doutora Teresa Sacchet, chamo agora para ocupar a tribuna o Doutor Sílvio Queiroz Teles, da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Mato Grosso - Comissão Eleitoral.

O SENHOR SÍLVIO QUEIROZ TELES (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO MATO GROSSO - COMISSÃO ELEITORAL) - Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator, Excelentíssima Senhora Subprocuradora-Geral da República, Ilustríssima Secretária da Audiência, recebam os meus cordiais cumprimentos. Cumprimento, também, a todos os ilustríssimos Expositores, nas pessoas dos Doutores Márlon Reis e Luiz Márcio, costumeiros palestrantes em Mato Grosso, a distinta platéia e a quem mais possa estar nos acompanhando pelas respectivas formas de transmissão desta histórica Audiência Pública.

Peço vênia para me auxiliar um pouco da leitura, tendo em vista que a minha exposição é baseada eminentemente na prática, até mesmo

porque o **status** doutrinário e acadêmico foi muito bem demonstrado até então.

Junho de 2013 é um mês histórico à contemporânea sociedade. Especialmente pelas oitivas ora opotunizadas em uma sessão judicial tão importante, que as congratulações a Vossa Excelência não poderiam estar ausentes de registro; e não menos relevantes, pelo que pudemos assistir, ouvir e ler, pelas gigantescas manifestações da população que expressaram, conforme suas interpretações, autênticos reflexos de indignação e desonra, em suma, pela impunidade aos escândalos de corrupção, mais do que sentimentos externados, realidade esbravejada. E ressalto que essa é uma observação impessoal e genérica.

Menciono essa característica do cotidiano recente, porque é juridicamente impossível expor sobre financiamento de campanha sem rememorar a reprovável ocorrência corruptiva anterior e posteriormente às eleições, haja vista serem temas intimamente concatenados.

Contudo, atentarei ao foco do objeto principal desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, não sem antes registrar que, obviamente, a minha participação não é como porta voz da Ordem dos Advogados do Brasil, considerando que ela é parte autora nos autos, e consignou sua habilitação

processual por nobre Colega tecnicamente competente ao mister, registrando também que, quando do meu conjunto ideológico opinado institucionalmente, reconheço a costumeira ética por partes, tanto da Diretoria da Seccional Mato Grosso e do Conselho Federal da OAB.

Inclusive, a título de firmeza de minha autonomia, destaco minha opinião divergente, quanto à Lei Complementar Federal nº 135, de 2010, da qual sou defensor do seu conteúdo, em nível de excelência, e fui detrator das inconstitucionalidades dessa Lei da Ficha Limpa, tendo eu, inclusive, escrito alguns artigos no meu *blog*, sido republicados em vários veículos de comunicação.

A Comissão de Direito Eleitoral da Seccional Mato Grosso, CDE-OAB/MT, é composta por experientes advogados e por jovens que igualmente abrilhantam o constante trabalho de colaboração ao aperfeiçoamento da advocacia eleitoralista no Estado e, altruisticamente, à melhoria de vida a sociedade em geral.

Em reunião extraordinária, convocada especificamente para debater o presente assunto, diversas opiniões foram por mim absorvidas, não unânimes ao pleito do Conselho Federal da OAB. Havendo a radical defesa pela permissividade das doações, passando pela flexibilidade de uma

moderada restrição para que pessoas jurídicas doem dinheiro através de um fundo, cuja a criação deve ser estudada, como, por exemplo, o prazo de existência para captação dos recursos financeiros, se até um curto período, após as convenções partidárias, ou se mais delongado, até cinco dias antes das eleições, enfim; esgotando o debate, o terceiro tipo: a defesa da proibição, através do reconhecimento da inconstitucionalidade do permissivo legal. E, na qualidade de presidente da CDE-OAB/MT, como líder de equipe democrático, expresso oficialmente esses três posicionamentos, nela existentes, os quais bastante respeito.

Observo que nem sobre remota hipótese meramente imaginária, a proibição da doação por pessoa jurídica deve se submeter ao argumento único - e, na realidade, não é único -, por si só não rico juridicamente, de que ela não vota, de que pessoa jurídica não possui condição humana, física de votar. A questão de fundo é muito grave: é o desvirtuamento da norma permissiva, ante as práticas de desonestidade legal. O meu posicionamento ideológico quanto ao tema é convergente ao do comungado pela maioria da nação brasileira, não sendo vaidosamente por não ser minoria, e, sim, porque realmente se trata do mais adequado, como reação necessária às fenomenais ocorrências negativas de desordem normativa. É a

tutela a **res publica**, proteção ao povo. E o Conselho Federal da OAB exerceu o *due process of law* para demonstrar esse panorama, obviamente, mais amplamente e juridicamente refinado.

A doação para campanha eleitoral realizada por pessoa jurídica jamais fora constitucional. A sociedade em geral, a comunidade forense e a OAB-MT, ressalvada as divergências, devem congratulações ao Conselho Federal da OAB pela presente postura jurisdicional, contudo a considero tardia, processualmente tempestiva, todavia historicamente um pouco atrasada, devido liberadamente a princípios elencados na Constituição Federal de vinte e três anos.

Tamanha relevância possui o tema de efeitos impactantes ao destino da vida dos cidadãos, que o pretérito deveria ter sido o lapso correto de amadurecimento das discussões ideológicas acerca, ainda mais com a presente provocação judicial executada pela entidade profissional de maior dinamismo e, talvez, de credibilidade líder em nossa República presidencialista, como é a OAB. Não seria pertinente selecionar a frase popular "antes tarde do que nunca", porque é imperiosa a sensata máxima até atualmente reverberada "de que o Direito não socorre aos que dormem". E, no caso em comento, a OAB não dormiu, pelo contrário.

Insubtraível é a realidade de que a sociedade contemporânea vive o fenômeno econômico da globalização, pelo qual a *network* e os relacionamentos pessoais são cada vez mais construídos. Dessa feita, sendo comum pessoas naturais e jurídicas multiplicando forças para conquistarem intentos em comum. Porém, como típico dos relacionamentos da sociedade, para tudo é limite, organizar em regramento a fim de perpetuar o convívio sobre ordem e progresso.

É sabido que a mente humana é a mais poderosa ferramenta viva de criação, sendo absolutamente livre, incontrolável o desenvolvimento de ideologias negativas, não sendo nenhum pouco crível a mentalidade sadia não acompanhar. Pior que isso, ser inerte ao não se antever aos raciocínios malignos para elidir os prejuízos às atuais e futuras gerações. E nesse contexto, vários instrumentos de combate foram criados pelos legisladores nacionais. Vamos ao art. 22, § 4º, e 30-A da Lei das Eleições; aos art. 9º ao 11 da Lei de Improbidade Administrativa e os Tribunais de Contas dos Estados.

O crônico problema que a comunidade forense vem identificando ao longo do decênio é que há o criativo desvirtuamento à obediência à norma permissiva de financiamento e de campanha eleitoral por

pessoa jurídica. E as existentes providências, até as atualmente utilizadas para apurar e punir, não têm atingido o intento com bom exemplo que o caso requer. Uma das causas é fato de pessoas jurídicas atuarem como eficientes agentes de lavagem de dinheiro e de partidos políticos.

