

Organizador
Erick Wilson Pereira

**REFORMA POLÍTICA –
BRASIL REPÚBLICA**
Em homenagem ao Ministro Celso de Mello

Prefácio: Claudio Pacheco Prates Lamachia

Apresentação: Luiz Fux

CONSELHO FEDERAL

Brasília – DF, 2017

NOTAS SOBRE A REFORMA POLÍTICA: SISTEMA ELEITORAL E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

SYS
Humberto Martins*

RESUMO: O artigo descreve algumas questões recentes relacionadas com a contemporânea reforma política no Brasil. A primeira parte examina o papel protetivo do Poder Judiciário no que diz respeito aos direitos fundamentais e políticos. A segunda parte oferta um sintético panorama do atual sistema eleitoral e, também, descreve os meios de financiamento de campanhas políticas. A terceira parte analisa alguns aspectos dessa reforma política. Na conclusão se afirma que é provável que o Brasil experimente alguma reforma política no futuro próximo, pois, como já escreveu Pontes de Miranda: “a regra é que as leis mudem e possam mudar”. Não obstante, não há caminho célere para concretizar uma reforma política, uma vez que tais mudanças são sempre restringidas pela cultura política do país.

ABSTRACT: The article describes some recent issues concerning the political reform in nowadays Brazil. The first section examines the protective role of the Judicial Power towards the political and fundamental rights. The second section gives a brief panorama of the contemporary electoral system, and it also describes the campaign funding methods. The third section analyses some aspects of the political reform. The conclusion states that probably Brazil will experience some political reform in the near future, because as Pontes de Miranda once wrote: “the main rule is that rules change and can be changed”. Notwithstanding, there is no quick way to make a political reform, since such kind of change is always constrained by the political culture.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Direitos políticos, direitos fundamentais e o papel do Judiciário nas democracias modernas. 3 Panorama do sistema eleitoral atual. 3.1 Os sistemas eleitorais. 3.2 Financiamento de campanhas e de partidos. 4 Aspectos recentes de reforma política. 5 Conclusão.

INTRODUÇÃO

Ao se debater a questão da reforma política, na verdade, o que se está a analisar é o desenho institucional para o funcionamento da democracia no Brasil.

* Ministro e Vice-Presidente do Superior Tribunal de Justiça.

Assim, são evidenciadas as regras e os procedimentos que devem ser observados pelos diversos partícipes do processo eleitoral para permitir a melhor disputa em vista de debater ideias e garantir a escolha mais legítima de representantes que exercerão o poder político em nome do povo. A reforma política, portanto, não é um tema que interessa somente aos políticos ou aos juristas. É um tema que deve interessar a todos, pois diz respeito a um dos mais fundamentais direitos da cidadania, o direito de influir diretamente no poder estatal, seja por possibilitar a candidatura ao exercício de uma parcela do poder, seja por permitir a escolha daqueles que irão temporariamente exercer uma parcela desse poder. Vale aqui lembrar que todo agente público é um mero ocupante temporário do cargo exercido, ou seja, é um inquilino do poder. Um representante eleito – seja no poder executivo, seja no poder legislativo – será alguém que apenas o exerce o poder de uma forma transitória. O verdadeiro titular do poder, entretanto, é sempre o povo, nos exatos termos do disposto no parágrafo único do artigo 1º de nossa Constituição Federal, que dispõe que: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

A ligação entre democracia e o modelo político-eleitoral adotado não poderia ser mais íntima. É por isso que, especialmente em momentos de crise institucional, quando se buscam soluções que permitam superar graves dificuldades e obstáculos ao pleno desenvolvimento econômico e social, uma das primeiras medidas lembradas como caminho para solução é a reforma política. Ela aparece sempre com a esperança de que a modificação das formas e procedimentos de escolha dos ocupantes do poder possa ser estabelecida sob uma nova roupagem e, assim, ajudar a melhorar o desenvolvimento institucional e democrático do país. Logo, em termos ideais, uma reforma política é sempre uma discussão que visa a criar um modelo melhor para o exercício do poder, no qual se possa compatibilizar a igualdade – ideal que fundamenta a democracia – com a liberdade de expressão e de escolha, as quais estão na base dos direitos políticos.

