



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Maria Graziella Barbas Pinto

Financiamento de Campanhas no Brasil: a atuação dos *agenda holders*
e a Lei 13165 de 2015.

Brasília, 2016.

Maria Graziella Barbas Pinto

Financiamento de Campanhas no Brasil: a atuação dos *agenda holders*
e a Lei 13165 de 2015.

Trabalho de monografia elaborado pela graduanda do curso de Ciência Política da Universidade de Brasília, Maria Graziella Barbas Pinto, como requisito para a obtenção do título de bacharel, sob a orientação do Prof. Doutor Rafael Silveira e Silva.

Orientador: Prof. Doutor Rafael Silveira e Silva.

BRASÍLIA
2016

Resumo

O presente trabalho analisa a questão do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, desde o momento em que o tema começou a ser tratado no debate político. Busca-se mostrar como a discussão acerca desse tema ganhou uma relevância cada vez maior na agenda política do país, e como a sociedade civil organizada foi capaz de impactar os representantes, para que houvesse o aprimoramento da legislação que regula o financiamento de campanhas eleitorais. Para tal, analisa-se o trajeto em que percorreu o projeto de lei que acarretou na Lei 13165 de 2015, dentro da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Há uma desconstrução do pensamento a respeito de que apenas o Poder Executivo é responsável pela produção de leis relevantes em nosso país, e destaca-se o trabalho efetuado por atores-chaves dentro do parlamento brasileiro, os *agenda holders*, para que as proposições que tramitam nestas casas legislativas possam ser aprovadas.

Palavras-chave: financiamento de campanhas, *agenda holder*, Lei 13165 de 2015, proposição.

Lista de Abreviaturas

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade.

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.

CCTCI – Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados.

CF – Constituição Federal de 1988.

CFT – Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

CUT – Central Única dos Trabalhadores.

FPRPPP – Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular.

GT – Grupo de Trabalho.

LOPP – Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral.

MP – Medida Provisória.

PEC – Proposta de Emenda à Constituição.

PL – Projeto de Lei.

PLC – Projeto de Lei da Câmara.

PLS – Projeto de Lei do Senado.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

UNE – União Nacional dos Estudantes.

Sumário

Resumo	3
Lista de Abreviaturas	4
Introdução	6
Capítulo I Financiamento de Campanhas no Brasil, um Breve Histórico	9
Capítulo II Um Retrato do Financiamento Hoje	14
Capítulo III Compreensão Acerca dos <i>Agenda Holders</i>	18
Capítulo IV Estudo de Caso	28
Capítulo V Atuação da Sociedade Civil	36
Capítulo VI A Lei 13165 de 2015 e os <i>Agenda Holders</i>	40
Considerações Finais	46
Referências Bibliográficas	48
Anexos	51

Introdução

O presente trabalho busca, em primeiro lugar, mostrar, por meio de uma análise histórica da legislação eleitoral brasileira, como a questão do financiamento de campanhas eleitorais ganhou uma relevância cada vez maior na agenda política do país. Este tema é fortemente vinculado a atos de corrupção, pois, tem-se na história brasileira desde a oposição de Goulart, que fora acusada de ser financiada com dinheiro estrangeiro para derrubar as políticas reformistas do presidente, até o escândalo Collor-PC Farias, que acarretou no impeachment do então presidente Collor, justamente por fatores ilegais de financiamentos de campanha. E desta forma é possível a compreensão sobre a preocupação de estar aprimorando cada vez mais a legislação que regula o financiamento de campanhas no país.

Após o apanhado histórico, busca-se analisar uma situação mais recente (logo antes da Lei 13165 de 15) do sistema de financiamento de campanhas no Brasil, e compreender a relação entre dinheiro e as eleições. Os dados estudados comprovam que, em nosso país, a maneira como o sistema de financiamento de campanhas operava, para se obter sucesso nas eleições, os parlamentares precisavam gastar mais do que seus concorrentes, ou seja, de acordo com os resultados obtidos nas eleições, em que ainda era possível o financiamento por parte de pessoas jurídicas, a maioria dos parlamentares gastavam pouco em suas campanhas eleitorais e não obtinham sucesso no resultado das eleições, e os poucos que eram capazes de investir uma grande quantidade de recursos financeiros em suas campanhas conseguiam se eleger.

Em seguida, busca-se introduzir o conceito de *agenda holders*, os titulares da agenda. Sendo o *agenda holder* aquele parlamentar que assume o papel de titular da agenda legislativa, este pode ser considerado titular até mesmo quando não é o relator do projeto em questão. Ele pode ser o autor que acompanha a tramitação de sua proposta legislativa, ele pode ser o coordenador do grupo de trabalho (GT) ou até mesmo um parlamentar especializado em alguma área que se transforma em negociador de proposições correlacionadas ao tema de sua especialidade, desde que, ele tenha participação ativa nas discussões e negociações durante a tramitação da proposição legislativa, servindo de ponte aos relatores durante esse processo. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 286).