Um advogado me contou espontaneamente que um grupo empresarial, sediado na região metropolitana de Cuiabá, não fez a maior doação à campanha de um importante candidato, como declarada à Justiça Eleitoral, tendo sido, na verdade, ao contrário, o partido político dele quem doou a vultuosa quantia através de pessoa jurídica, utilizando grande lastro fiscal que a mesma possuía para tanto junto à Secretaria da Receita Federal. E tal desonestidade legal não é peculiaridade do Estado, quiçá exclusividade em Mato Grosso. Ou seja, cogente, concluiu que, na prática, ao que parece, pelo Brasil, tem ocorrido compra de vaga na convenção partidária, praticamente a compra do mandato, devido à grandiosa quantia injetada durante o pleito, e a interferência ilícita na Administração Pública, pós-posse do candidato eleito, quando esse tem que cumprir com seus compromissos de campanha e garantir vitória, em certame licitatório, da pessoa jurídica doadora. Como sabemos, muitas vezes, com valores superfaturados. É consabido que devido à estrutura de capacidade de faturamento e incomparável é arrecadação financeira de

pessoa jurídica com o ganho pecuniário da pessoa natural, ainda que temos a limitação legal, essa última de 10% e aquela primeira de 2%, ambos do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

Ao meu sentir, quando do surgimento legislativo, houve um risco potencializado de vício ao permissivo legal atualmente existente, que é a parcialidade, o casuísmo. E quero crer que, antes da formalização do processo legislativo, alguns exercentes da função legislativa do uno indivisível ao Poder Público ainda não pensavam no doloso desvirtuamento da permissão legal de financiamento de campanha eleitoral por pessoas jurídicas, quando da prática de sua finalidade. Aliás, pude ouvir, reiteradas vezes, o desejo dessa agora iminente proibição nas várias audiências públicas que realizei pelo Estado, durante as recentes eleições municipais, pela execução do projeto "voto limpo", protocolo de cooperação firmado entre o Conselho Federal da OAB - Ordem dos Advogados do Brasil e o Tribunal Superior Eleitoral.

Estando eu na honrosa companhia do Desembargador, então Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, e de sua brilhante assessoria, líder de equipe esse que revolucionou a Justiça Eleitoral

Mato Grossense e acompanhado também do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral.

Inclusive, Excelentíssimo Ministro, o sentimento foi tão forte, fato interessante é que em algumas audiências públicas, juízes de direito, promotores de justiça e delegados de polícia atenderam à minha solicitação de se levantarem e conjugar o verbo "denunciar" no tempo presente, nas primeiras, segundas e terceiras pessoas do singular e do plural, numa câmara municipal de vereadores com platéia repleta de candidatos e populares. Dinâmica essa repetida em várias escolas e centros comunitários, inclusive na Escola dos Servidores Públicos do Tribunal de Justiça do Mato Grosso.

Sugiro a Vossa Excelência o *feeling*, a mantença da atenção especial à questão que "corte o mal pela raiz", posto que as ferramentas de apuração e punição do desvirtuamento da regra permissiva tem resultado em quase rara eficiência, há muito insuficiente, sendo prudente recomendar o reconhecimento e a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais que preveem autorização às pessoas jurídicas doarem às campanhas eleitorais.

Por derradeiro, consigno meus agradecimentos às assessorias, pela realização do evento, e congratulo Vossa Excelência pelo arrojo e pela sabedoria, desta bastante noticiada oportunidade de exposição.

Pela atenção, agradeço.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a exposição do Doutor Sílvio Queiroz Teles, da Comissão Eleitoral de Mato Grosso, eu convido, para dividir a tribuna, os Doutores Leonardo Barreto e Max Stabile, cientistas políticos da UNB.

O SENHOR LEONARDO BARRETO (CIENTISTA POLÍTICOS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB) - Boa-tarde a todos. Em nome do Ministro Luiz Fux, eu gostaria de cumprimentar todas as autoridades presentes, e pela oportunidade que nos é dada de trazer um objeto de pesquisa, que nós vamos mostrar agora neste momento.

Meu nome é Leonardo Barreto, sou da Universidade de Brasília, assim como meu colega, Max Stabile.

Nós viemos trazer um pouquinho da visão deste tema dentro do Poder Legislativo, sabendo que toda decisão do Supremo Tribunal Federal, além de ser uma decisão jurídica, é também uma decisão política com forte impacto nos atores políticos. E que esses poderes no exercício do auto-controle, necessariamente são chamados a dialogar sobre esses temas, achamos pertinente trazer um pouco daquilo que pensa o Poder Legislativo, a partir de pesquisas realizadas sobre o tema que está sendo proposto.

Quem vai apresentar os dados é o meu colega Max Stabile.

Muito obrigado.

O SENHOR MAX STABILE (CIENTISTA POLÍTICO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB) - Muito obrigado, Leo. Boa-tarde a todos, boa-tarde, Excelentíssimo Ministro.

Muito bem, eu vou começar apresentando de onde vêm esses dados. Os dados que serão utilizados aqui são de três pesquisas. A primeira pesquisa com nome "A reforma política", que foi uma pesquisa realizada pelo DIAP, pelo INESC, pela empresa júnior de Consultoria Política da Universidade de Brasília, que foi feita em abril de 2009, com cento e vinte Deputados Federais; "O Congresso no Espelho", pesquisa do Instituto FSB Pesquisa, para a Revista Época, que foi capa da revista em junho de 2009, que é o mesmo período de campo; e uma pesquisa chamada "Tracking Brasília", também do Instituto de Pesquisa FSB, feita em fevereiro de 2011, com duzentos e quatro Deputados Federais. Essas pesquisas são realizadas nas dependências do Congresso Nacional, face a face com os parlamentares, e em curtos períodos de tempo, em três, quatro dias.

O primeiro *slide* que vou apresentar para vocês é a opinião dos Deputados Federais sobre o voto distrital: 12% dos deputados são

favoráveis ao voto distrital puro, esse é um dado de 2011; 44% favorável ao voto distrital misto e 43% contra o voto distrital. Se analisarmos por partido, temos aí a lista decrescente dos partidos que são contrários ao voto distrital: PT, com 77%; PC do B, com 75%; PRB e PR, 60%; PDT e PSC, 55%; PSB, 50%; PTB, 43%; PP, 36%; PMDB, 25%; DEM, 24%; PSDB, 13%; PV, 11% e PPS, zero.

Sobre o voto proporcional em listas, a pergunta feita foi: caso permaneça o voto proporcional, o senhor é favorável à: lista aberta, 43%; lista flexível, 19%; lista fechada, 30%; não souberam responder sobre o tema 7% dos parlamentares. Esse dado também é de 2011.

Separados por partido, partidos favoráveis à lista fechada, nós temos: PC do B com 75%; PT, 51 %; PMDB, 38%; PSC, 36%; DEM, 35% e assim por diante.