O presente texto não é exaustivo em relação ao tema. Ele será dividido em três partes. Na primeira, será realizada uma contextualização das discussões sobre reforma política, abordando a questão relativa aos direitos políticos, à democracia e ao papel do Poder Judiciário. Na segunda parte, será realizado um panorama do sistema eleitoral atual e serão analisados os pontos mais importantes das propostas contemporâneas de reforma política, que são: o sistema eleitoral e sistema de financiamento das campanhas e da atividade partidária. Ainda, na terceira e última parte, tratarei do estado atual da reforma política, enfocando a atividade legislativa e a recente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o financiamento de campanhas.

2 DIREITOS POLÍTICOS, DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PAPEL DO JUDICIÁRIO NAS DEMOCRACIAS MODERNAS

Inicialmente, antes de adentrar nas questões mais específicas acerca da reforma política, é muito importante se tecer uma breve contextualização do papel dos direitos políticos no quadro normativo geral, de modo a permitir uma melhor compreensão sobre os limites e possibilidade de qualquer reforma política eleitoral. Neste aspecto, deve ser realçado um ponto que, apesar de parecer óbvio, muitas vezes passa despercebido, podendo dar margem a alguns erros e incompreensões. Refiro-me ao fato de que os direitos políticos, entendidos como a possibilidade de que toda pessoa legalmente capacitada participe da vida política e da formação das decisões públicas, votando e sendo votado, são direitos fundamentais.

De fato, a Constituição Federal de 1988 prevê, em seu Título I, o qual trata dos direitos e garantias fundamentais, um capítulo específico para os direitos políticos. Da mesma forma, nos instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos, como a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, há dispositivos sobre os direitos cívicos e políticos. Em tais diplomas de direito internacional existem catálogos de direitos vinculados ao direito eleitoral, e que incluem, ainda, o direito à igualdade e o direito à liberdade. Além disso, existem cláusulas democráticas e em prol de direitos acerca de uma boa administração e ao acesso à justiça.

Logo, é possível indicar que os direitos políticos, no atual contexto relacionado à democracia, figuram como direitos fundamentais, nas sociedades modernas. A consequência mais imediata da constatação de um caráter fundamental dos direitos políticos é que não pode haver limitação ao seu exercício que não atenda à regra da proporcionalidade. Isso significa que as restrições aos direitos políticos somente serão legítimas caso as mesmas sejam adequadas, necessárias e fundadas em outro valor colidente, também tutelado pela Constituição Federal – no caso do Brasil – e adequadas ao direito internacional e regional. Um exemplo disso é o que ocorre com a inelegibilidade, decorrente da rejeição de contas por ato doloso de improbidade administrativa. Em tal caso, há a determinação de uma restrição ao direito político que se funda na necessidade de tutela da probidade administrativa, tal como prevista no artigo 12 e incisos da Lei Federal nº 8.429/1990; a restrição é proporcional. Ou, ainda, outro exemplo seria a limitação à propaganda eleitoral em períodos determinados, nos termos

do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) e da Lei nº 9.504/1997 (com a redação atual pela Lei nº 13.165/2015), que visa tutelar a isonomia entre os candidatos.

É possível inferir que os direitos políticos, assim como todos os demais direitos fundamentais, gozam de uma especial proteção quanto a restrições decorrentes dos desejos das maiorias parlamentares ocasionais, que somente lhes podem impor limitações constitucionalmente válidas. A imposição de limites à atuação da maioria parlamentar, especialmente em matéria de direitos políticos, pode causar certa estranheza, por figurar como uma aparente contradição em relação à concepção de democracia como soberania popular e como vontade da maioria do povo, expressada por seus representantes eleitos. Entretanto, por mais que seja possível discutir sobre quais condições seriam necessárias para que uma sociedade seja considerada democrática, não resta dúvida de que, entre tais condições, certamente deve estar incluída a necessidade de que as regras do jogo democrático sejam mantidas, mesmo contra a vontade da maioria. De fato, não se poderia qualificar como democrática uma sociedade em que a maioria decidiu acabar com as eleições ou, ainda, que restringisse o exercício dos direitos políticos de tal forma que retirasse a possibilidade de que a minoria – através do livre debate de ideias – pudesse vir a se transformar em maioria. Em suma, qualquer que seja a concepção de democracia adotada, é certo que ela não pode ser uma ditadura da maioria. Assim, é preciso deixar claro que democracia não é somente um critério quantitativo e não se confunde pura e simplesmente com a vontade da maioria. Somente haverá realmente uma democracia quando os direitos fundamentais das minorias forem respeitados. Por isso, um regime que se pretenda democrático requer necessariamente a existência de instituições aptas a proteger os direitos fundamentais.