Sobre coligações nas eleições proporcionais, perguntamos: é contra ou a favor do fim da coligação para eleições proporcionais no Brasil? A favor das coligações, 25%; contrários às coligações - portanto, favorável ao fim das coligações - 74% dos deputados federais. Entre os partidos contrários às coligações, PPS, PMDB e PT aparecem em primeiro, segundo e terceiro colocados, respectivamente.

Sobre o financiamento público de campanha, trarei primeiro um dado da pesquisa feita em 2009, pela DIAP/INESC/Strategos, em que foi feita a seguinte pergunta: sobre o financiamento público, o senhor defende: o sistema atual; defende o sistema misto (doações feitas apenas por pessoas físicas e com limite); o financiamento exclusivamente público? Apenas 14% dos parlamentares defendem o sistema atual, e 17% defendem um sistema misto - repetindo: doações feitas apenas por pessoas físicas e com limite de doações. E 61% aprovam o financiamento exclusivamente público. Esse é um dado de 2009.

Também trago os dados das outras duas pesquisas em que perguntamos, de forma mais direta: é favorável ou contra o financiamento público de campanha? Em junho de 2009, portanto, na legislatura anterior, 67,2 % eram favoráveis ao financiamento público de campanha. E, nessa legislatura de 2011, o dado é impressionantemente o mesmo ou bem parecido: 67% são favoráveis. Separados por partido, partidos mais favoráveis: PT com 97%; PSB, PSC, DEM, PC do B, PMDB, e assim sucessivamente na ordem dos partidos mais favoráveis ao financiamento público de campanha.

Mas, afinal de contas, uma pergunta: o que define a opinião do parlamentar em relação ao fato de ele ser mais favorável ou menos

favorável ao financiamento público de campanha? Será que é a sua a posição ideológica ou do partido a que ele pertence? Será que ele ter recebido mais ou menos recursos? Será que a turma que recebeu menos recursos, em maior medida, é contrária ao financiamento público? E a origem dos recursos? Foi de pessoa jurídica, de pessoa física, do partido ou, enfim, de todas as possibilidades que têm essa origem do recurso?

O que nós fizemos aqui foi colocar isso numa análise de regressão logística - um método matemático - para extrair desse bando de números o que é mais relevante, quais são as variáveis mais relevantes desse posicionamento.

Então, a probabilidade de eles serem favoráveis ao financiamento público, levando-se em conta todas essas variáveis, leva-nos a este resultado: um parlamentar do PT tem 24 vezes mais chances de ser favorável ao financiamento público; o do PTB é o único que apareceu negativo: 90% menor; recursos próprios 10% - recursos próprios é a variável daquele que colocou o dinheiro do próprio bolso, ou seja, ele colocou recurso próprio na campanha. E inserimos uma outra variável, que não está no *slide*, indagando se ele era favorável à lista fechada. Quem é favorável à lista

fechada tem uma probabilidade quatro vezes maior de apoiar o financiamento público de campanha.

Eu vou explicar um pouco o que nós também fizemos aqui. Entender um pouco sobre a opinião dos deputados federais é também buscar um pouco sobre o que é o consenso desse processo. A reforma política não saiu por vários motivos, mas também pela falta de consenso em que determinadas medidas não são aprovadas - alguns são favoráveis a uns itens e outros são a outros itens.

Nós tentamos buscar um mapa que pudesse desenhar onde estão, em um plano cartesiano, cada partido e cada proposição. Eu não vou explicar o método matemático utilizado aqui, que foi uma análise fatorial, mas vou resumir em alguns pontos nesse gráfico super confuso de estrelinhas e pontos. Eu vou tomar a liberdade de usar o *mouse* aqui para vocês poderem ver.

Os partidos DEM, PMDB, PMN e PSDB possuem um posicionamento muito próximo uns aos outros aqui e muito distante dos partidos como PT, PSB e PSC. A turma - PMDB, DEM, PMN e PSDB - são mais favoráveis, principalmente, ao distrital misto, à lista flexível em favor do fim das coligações, contra a turma do PT, PSB, que é mais favorável à lista fechada

e contra o voto distrital, que estão distantes de algumas constelações - podemos chamar assim - de outros partidos como o PR e o PP, que estão favoráveis ao distrital puro e contra o financiamento de campanha público.

E assim encerramos. Vou passar a palavra ao Leonardo.

O SENHOR LEONARDO BARRETO (CIENTISTA POLÍTICO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB) - Toda decisão vai ter, certamente, um efeito político. Gostaria de chamar a atenção para isso, porque esse é um debate que a ciência política tem desenvolvido, porque a mudança no sistema eleitoral também ocasiona uma mudança entre vencedores e perdedores de uma eleição. E é em virtude disso que existe tanta resistência e tanta dificuldade de os partidos chegarem a um consenso.

Parece-me que o diagnóstico de deixar essas lutas políticas de lado e buscar aquilo que a sociedade entende e pretende como sendo melhor, pela ação de um intermediador muitas vezes externo, um árbitro externo, talvez possa ser uma maneira de levar a um consenso. Nós desejamos de coração que a decisão desta ADI possa ajudar nesse sentido e desejamos toda sorte ao Supremo, ao Senhor e à decisão.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a exposição dos Doutores Leonardo Barreto e Max Stabile, passo agora a palavra ao Doutor Márlon Reis, do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral.

O SENHOR MÁRLON JACINTO REIS (MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - MCCE) - Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, Excelentíssima Senhora Subprocuradora-Geral Eleitoral, Doutora Sandra Cureau, saúdo todos os presentes E agradeço a oportunidade de estar aqui presente, Ministro, louvando sua atitude, que considero da maior grandeza, e me orgulha de integrar, na minha humilde condição de Magistrado, no interior do Maranhão, este Poder Judiciário brasileiro, que dá sempre mostras de vibração democrática.

Venho aqui, apesar de compartilhar com Vossa Excelência, apesar de degraus distintos, a Magistratura, não peço que me vejam aqui na condição de Magistrado e tampouco utilizarei argumentos jurídicos na minha exposição, até porque me parece que um pouco mais de utilidade eu poderia agregar com fatos sociais que eu vivencio, de diversas maneiras, também na condição de Juiz eleitoral, na pequena cidade de João Lisboa, na condição de doutorando em Sociologia Jurídica em Instituições Políticas. E, no momento,

eu me debruço sobre o estudo avançado desses temas. E também na condição de pensador que, há muito tempo, tenho buscado contribuir para a evolução dos costumes políticos da sociedade, seja ajudando a fazer a Lei da Ficha Limpa, seja ajudando a compor o movimento de combate à corrupção eleitoral, que é uma rede imensa, hoje, de organizações sociais que, inclusive, deflagrou, hoje mesmo, uma nova iniciativa popular tratando, dentre outras coisas, do tema do financiamento de campanha.

O que eu queria apresentar a Vossa Excelência, a Vossas Excelências, a todos os presentes, é uma breve reflexão sobre o impacto social da doação de campanhas por empresas, matéria que tem sido...., tem integrado as minhas preocupações como pessoa, como Magistrado e como estudioso.

A primeira questão a ser observada diz respeito à existência de uma..., de um monopólio, podemos dizer das doações de campanha empresariais. Embora nós tenhamos registrado que, nas eleições de 2010, 98% das doações eram provenientes de pessoas jurídicas, de empresas, não é razoável imaginar que as empresas brasileiras estejam doando. Não. Apenas as empresas que integram um muito restrito círculo das construtoras, dos bancos e das mineradoras. São as empresas que doam. Todas as demais, centenas de esferas de experiência empresarial não participam

significativamente. O que significa dizer que não é justo imaginar que as empresas estejam monopolizando as doações de campanha. Não são elas, Ministro Luiz Fux, são uma pequena porção delas. E empresas que, diga-se de passagem, mantém e precisam manter estreitas relações com o Poder Público, razão pela qual pesquisas acadêmicas, como uma mencionada já no primeiro dia da Audiência Pública e realizada na Universidade do Texas, revelam que as empresas que doam para as campanhas têm um retorno de oito reais e cinquenta centavos para cada real, desculpem a expressão, investido na campanha, porque se trata de uma relação de causa e efeito, já que não é sem retorno que essa doação se dá.

E era isso que eu queria, nesse primeiro momento, afirmar: sequer há pluralismo entre as expressões do mundo econômico nessas doações. Sequer há multiplicidade de fontes.

Nessa questão, então, eu perguntava, e tenho mantido contato sempre com líderes sociais e empresariais, a dois deles de uma grande organização empresarial brasileira, uma representação associativa, se eles se sentiam confortáveis nos contatos com o Congresso Nacional. E eles me disseram "não", apesar de se tratar de uma das mais importantes e mais representativas de grande parte do PIB brasileiro. Disseram: não. Nós não

temos tido facilidade. E justamente isso ocorria, na visão deles, por haver..., por não estarem, entre essas empresas, as doadoras de campanha.

Por outro lado, é curioso - e aí eu passo para esse *slide* - que essa relação que, a meu ver, não é republicana, ela se reconhece não republicana. Ela se reconhece não republicana. E a maior demonstração disso é que as empresas, partidos e candidatos se apressam na tentativa de utilizar mecanismos que dificultem ou inviabilizem o reconhecimento dessas doações.

Lamentavelmente, nos acostumamos a ver, e a lei foi alterada em 2009, na minirreforma para prever expressamente a possibilidade do manejo de verba doada aos partidos políticos para as candidaturas. E o resultado é esse: nas eleições do ano passado, 71% das doações a candidatos a prefeitos de capitais foram ocultas. Qual é o mecanismo? Em lugar de doar para o candidato, doa-se para o partido. O partido doa, por sua vez, para o candidato. Na prestação de contas do candidato, ele apresenta, como origem do dinheiro, o partido político e não a empresa. Isso é um sinal evidente de que essa relação não republicana é vista como não republicana por aqueles que a praticam. Não interessa aos empresários, a muitos deles, vincular seus nomes a determinados receptores da doação. E, por outro lado, não interessa a candidatos vincular seus nomes a determinados setores da economia. O que

levaria a isso, num país democrático, em que a Constituição proclama a transparência em todas as relações que envolvam interesse público?

Posso registrar, Excelência, que eu tive a grata satisfação de, numa medida que não imaginei pudesse provocar algum retorno imediato do ponto de vista da institucionalidade brasileira, decidir no âmbito da minha Zona Eleitoral, a 58ª Zona Eleitoral, que a Lei de Acesso à Informação, como se aplica a todas as matérias de interesse público, haveria, sim, de se aplicar ao tema das doações de campanha. Pelo contrário, a lei é clara ao afirmar sua incidência sobre todos os âmbitos de matérias que envolvam ou que possam envolver o interesse público.

E, considerando que o voto deve ser a expressão consciente de uma vontade formada a partir de um fluxo informacional suficiente, eu considerei, como Juiz Eleitoral, que a falta de uma informação tão preciosa, como a daqueles nomes das pessoas físicas e jurídicas que doavam para as campanhas, poderia, sim, implicar negativamente até na validade, na legitimidade política e filosófica do voto. E por isso, considerando que a Lei de Acesso à Informação também se aplica e se estende a todos os âmbitos do Poder Judiciário e me valendo da condição não de Magistrado especificamente, mas desse outro aspecto rico e interessante da nossa Justiça

Eleitoral, que é o exercício da atividade administrativa das eleições, decidi, com base nos pressupostos da Lei de Acesso à Informação, que afirmam inclusive a desnecessidade de que haja requerimento para que o dado esteja disposto, eu determinei que os candidatos se preparassem para informar os nomes dos doadores.

Dos candidatos da minha comarca, nenhum questionou a juridicidade desse ato, a validade sob o ponto de vista constitucional, a aplicabilidade dessa Lei ao caso. E outros Magistrados seguiram o exemplo em vários estados, inclusive no Mato Grosso - onde vários magistrados fizeram o mesmo -, no Paraná, no Tocantins, no Amazonas, até que, para nossa grata felicidade, o Tribunal Superior Eleitoral fez o mesmo. No dia 24 de agosto de 2012, pela primeira vez, houve uma publicação antecipada, em plena campanha, de nomes de doadores a partir das listas enviadas nos dias 6 de agosto e 6 de setembro. Mas, para decepção geral, lá estavam doações ocultas a impedir que os eleitores soubessem quem de fato eram os doadores.

Então, se por um lado houve uma frustração, por outro lado houve uma revelação: mais do que nunca se pôde afirmar que não é do feitio dos grandes doadores e dos candidatos que recebem essas doações torná-las

públicas. Não se trata de uma relação que se considere apta a vir a público com facilidade.

Esses gráficos que exibirei rapidamente, explicarei do que se tratam. São dados que levantei na coordenação, aliás eu era coordenador-adjunto, junto com o Professor David Fleischer, da Universidade de Brasília, numa pesquisa intitulada Reforma Política. Nessa pesquisa, nós identificamos que a presença dos eleitores nas urnas não é igual, independentemente do tipo de votação. Ela varia imensamente. Eleitores, dependendo da região do País, o que envolve também dados relacionados ao IDH, que foram as variáveis que nós coletamos para comparar, para colocar sob cotejo, nós verificamos que, dependendo da região do País, havia uma maior variedade de presença e de abstenção, dependendo do tipo da eleição.

Na Região Norte, uma intensa variação, intensíssima variação, chegando ao ponto de haver abstenção de quase 40%, ou de mais de 40%, nas eleições de 98, e uma imensa abstenção, também de quase 40%, no referendo das armas. Já na Região Nordeste, também uma grande distinção. Nas outras regiões, sempre marcada essa diferença, havia uma distinção um tanto menor, sendo que a abstenção máxima começava a cair, até que chegássemos à Região Sul, com as menores taxas de abstenção e com um nível

pouco maior e igualdade de comparecimento, independentemente do tipo de pleito.