Em nosso regime jurídico-constitucional, o papel de guardião dos valores fundamentais inscritos na Constituição Federal é exercido pelo Poder Judiciário; ainda que, nessa função, o Poder Judiciário tenha que agir contra a vontade da conjuntural maioria política ou social. Trata-se da conhecida função contramajoritária dos tribunais, uma ideia que, ao lado da força normativa da Constituição, está na base do moderno constitucionalismo democrático. Não há, portanto, nenhuma contradição entre jurisdição e soberania popular e, também, inexistência de incompatibilidade entre a jurisdição eleitoral e o regime democrático. Na verdade, o que se verifica é que a existência de um Poder Judiciário que atue de forma eficaz para garantir a manutenção das regras do jogo é a condição essencial à própria subsistência do regime democrático, como bem afirmam Rogério Arantes e Fábio Kerche:

Liberalização e democratização, embora coincidindo em um mesmo processo, podem ser observadas em separado. Essa estratégia nos permite realçar o papel assumido pelas instituições judiciais na transição do regime autoritário para a democracia. Como demonstramos, quando o Judiciário é erguido à condição de guardião da Constituição nos tempos modernos, sua tarefa é originalmente liberalizante e só posteriormente foi incorporada ao elenco de valores também democráticos. Mais do que qualquer outra instituição política, o Judiciário encontra-se hoje na difícil posição de limitar as ações do Estado em contextos institucionais que se pretendem cada vez mais democráticos. Como a regra da maioria ainda é a principal forma de manifestação de vontade e decisão política, pode-se dizer que quanto mais democrático for esse contexto mais difícil será sustentar a missão liberalizante do Judiciário e do controle da constitucionalidade das leis¹.

Analisar as interações entre os conceitos políticos e jurídicos de democracia, de soberania popular e de jurisdição é especialmente importante quando se discute reforma política, já que somente a partir da compreensão do papel constitucional exercido pelas instituições, notadamente pelo Poder Judiciário, é que se torna possível superar a infundada crítica, cada vez mais corrente, a um suposto “ativismo judiciário”, especialmente em matéria eleitoral, onde não raro há referências à atuação da Justiça eleitoral como um “terceiro turno” das eleições. Assim, ao tratarmos de reforma política, a primeira conclusão a ser registrada é a de que qualquer modificação das regras do jogo democrático deve ser feita de acordo com os mais altos valores insculpidos no texto constitucional, que funcionam sempre como limite que não pode ser ultrapassado pelo legislativo, sob o risco de que essas alterações sejam invalidadas pelo Poder Judiciário. Feitas estas digressões, passaremos agora aos aspectos mais específicos da reforma política.

3 PANORAMA DO SISTEMA ELEITORAL ATUAL

Inicialmente, é preciso registrar que há uma diferença entre reforma política e reforma eleitoral. Com efeito, a reforma eleitoral refere-se especificamente

ARANTES, Rogério Bastos; KERCHER, Fábio. Judiciário e democracia no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 54, p. 27-41, jul. 1999, p. 40.