Ora, o que isso nos interessa? Isso nos interessa. Eu queria abordar, nestes minutos que me faltam, a causa. Até agora nós falamos sobre o recebimento desse dinheiro. Por que esse dinheiro é necessário? Ele é necessário porque, na nossa visão clientelista, é preciso pagar pela eleição.

Eu, certa vez, Ministro Luiz Fux, tive a coincidência de sentar-me ao lado de um Senador da República, em um voo. Darei aqui um testemunho. Eu precisava escrever um artigo que me havia sido encomendado pelo amigo Sílvio Costa, redator-chefe do Congresso em Foco. E ele me pediu: "Márlon, escreva sobre por que as eleições são tão caras. E eu, que viajava ali, por coincidência ao lado de um senador - eu conheço muitos parlamentares por conta da Lei da Ficha Limpa -, perguntei ao senador: "Senador, eu tenho que escrever aqui um artigo, mas não sei o que falar: por que as eleições são tão caras?" E ele me respondeu: "Porque nós precisamos pagar os cabos eleitorais. O apoio político é pago; nós precisamos contratar as pessoas que mobilizam os votos. Por isso é que precisamos cada vez mais de dinheiro porque são poucas pessoas especializadas, e eles cobram cada vez mais, e a disputa eleitoral se dá assim. "Não há candidatura sem dinheiro para pagar

essas pessoas, para mobilizar essas pessoas" E eu acabei escrevendo isso em um artigo - claro, sem citar a fonte, como o faço agora -, mas se trata de um testemunho de algo que tive a oportunidade de vivenciar.

Para concluir, eu queria mencionar aos presentes, especialmente a Vossa Excelência, Ministro Luiz Fux, que, hoje nesta data, a sociedade civil, reunida em mais de setenta organizações nacionais, lançou um brado contra a doação empresarial. Hoje, pela manhã, o Conselho Federal da OAB, cujo plenário estava repleto de pessoas vindas inclusive de outros Estados, os principais meios de comunicação estavam presentes para ouvir o brado da sociedade civil brasileira: a doação empresarial precisa acabar. Ela foi afirmada e reafirmada por todos os que ali estavam como um verdadeiro câncer que corrói a nossa democracia, porque desiguala os pleitos, desnivela. A corrida não é pelo voto, diziam, a corrida é pelo financiamento. O resto é desdobramento lógico que é demonstrado pelos dados que vem sendo extensivamente apresentados a Vossa Excelência desde o primeiro dia. E quero afirmar que a sociedade brasileira tem consciência dessa realidade.

O Supremo Tribunal Federal tem a oportunidade de tratar de uma matéria que é do extremo e direto interesse de toda a sociedade brasileira, e que já identificou essa estranha realidade, em que se doa por

interesse, obtém-se lucro com a doação, reduz-se a igualdade de oportunidades nas disputas e recebe-se esse dinheiro com o objetivo claro. Qual o objetivo? Para finalizar, o objetivo é a compra da consciência dos nossos cidadãos e das nossas cidadãs.

Com essas palavras, agradeço imensamente a oportunidade de estar aqui.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a participação do doutor Marlon Reis, do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, passo a palavra, agora, ao Magistrado Luiz Márcio Victor Alves Pereira, representando aqui a Escola Nacional da Magistratura.

O SENHOR LUIZ MÁRCIO VICTOR ALVES PEREIRA (ESCOLA NACIONAL DA MAGISTRATURA) - Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, boa-tarde, prazer enorme em poder revê-lo, e todos os presentes.

Em nome da Escola Nacional da Magistratura, trago aqui a experiência e um pouco da visão dos magistrados. Não falo em nome da AMB, falo em nome da Escola Nacional da Magistratura, que pertence à AMB, é um braço, um órgão associativo, mas, em nome da Escola Nacional, nesse tempo

todo, rodando o Brasil, ajudando os Colegas em diversas situações e dificuldade nos pleitos eleitorais, nós pudemos apreender uma série de questões.

Dentro desse contexto, Senhor Ministro, nós trazemos aqui uma primeira questão: se fala tanto em doação de campanha, financiamento de campanha, mas quando a campanha realmente começa no Brasil? A campanha começa, como diz a lei, com as convenções partidárias, o registro da candidatura, o pedido do CNPJ da candidatura, a abertura de conta e a emissão dos recibos? Não. As campanhas têm começado no Brasil muito antes desse procedimento que começa em junho do ano eleitoral. Qualquer jornal, hoje, nesse ano de 2013, tem anunciado que a campanha está nas ruas, a campanha presidencial está nas ruas. E quem financia esta campanha, Senhor Ministro? De onde vem essa verba? São os partidos? Já foi dito aqui pelo jornalista Merval Pereira - e todos nós que estudamos a matéria sabemos - que o sistema no Brasil é misto, tem financiamento público e tem financiamento privado, por conta das verbas do fundo partidário. Mas é fato que, por exemplo, a propaganda partidária vai ao ar - e a Subprocuradora é uma combatente dessa prática inaceitável do desvirtuamento da propaganda partidária -, essa propaganda partidária é veementemente, simplesmente,

descumprida pelos partidos na sua essência, porque os partidos têm, pela lei, a obrigação de difundir programas partidários, têm a obrigação de divulgar temas que são interessantes aos partidos. Mas qualquer partido hoje, em sua grande maioria, tem usado a propaganda partidária para fazer o que a lei expressamente veda, que é a campanha dos seus pré-candidatos. Então podem observar que, ao longo desse ano, as campanhas estão sendo feitas na televisão, no horário nobre, entre o Jornal Nacional e a novela, entre o jornal da outra emissora, que é muito assistido, e assim por diante, exatamente, com a finalidade de desvirtuar essa norma. Então a campanha vem sendo feita.

A ilustre Procuradora, quando combate no âmbito do TSE essa prática ilegal, e os Procuradores Regionais, quando combatem essa prática no âmbito dos TRE's ao longo do Brasil, pedem multa, há imposição de multa à propaganda antecipada, há perda do tempo no semestre seguinte, e nada mais, a campanha continua. Não há o constrangimento por parte dos partidos em relação ao uso desvirtuado dessa norma. A imprensa chega a anunciar, por exemplo, que determinado pré-candidato vai começar a sua propaganda partidária, do seu partido, claro, dizendo que dá para mudar, dá para fazer mais e melhor, isso é anunciado antes da propaganda ir ao ar. O outro candidato ou o outro vem dizendo: "Não, nós estamos muito bem,

podemos continuar e fazer melhor". Isso é campanha antecipada. Quem financia isso? Nós todos.

Ao lado desse desvirtuamento na propaganda partidária, nós temos o desvirtuamento absurdo que é praticado nas campanhas eleitorais. Seis de julho começa a propaganda no ano eleitoral, mas, muito antes disso, são *outdoors* espalhados pela cidade, saudando o Deputado, saudando o Vereador pelo seu aniversário. A gente chega a brincar que, em determinadas cidades do interior, tem pré-candidatos que fazem aniversário duas, três vezes, no primeiro semestre do ano eleitoral, para poder divulgar o *outdoor*, para poder divulgar a faixa. Quem paga isso? Ninguém fala. Há uma multa da Justiça Eleitoral? Paga-se a multa, mas não há uma tomada de providência além dessa questão.

Eu trouxe aqui uma pequena imagem, olha só, nós temos esse ponto aqui: "No Rio, eleições 2012, candidatos apostam em debates e corpo a corpo." - matéria de jornal. Está lá. Vejam a quantidade de placas espalhadas naquele muro. Não é que a Justiça Eleitoral seja ineficiente, ela não dá conta. Por quê? Sua Excelência, o Ministro Luiz Fux, que foi Juiz Eleitoral, teve lá a recontagem para ser feita lá no Riocentro, que lhe tirou alguns anos de vida, aquela recontagem de votos, que eu me lembro bem, em 1994, quando

ainda era Juiz de Direito do Estado do Rio. Essa situação, simplesmente, é feita sem nenhum tipo de constrangimento. A propaganda é colocada e a campanha é cara. É claro que a campanha é cara! Quanto custa isso? Só que, numa outra imagem do Rio de Janeiro, vejam só: "Alugo esse espaço para propaganda política". Está lá. A prática da população está arraigada no sentido de que tem que obter alguma vantagem. Então, o espaço, a propaganda que deveria ser gratuita por iniciativa da população em apoiar o seu candidato, ele aluga o espaço. E nós, na época, estávamos no TRE do Rio de Janeiro, ligamos para esse número e dissemos que era um candidato, quanto ele cobrava? Quinhentos reais por semana, lá em Campo Grande, o bairro do Rio de Janeiro mais populoso da cidade.

Ao lado dessa preocupação, ao lado dessa situação, nós temos, aqui, uma outra questão, que também é financiamento de campanha, mas não entra no financiamento convencional, os chamados centros sociais. Hoje, boa parte dos políticos ou os centros de convivência, como são chamados em algum lugar, ou, no Rio Grande do Sul, os albergues - que Sua Excelência, o Ministro Felix Ficher, teve um voto magistral no TSE, conduzindo a maioria para entender que aqueles albergues seriam uma situação de abuso de poder econômico -, na realidade, esses centros sociais

funcionam para financiar as campanhas, mas não entram na prestação de contas, no chamado financiamento. Então, nós estamos, aqui, tentando fazer uma demonstração um pouco paralela ao tema da Audiência Pública, mas para mostrar ao final que, na realidade, a campanha, hoje, começa muito antes daquele prazo formal da escolha em convenção, da abertura da conta, da emissão dos recibos no pedido de registros e assim por diante. Não, a campanha está nas ruas, e o centro social, quando funciona, vejam só, matéria do jornal O Globo, do jornalista Chico Otávio: "Centro Sociais, máquinas de fabricar votos em 2008".

E o vereador do município da Baixada Fluminense, no Rio de Janeiro disse: "Quando nós oferecemos o assistencialismo, é claro que nós estamos interessados no voto". Ele assume essa questão. Então, há o financiamento. Lá, na terra do meu querido amigo Edson - está lá, em Minas Gerais, o deputado também se retirou -, da cesta básica ao enterro, o vereador paga tudo ao eleitor mineiro. Vejam, isso é uma prática. Não é só em Minas Gerais, é no Brasil inteiro.

Eu estive ajudando uma colega, em 2008, num município no interior Rio, na cidade de Magé, e lá nos deparamos com uma série de caixões, caixões infantis. E, aí, foi uma cena esdrúxula encontrar aquela situação.

Quando nós deparamos e perguntamos o que era aquilo, é porque a prefeitura não melhora o funcionamento dos hospitais, mas dá, às crianças que morrem, aos familiares, o enterro. Então, é preciso pensar que, realmente, o financiamento das campanhas vem acontecendo de forma questionável em relação a essa situação do financiamento obtido das empresas, mas é preciso ter uma ótica diferente, que é necessária uma fiscalização mais adequada.

Os projetos de lei que tem hoje, tanto o PLS 268, no Senado Federal, quanto o Anteprojeto do Deputado Henrique Fontana, não citam uma vírgula, uma linha em aparelhar a Justiça Eleitoral para fiscalizar os gastos de campanha. Então, a Justiça Eleitoral, os juízes eleitorais permanecerão com o pires na mão pedindo, a cada pleito eleitoral que se inicia, a gasolina, o carro, pedindo favor ao prefeito. Quando dá uma decisão que incomoda o prefeito, o prefeito ameaça dizendo que vai tirar o auxílio. Para que a eleição seja feita, os servidores da prefeitura que trabalham no cartório, que muitas vezes a Justiça Eleitoral não tem servidores suficientes, e, aí, com esse tipo de constrangimento, muitas vezes, alguns juízes, que estão mal assessorados, têm dificuldades, e se retraem.

Então, na realidade, o que nós estamos trazendo, aqui, é o enfoque de dezesseis anos na Justiça Eleitoral, trabalhando, inclusive, como

corregedor do TRE do Rio, vendo isso e ajudando os colegas pela Escola Nacional da Magistratura. Não é possível que se pense em financiamento público de campanha, seja no PLS 268, destinando R$ 7 reais por voto, ou no relatório do deputado Henrique Fontana; não é possível que se pense em não aparelhar a Justiça Eleitoral, porque, senão, a prestação de contas continuará sendo essa prestação de contas de fantasia que nós temos encontrado hoje. Então, na realidade, eu trago aqui, para a reflexão dos colegas - e com todo o respeito ao Ministro Luiz Fux, a quem tenho profunda admiração e respeito por ele ter entrado no Tribunal de Justiça, ele ainda estava lá e nos auxiliou no começo da carreira -, exatamente para trazer essa reflexão: que a Justiça eleitoral, se não tiver os meios para fiscalizar, não adianta ser financiamento público, não adianta ser financiamento privado ou financiamento misto, porque o "caixa dois", o "caixa três", o "caixa quatro" e o "caixa cinco" continuarão a existir. Não adianta nós encararmos essa questão como uma questão objetiva. É financiamento público ou é financiamento misto? É financiamento privado ou está resolvido o problema? Vejam, sem entrar na matéria política, mas de forma objetiva, que os pesquisadores apresentaram aqui, que boa parte da bancada do Partido dos Trabalhadores apoia o financiamento público. E, sem fazer qualquer tipo de ressalva, o julgamento da

Ação Penal nº 470 envolvia justamente a questão das verbas de propaganda. E justamente, para terminar a minha exposição, Senhor Ministro, é que trago mais uma pitada nesta discussão: são as citadas propagandas institucionais, ou propagandas de governo, que vieram aqui já à luz nesta oportunidade. As chamadas propagandas de governo, os *slogans* que acompanham as administrações trazem um mal muito grande à nossa sociedade, porque o administrador público, ao invés de investir em eficiência administrativa, ele investe em propaganda. E, aí, um dos capítulos mais negros, um dos capítulos mais lamentáveis da nossa história recente: nós tivemos o Terceiro Reich, de Hitler, dizendo, Joseph Goebbels, que "uma mentira dita mil vezes torna-se verdade". E é exatamente isso. A propaganda institucional, ela é repetida massivamente, maciçamente à população para que a população acredite que tudo vai bem, que há excelente administração, quando não é. E isso também é financiamento público, isso também é financiamento de campanha de forma transversa.