à modificação das regras que regem as eleições e o processo eleitoral, ao passo que reforma política diz respeito a temas estratégicos do sistema político brasileiro. Tais temas estão diretamente relacionados com o exercício do poder político, como as definições sobre o sistema eleitoral, a obrigatoriedade do voto, a fidelidade partidária, o financiamento eleitoral e partidário, as coligações partidárias, a possibilidade de reeleição para o exercício de cargos do Poder Executivo e a existência de cláusulas de barreiras e de desempenho. A multiplicidade de temas englobados pela reforma política e a complexidade de cada um deles torna praticamente inviável que, dentro dos limites de um artigo, possa ser feita uma exposição abrangente. Deste modo, a melhor opção é optar por tópicos que têm figurado na base de todos os projetos de reforma política já lançados no Brasil: a definição do sistema eleitoral e a forma de financiamento de campanhas.

3.1 OS SISTEMAS ELEITORAIS

Um sistema eleitoral é o modo, o instrumento ou o mecanismo utilizado pelos países democráticos para constituir os Poderes Executivo e Legislativo. Trata-se do conjunto de normas jurídicas através das quais será definido o resultado de uma eleição, estabelecendo a maneira pela qual o eleitor faz suas escolhas e como os votos são contabilizados e convertidos em mandatos eletivos. A opção por um dado sistema eleitoral revela mais do que questões técnicas, mas é feita em razão de considerações políticas e representam uma expressão da soberania popular, já que os diferentes modos de escrutínio têm consequências muito diferentes, especialmente no que diz respeito à formação do Poder Legislativo, no tocante à divisão das cadeiras parlamentares. A noção de sistema político, no Brasil, está imbricada com um modelo que combina elementos de democracia representativa com características de democracia participativa. A presente análise sobre o sistema eleitoral somente se aterá à democracia representativa, que é bem descrita por José Afonso da Silva:

Na democracia representativa, a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo. A ordem democrática, contudo, não apenas uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais. Por um lado, ela consubstancia um procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de

funções governamentais. Por outro lado, eleger significa expressar preferências entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política. Realmente, nas democracias de partido e sufrágio universal, as eleições tendem a ultrapassar a pura função designatória, para se transformarem num instrumento, pelo qual o povo adere a uma política governamental e confere seu consentimento, e, por consequência, legitimidade às autoridades governamentais. Ela é, assim, o modelo pelo qual o povo, nas democracias representativas, participa na formação da vontade do governo e no processo político².

É importante indicar que, nas democracias representativas, os sistemas eleitorais precisam se amoldar com formas de governo (presidencialista, semi-presidencialista e parlamentarista) para conformar o sistema político, como bem leciona José Joaquim Gomes Canotilho:

Isso leva-nos à problemática da tipologia das formas de governo e dos sistemas políticos. Uma nota essencial deverá ficar registrada: a forma de governo constitucional “forma” o sistema; não é o sistema que faz a forma de governo ou o regime. No entanto, a forma de governo tem de articular-se com variáveis de influência sistêmica (sistema eleitoral, partidos políticos), o que implica a existência de uma forma de governo jurídico-constitucional concretamente modelada pelo sistema político³.

De um modo geral, há três tipos de sistema eleitoral: o majoritário, o proporcional e o misto⁴. O sistema **majoritário** é aquele no qual os eleitos são os candidatos mais votados dentro da circunscrição ou distrito eleitoral. É o mais antigo e o mais simples dos sistemas eleitorais, sendo o mais frequentemente utilizado para a escolha dos cargos do Poder Executivo. Para as eleições legislativas, esse sistema é conhecido como voto distrital, podendo ser feito por meio de voto majoritário uninominal, quando o território é dividido em vários distritos e cada um deles elege um representante no parlamento, ou pelo voto

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 137-138.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 558.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 10. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 103-111.

majoritário plurinominal, hipótese na qual as circunscrições são divididas em grandes distritos, que elegem pelo voto majoritário seus representantes. A proposta de um denominado “distritão”, que prevê a transformação das unidades da federação em distritos, é um exemplo desse sistema.