Então, Senhor Ministro, trago aqui essa reflexão mais ampla sobre não só o financiamento de campanha, mas quando a campanha começa. Porque o Ministro Gilmar Mendes, apreciando o RE nº 633.703-MG, que entendeu que não se aplicava a Lei da Ficha Limpa nos processos eleitorais

das eleições 2010, afirmou, como a maioria do Supremo Tribunal Federal afirmou, que o processo eleitoral começa um ano antes pelo menos, quando o candidato já tem que ter domicílio eleitoral na comarca, o partido tem que estar regularizado. Então, Sua Excelência e a maioria do Supremo Tribunal Federal, quando afastou a aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa, em 2010, disse que o processo eleitoral começava pelo menos um ano antes; e o processo eleitoral não está começando um ano antes, está começando dois anos antes ou até mais.

Então, eram esses os questionamento, essas as sugestões que trago aqui para acalorar o debate.

Muito obrigado, Senhor Ministro.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecendo a participação do juiz Luiz Márcio Victor Alves Pereira, pela Escola Nacional da Magistratura, chamo para a sua exposição o doutor Martônio Mont'Alverne Barrreto Lima, da Associação Nacional dos Procuradores Municipais.

O SENHOR MARTÔNIO MONT'ALVERNE BARRETO LIMA (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS) - Senhor Ministro Luiz Fux, muito boa-tarde; Senhora Sub-Procuradora da

República, Doutora Sandra Cureau, boa-tarde; Doutora Carmen de Souza, Secretária das Sessões, boa-tarde. Gostaria de cumprimentar a todos que estão aqui.

Começo falando, Senhor Ministro, a respeito da análise da ação direta de inconstitucionalidade provocada pelo Conselho Federal da OAB. Temos ouvido, e não raro, com alguma constância, a respeito da situação política brasileira. Gostaria de começar a minha exposição falando apenas do saldo dos últimos 25 anos da democracia brasileira; parece-me extremamente positivo. Os políticos, ou, principalmente, o Congresso Nacional, aqueles que estão no Legislativo, em que diversas ocasiões nós costumamos atirar pedras, deram-nos mais de 25 anos de estabilidade política e institucional, que nós nunca vivemos nesse país. Foram exatamente esses políticos, que são eleitos por nós e que participam dos processos decisórios e que estão a merecer várias críticas, são estes os políticos que contribuíram, no meu entendimento, para, com as suas deficiências, a solidificação de um processo democrático extremamente aberto como nós temos no Brasil. E aqui, também, eu ousaria incluir não somente os políticos tradicionalmente eleitos diretamente pelo voto secreto e de igual valor para cada um de nós, mas também eu falo de todos os Três Poderes dessa República. Temos os percalços em todos os três Poderes,

mas temos saldo extremamente positivo a exibir na democracia brasileira. Eu ousaria até dizer que, talvez, eu me questiono quais seriam as sociedades que poderiam ostentar melhor indicadores qualitativos democráticos que a brasileira, por exemplo.

Quando nós pegamos, por exemplo, a eleição, no ano 2000, nos Estados Unidos da América do Norte, nós vimos os principais doadores de campanha do vencedor, o ex-Presidente George Bush, e estavam subsidiárias das empresas de energia, e que, depois, ganharam concessões por uma norma, revogada pelo Presidente Bush, para exploração de energia, ou seja, na Califórnia, o que havia sido proibido pelo seu predecessor. Vivemos escândalos de doação de campanhas na Alemanha, uma democracia solidificada. Vivemos, em 93, escândalos com doações de campanha no Japão. Posteriormente, na Argentina, em todas as sociedades. Esses percalços integram uma democracia; e uma democracia que se devolve numa economia de mercado. Mas esses percalços, também, advertem-nos de quanto nós podemos melhorar.

É nesse sentido que eu gostaria de chamar a atenção para os aspectos da inicial, da Ordem dos Advogados do Brasil; é claro que merece, a Ordem dos Advogados do Brasil, na minha opinião, todo nosso aplauso,

quando se preocupa com uma questão fundamental como essa. Mas aquilo que consta na inicial, parece-me, num primeiro momento, exigir além do que esta Corte pode estabelecer: está a exigir a declaração de inconstitucionalidade, está a exigir a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, e está, ainda, a pedir a modulação de efeitos de dispositivos da Lei dos Partidos Políticos, leis que são essas aprovadas pelo nosso Parlamento. Ou seja, todos esses dispositivos que a Ordem dos Advogados do Brasil comparece a este Tribunal e vem requerer a sua inconstitucionalidade, com justíssima razão, parece-me que se afiguram bem mais em questões políticas, que deveriam ser deixadas a cargo dos nossos políticos, dos representantes que são eleitos por nós, em que pese todas as legítimas deficiências detectadas aqui por todos que me antecederam nesse momento.

Mas por que falo isso? Porque está, precisamente, na representação política do Estado brasileiro e da sociedade brasileira, a heterogeneidade regional, a heterogeneidade antropológica do povo, a heterogeneidade cultural, que se representa de uma maneira mais explícita, nesta Casa, portanto, no Poder Legislativo.

Do ponto de vista constitucional, sinceramente, Senhor Ministro-Relator, com o devido respeito, não enxergo nenhuma violação a

princípio da igualdade ou ao princípio republicano, na medida em que a argumentação que a OAB prevê para a proibição de participação das pessoas jurídicas na doação de campanha venha violar isso.

O que é interessante? Qual poderia ser, então, uma alternativa, no caso, ao aperfeiçoamento da nossa democracia e a difícil relação entre poder econômico e dinheiro? Muito já se tem dito, Senhor Ministro, a respeito do financiamento público de campanha. E o financiamento público de campanha dessa discussão não se relaciona diretamente com a apatia das sociedades para com seus partidos, mas ela pode ser vista como um evidente sinal também do grau de comprometimento de uma eventual democracia representativa.

A primeira legislação sobre financiamento de campanha veio na França, como nós sabemos, em 1979, havendo sido também antecedida em 1956. Esse dispositivo previu o reembolso de determinados gastos para candidatos que obtivessem, pelo menos, cinco por cento dos votos para a assembléia nacional. A lei francesa teve que aguardar até 1971 para a sua regulamentação, e, nos Estados Unidos, por exemplo, o Corrupt Practices Act de 1925 demorou quase quinze anos para ser regulamentado. Portanto, numa

democracia extremamente participativa, numa democracia que se reivindica extrema vigilância, nós tivemos toda essa demora.