No Brasil, as eleições para os cargos do Poder Executivo – federal, estadual, distrital ou municipal – adotam o sistema majoritário, sendo que, nas eleições para a prefeitura em municípios com mais de 200 mil eleitores, para os governos estaduais e para a presidência da república adota-se a regra da maioria absoluta. Por tal forma, somente será eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos. No âmbito do Poder Legislativo, o sistema majoritário é utilizado para a eleição dos membros do Senado Federal, sistema no qual o eleitor vota numa chapa composta pelo candidato a senador e seus dois suplentes. Os sufrágios pelo sistema majoritário tendem a gerar maiorias estáveis, favorecendo a governabilidade. Entretanto, quando utilizada de forma ampla para o Poder Legislativo, faz surgir a questão relativa à adequada representatividade das minorias no parlamento, já que pelo menos em tese há risco de que o parlamento não reflita adequadamente a diversidade da sociedade, deixando sem representatividade parlamentar os eleitores que não tenham votado no vencedor das eleições.

No sistema proporcional, definem-se os eleitos pela proporção de votos recebidos pelo partido ou coligação a que pertencem. É um sistema que visa a assegurar a representação das minorias no parlamento, na exata proporção do número de votos por ela recebidos na eleição. O sistema possui três variantes. A primeira é o sistema proporcional com listas fechadas, no qual o partido define uma lista preordenada de candidatos e o eleitor apenas escolhe para qual partido dará o voto. A segunda variante é chamada de sistema proporcional com listas flexíveis, quando os eleitores podem escolher não só qual das listas partidárias eles preferem, mas também podem influir na ordem da lista. Por fim, a terceira variante é o sistema proporcional de lista aberta, em que a ordem dos candidatos é definida pelo número de votos obtidos por cada um deles. É o modelo empregado pelo Brasil para a eleição dos parlamentos municipais, estaduais e para a Câmara de Deputados⁵. A grande vantagem do sistema proporcional é a composição de um parlamento mais plural e representativo da diversidade da sociedade. Outro efeito positivo é a redução do “voto útil”, já que nesse sistema o voto é sempre aproveitado pelo partido ou coligação. A maior desvantagem

⁵ Uma análise da ciência política sobre o funcionamento do sistema de lista aberta brasileiro pode ser conferida em: NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. **Sistema eleitoral e sistema partidário**. São Paulo: Lua Nova, n. 36, p. 129-201, 1995. BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política: uma proposta de governo, eleitoral e partidária para o Brasil**. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, v. 3, p. 287-322, 2006.

desse sistema, porém, é a possibilidade de fragmentação da representação partidária e o surgimento de coligações ditadas mais pela possibilidade de sucesso nas eleições do que pela afinidade de propostas e programas.

Por fim, o sistema misto, também conhecido como distrital misto, é aquele em que parte das cadeiras do parlamento é escolhida pelo voto proporcional e outra parte é escolhida pelo voto majoritário. Esse sistema tem obtido importante defesa por parte de diversos especialistas, como o Ministro Luís Roberto Barroso⁶.

3.2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E DE PARTIDOS

Outro ponto essencial na definição do desenho institucional da democracia brasileira sempre presente nas discussões acerca da reforma política é aquele ligado às fontes de financiamento das campanhas e dos partidos. Este tema está diretamente relacionado aos postulados de igualdade e liberdade que devem informar o regime democrático, já que por um lado é preciso que sejam estabelecidos limites que protejam as eleições do abuso do poder econômico que poderia desequilibrar o pleito, o que significa a tutela da isonomia entre os candidatos. Por outro lado, sob o aspecto da liberdade, é preciso que as restrições ao financiamento não cheguem ao ponto de criar embaraços ao direito fundamental que deve ser conferido a todos os cidadãos e grupos sociais de expressarem livremente e defenderem suas visões políticas. A experiência democrática dos países ocidentais revela a existência de três formas de financiamento da atividade política: o financiamento público, o privado e o misto.

A adoção do financiamento exclusivamente público das campanhas e da atividade partidária é defendida sob o argumento de que somente assim poderia haver realmente igualdade e equilíbrio na disputa, além de possivelmente extinguir-se a influência do poder econômico, sobretudo o de grandes empresas, sobre os mandatos políticos. Alega-se, ainda, que o financiamento público levaria à diminuição dos gastos eleitorais. Por seu turno, o financiamento privado é defendido com o argumento de que o já escasso dinheiro público deve ser dirigido a atender outras prioridades da população. Ainda, é mencionado que seria quase impossível fiscalizar completamente os gastos de campanha, de forma que a proibição do financiamento privado acarretaria ou aumentaria os riscos de serem utilizados recursos privados de forma oculta.

Em nosso regime atual, adota-se um sistema de financiamento misto, por meio do qual se garante aos partidos políticos e às campanhas eleitorais

⁶ BARROS●, 2006, *passim*.

a possibilidade de arrecadarem recursos financeiros através de financiamento público e por recursos privados.

O financiamento público opera a partir de duas fontes: o *Fundo Partidário*, alimentado com recursos orçamentários e que é repartido entre os partidos, sendo destinado à manutenção da infraestrutura dos partidos, e a *propaganda eleitoral gratuita* nas rádios e na televisão que é garantida aos partidos e candidatos. Vale ressaltar que as propagandas partidárias e eleitorais somente são gratuitas para os partidos e candidatos, que não têm que pagar pelo espaço que lhes é destinado nas grades das redes de rádio e TV, pois esse espaço é custeado pelos cofres públicos através do mecanismo de compensação tributária no Imposto de Renda concedido às emissoras de rádio e de televisão.

Por outro lado, o financiamento privado decorre de doações aos partidos e candidatos feitos por pessoas físicas e jurídicas. A Lei federal nº 9.504/1997 dispõe em seu artigo 17 que as despesas de campanhas eleitorais são de responsabilidade dos partidos ou de seus candidatos, criando uma espécie de responsabilidade financeira solidária entre eles.

4 ASPECTOS RECENTES DE REFORMA POLÍTICA

Na discussão do Congresso Nacional que resultou na edição da Lei Ordinária nº 13.165/2015, sancionada em 30 de setembro de 2015 com dois vetos, houve várias propostas para a adoção de um novo sistema eleitoral para as eleições legislativas. Houve propostas de adoção do sistema de listas fechadas organizadas pelos partidos, de lista flexível, com votação em dois turnos, na qual primeiro o eleitor votaria nos partidos, definindo a quantidade de cadeiras a ser ocupada por cada um deles e depois escolheria os nomes dos deputados do partido que ocupariam as vagas. Houve propostas também de adoção do sistema de “distritão” ou distrital misto. Entretanto, todas as propostas de alteração do sistema eleitoral foram rejeitadas, pelo que o atual sistema proporcional de lista aberta, vigente desde 1932, continuará a ser utilizado no país. A única mudança efetiva foi a introdução de uma cláusula de eficiência eleitoral, prevista nos artigos 108 e 109 da Lei nº 4.737/1965, com a redação da Lei nº 13.165/2015. A discussão sobre o sistema eleitoral também foi enfrentada na PEC 182/2007; ela veio a ser promulgada como a Emenda Constitucional nº 91/2016, em fevereiro daquele ano. Houve debates no curso de sua tramitação e o Congresso Nacional acabou por rejeitar todas as propostas de alteração do sistema eleitoral.

Em relação ao financiamento de campanhas e partidos, entretanto, os

caminhos da reforma mostram-se um pouco mais complexos. O projeto de lei da reforma política aprovado pelo Congresso Nacional manteve a possibilidade de doações de empresas a campanhas eleitorais, desde que as doações fossem feitas apenas aos partidos, e não aos candidatos, e que os valores fossem inferiores a 20 milhões de reais, além de as empresas doadoras não terem contratos com o poder público. Não obstante, dias depois, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ADI nº 4650/DF, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), declarando a inconstitucionalidade de dispositivos da lei das eleições (Lei Federal nº 9.504/1997) e da Lei dos Partidos Políticos (Lei Federal nº 9.096/1995) que permitiam a doação de pessoas jurídicas a candidatos ou aos partidos políticos. Por 8 votos a 3, entendeu o Supremo que a disciplina jurídica atual do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas “transgride princípios fundamentais da ordem constitucional, os da democracia, da igualdade, da República e da proporcionalidade”⁷, determinando a execução de tal decisão às eleições de 2016 e seguintes, independentemente da publicação do acórdão. Fundada na decisão do Supremo sobre o financiamento de campanhas, a então Presidente da República vetou o dispositivo da minirreforma eleitoral que permitia a doação de empresas aos partidos. Com isso, ficou mantida a legislação anterior, declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Houve movimentação no sentido de derrubar o veto presidencial, o que acabou não ocorrendo. Por fim, a PEC nº 182/2007, pela qual se tentou o retorno do financiamento empresarial acabou não trazendo tal disposição, quando da sua promulgação como a Emenda Constitucional nº 91/2016. Em resumo: hoje, em razão da decisão do STF, as pessoas jurídicas não podem mais fazer doações a candidatos ou partidos.