O que ocorre - e é o que eu penso - é que esses exemplos parecem mostrar que, ao se adotar, se decidir pela adoção de um financiamento público, há uma relação muito mais próxima com o desejo de regulamentar a participação do poder do dinheiro nas eleições do que vinculado ao descrédito dos partidos ou mesmo da forma democrática que se tem. Do ponto de vista teórico, o financiamento público recuperaria ainda outras missões mais encorajadoras da democracia, permitiria que candidatos não milionários participassem do jogo político e permitira, por exemplo, que os candidatos que não tivessem também grandes organizações político-partidárias a lhe darem suporte nas suas perspectivas de campanha política pudessem vir a atuar de uma forma menos desigual. Se essa situação poderia vir a garantir um tipo melhor de igualdade no âmbito das disputas políticas, é somente aos exemplos do concreto a perspectiva da história que nos advertirá desse aspecto.

A necessidade de um educação cívica proporcionada também por todos atores políticos, inclusive os partidos políticos com sua inserção social, poderá vir a ser substituída por uma participação constituída a

partir de recursos eminentes públicos, o que limitaria qualquer tipo de atividade ou qualquer tipo de recebimento de recursos para, por exemplo, campanhas milionárias de marqueteiros, de publicitários, formando-se uma convicção de que a participação política é, antes de mais nada, uma tarefa da sociedade. Muitos autores mostram-se céticos quanto ao sucesso do financiamento público exclusivo no sentido de que, por exemplo, ele poderia vir a impedir caixa dois, ou poderia vir a impedir benefícios a partir de outras vertentes que se tem na vida política. O motivo central do ceticismo de vários cientistas políticos reside na falta de instrumentos que possibilitem à Justiça Eleitoral uma efetiva fiscalização.

Eu gostaria de me referir da extrema necessidade e que é possível, nos dia de hoje, por meio da integração eletrônica dos Poderes, a articulação entre Justiça Eleitoral, Receita Federal e Banco Central do Brasil, na vigilância e transparência do uso dos recursos financeiros distribuídos a partidos políticos pelo Estado. Talvez essa articulação imediata, eletrônica, e em tempo real, pudesse vir a favorecer muito mais a fiscalização e o poder da Justiça Eleitoral.

Há - havia, pelo menos, na década passada - diversos projetos de lei que tratam do financiamento público. Registro, por exemplo, na

manifestação do Senado Federal, na manifestação da Câmara dos Deputados, nesta ação direta de inconstitucionalidade, todos esses atores bem falaram de que há, nas respectivas Casas, inúmeros projetos de lei que tramitam e procuram regular a matéria. Portanto, o que se necessita, no atual momento, é que essas Casas políticas enfrentem essa questão, e enfrentem essa questão que já encontram o seu foro adequado.

Em todos esses projetos de lei se percebe a necessidade também ou se percebe a discussão presente do financiamento público. A exclusão, a mera exclusão da pessoa jurídica na participação nas doações de campanhas eleitorais pouco efeito terá, na medida em que permite-se, claro, a participação de pessoas físicas. Todos nós conhecemos a quantidade de pessoas físicas a possuírem mais recursos do que as outras. Portanto, como o devido respeito, parece-me extremamente ilusória a capacidade de limitação de continuar por pessoas físicas, na perspectiva de que se tenha um financiamento mais transparente ou - que é o objetivo da ação direta de inconstitucionalidade - que se tenha a não influência do poder econômico nos processos decisórios.

Eu gostaria de concluir afirmando que o financiamento público de campanha exclusivo representa uma possibilidade concreta,

articulado numa base jurídica legitimada, que se encontra, claro, perfeitamente, no Poder Legislativo desse país. A construção da democracia deste país não representa uma tarefa impossível, e reivindicações, como a do financiamento público e a esperança realista de que ele pode vir a solucionar alguns dos problemas da relação entre poder econômico e eleições, têm o mesmo significado que o avanço do texto constitucional de 1908, (inaudível) teve quando da sua promulgação, ou seja, portanto seria uma contribuição genuína da democracia brasileira, que tem, sim, possibilidades para tal, tal constitucionalismo, e também, claro, a doutrina eleitoral.

Eu concluiria dizendo também que o financiamento público de campanha, ou o financiamento eminentemente público, teria que ser precedido de uma ampla discussão com a sociedade e com todos os seus setores. E esse financiamento público poderia vir a impedir algo que talvez nós tenhamos hoje de mais determinante, durante os processos eleitorais e pré-eleitorais, como falou o colega Luiz Márcio, da Escola Superior da Magistratura, que é a divulgação. Não há uma perspectiva de construção de democracia concreta e de igualdade de disputas, desde que não se haja, também, algum tipo de financiamento, algum tipo de controle efetivo sobre o poder dos meios de comunicação.

As reportagens muito bem oportunamente exibidas aqui a respeito sobre pré-candidaturas, um ano ou dois anos antes das eleições, bem traduzem as preferências dos grandes conglomerados de comunicação por este ou aquele candidato, ou seja, consiste também num controle do poder econômico sobre as eleições, o controle dos grandes meios de comunicação, e de suas preferências, perante o eleitorado. Nós não podemos ignorar toda essa participação, e o papel dos grandes meios de comunicação, principalmente dos anos 90 para cá. Isso, na verdade, não significa nada menos do que aquilo que os novos filósofos dos anos, principalmente da ação comunicativa, dos anos 80 aos anos 90, estabeleceram. Ou seja, a esfera pública passou a se constituir como um elemento fortíssimo, formador de opinião e formador de pensamento, e, nessa esfera pública, o poder econômico também dos meios de comunicação simplesmente passa ao largo de qualquer controle. O financiamento público, ao tentar, numa perspectiva de diminuir também este desafio, com certeza contribuirá para aquilo que é o objetivo desta ação direta de inconstitucionalidade, e o objetivo dos debates dessa Audiência Pública, ou seja, diminuir a influência do poder econômico nos processos decisórios desse país.

Eu gostaria de agradecer, mais uma vez, o convite para estar aqui, principalmente a minha entidade, a Associação Nacional de Procuradores Municipais, e parabenizá-lo, Senhor Ministro Fux, por essa iniciativa.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Antes de declarar encerrados os trabalhos, eu queria, mais uma vez, agradecer a presença de todos, a valiosa participação de cada um, e ressaltar que não há a menor dúvida de que nós estávamos aqui, nesta tarde, já nessa segunda etapa da Audiência Pública, em um valiosíssimo debate democrático, que muitíssimo influenciará na decisão da Corte, porque, muito embora não estejam presentes aqui todos os Ministros, todos eles receberão o material referente a essa Audiência Pública. E essa colaboração desse belo debate democrático que travamos aqui há de refletir, efetivamente, pelo tanto que se pôde colher de informações, aquilo que é a expectativa social e que influencia sobremodo a solução dos processos objetivos, como eu tive a oportunidade de me manifestar na abertura dos trabalhos.

E, com essas palavras, quero agradecer mais uma vez a presença de todos e declarar encerrada esta sessão.

****

Degravação realizada pela Seção de Transcrição e Revisão de Julgamento.

Brasília, 10 de julho de 2013.

Ângelo Marcelo Costa Caexeta – Matrícula 1862

Chefe da Seção de Transcrição e Revisão de Julgamento