5 CONCLUSÃO

O presente texto apenas faz um sumário de duas questões que acabaram por dominar o debate institucional relacionado com a reforma política: mudanças no sistema eleitoral e no financiamento de campanhas. A única alteração mais sensível decorreu da definição de que o financiamento empresarial não mais é possível; não obstante, não tendo sido aprovada nenhuma medida para inviabilizar o financiamento privado de campanhas eleitorais. Reformas políticas são temas delicados e exigem cautela, em razão de estarem vinculadas com uma cultura política e democrática. A construção de consensos sobre esses temas,

7 BRASIL: Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650/DF, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 17/9/2015, Brasília, *Diário da Justiça / Eletrônico*, 24 fev. 2016.

portanto, é muito difícil. É por isso a reforma política nunca pode ser vista como um ato perfeito e acabado, mas deve ser entendida como um processo que vai se consolidando ao longo do tempo, com direito a idas e vindas, avanços e retrocessos. É certo que haverá mudanças no futuro, em vista de adaptar o sistema político e eleitoral às necessidades da nação brasileira. A mutabilidade das constituições e das leis é um imperativo da existência humana, como nos ensinou Pontes de Miranda:

Alguns legisladores acreditavam em que fossem eternas as leis que haviam ouvido em revelação (e.g., os “Dez Mandamentos”), ou que eles mesmos haviam feito. Ainda há os que pensam existir e poderem ser descobertas regras eternas. Se atendemos a que esse adjetivo eternas se refere à existência do homem, e não à vida, e a que a vida mesma pode acabar, já vemos quão relativo é o seu conteúdo. Em todo caso, uma vez que há algo de imutável no homem, é possível que algumas regras sejam enquanto existam homens – as melhores para eles. ● mal da escola do direito natural não foi o de pesquisar esse algo, o que teria sido trabalho de altíssimo valor; mas o de postular, falsamente, que muitas normas seriam universais e perenes. [...] A regra é que as leis mudem e possam mudar. Os legisladores que diziam eternas as constituições que redigiram, cedo mostraram terem sido vítimas de intemperante otimismo. Todas elas caíram⁸.

O que esperamos é que, no curso desse processo, cada vez mais possamos nos aproximar de um sistema político mais democrático, em que a cidadania possa prevalecer e onde o eleitor possa sentir-se mais conectado com seus representantes eleitos. Trata-se, sem dúvida, de uma tarefa árdua e de um desafio gigantesco. É por tal motivo que todos os cidadãos devem assumir um forte compromisso com a proteção do regime democrático e com a construção de uma sociedade mais justa e fraterna. Tal conformação de sociedade é necessária para que os eleitores possam ter verdadeiras condições de, livremente, participar da definição dos destinos políticos do país, com a redução do hiato existente entre os princípios e os valores previstos na Constituição Federal e a realidade política e social.

⁸ MIRANDA, Ponte de. Defesa, guarda e rigidez das constituições. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, edição especial, p. 23-45, 2013, p. 39.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Basto; KERCHÉ, Fábio. **Judiciário e democracia no Brasil, Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 54, p. 27-41, jul. 1999.

BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de governo, eleitoral e partidária para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, v.3, p. 287-322, 2006.

BRASIL: Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650/DF, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 17/9/2015, Brasília, **Diário da Justiça/Eletrônico**, 24 fev. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**, 10. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

MIRANDA, Ponte de. Defesa, guarda e rigidez das constituições. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, edição especial, p. 23-45, 2013, p. 39.

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. **Sistema eleitoral e sistema partidário**. São Paulo: Lua Nova, n. 36, p. 129-201, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.