É interessante ressaltar que muitos autores defendem a ideia de que, pelo modo como opera o sistema de presidencialismo de coalizão no Brasil, a atuação dos parlamentares que

dedicam suas carreiras na área de produção de leis se torna secundária, acreditando-se que apenas o Poder Executivo seja responsável pela produção de leis relevantes em nosso país. Argumento que procuro desconstruir ao efetuar um estudo de caso, que relaciona a teoria com a realidade e que tem o objetivo de construir um exame detalhado acerca do episódio que acarretou na Lei 13165 de 2015 e a respeito da atuação dos atores políticos envolvidos no evento.

O que diferencia um estudo de caso de outras abordagens teóricas é o fato desta abordagem investigar o fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto, ou seja, os estudos de caso são utilizados quando o pesquisador tem interesse em entender melhor condições contextuais, por acreditar que são relevantes para o fenômeno estudado. (BORGES, André, 2007, p.2).

Para o estudo de caso, a pesquisa trouxe informações encontradas nos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que mostraram o caminho onde o projeto de lei percorreu até ser transformado em norma jurídica. Foram analisadas as atas das reuniões em plenário e também aquelas que ocorreram nas comissões, assim como os relatórios produzidos pelos relatores. Deste modo, foi possível constatar o posicionamento dos atores em relação as mudanças que o projeto de lei traria para o sistema político brasileiro, e ainda, quais aspectos a lei não poderia trazer em seu conteúdo.

Conhecida como minirreforma política, a Lei 13165 de 2015 trouxe várias mudanças para a legislação eleitoral, entretanto, ressalto o aspecto tão polêmico relacionado à mudança no *financiamento de campanhas eleitorais*. Anteriormente à nova lei, o financiamento de campanhas ocorria de maneira mista no Brasil, havendo a possibilidade tanto de doações de pessoas físicas quanto de pessoas jurídicas. Porém, agora o financiamento empresarial para as campanhas políticas se tornou ilegal. Para pessoas físicas há um limite de 10% dos rendimentos brutos obtidos no ano anterior à eleição, mas estas ainda têm a possibilidade de realizar doações para campanhas. A lei já entrou em vigor para as eleições municipais realizadas em 2016, e também continuará efetiva para as próximas eleições.

Dessa forma, busca-se relatar como ocorreu o processo decisório dentro das casas legislativas e compreender, também, a relevância da sociedade civil organizada que procurou acompanhar ativamente as discussões e impactar nas decisões dos parlamentares, fazendo com que o seu ponto de vista fosse ouvido pelos seus representantes no Congresso Nacional.

Ao final, relaciona-se o conceito de *agenda holder* para o caso da Lei 13165 de 2015 e busca-se mostrar se houve atuação de parlamentares com as características de um *agenda holder* durante o processo, ressaltando como a atuação desses atores políticos é de extrema importância para que possamos compreender melhor o modo como nosso sistema político opera. E ainda, que é possível perceber a capacidade de tais parlamentares em ultrapassar barreiras institucionais impostas por nossa Constituição Federal de 1988, para trabalhar, continuamente, de modo a produzir leis que beneficiem a sociedade.

Capítulo I. Financiamento de Campanhas no Brasil, um Breve Histórico

O assunto Financiamento de Partidos e Campanhas Eleitorais tem sido recorrente na agenda política brasileira. Há muito, o sistema de financiamento de campanhas, vigente logo antes da implementação da Lei 13165/2015, sofria graves críticas por parecer falho em vários aspectos, especialmente em relação a dar abertura para práticas de corrupção.

Historicamente no Brasil, até os anos 1950, não encontramos alusão à questão do financiamento de campanha, tanto na Constituição Federal quanto em leis avulsas. No Código Eleitoral de 1950 já havia a questão sobre a contabilidade e as finanças dos partidos políticos, contendo nele restrições e obrigações aos partidos. Desse modo, no dito Código Eleitoral, era preciso que houvesse um limite de gastos que os candidatos poderiam ter em suas campanhas eleitorais, e também as origens das receitas deveriam ser mencionadas na prestação de contas dos partidos. (LIMA, 2014 *apud* PAIM, 2015, p.17).

Outras restrições que já apareciam no Código Eleitoral de 1950 eram em relação a quem poderia contribuir para as campanhas eleitorais. Ele vedava contribuições estrangeiras, de autoridades públicas, empresas de economia mista e concessionárias. (PAIM, 2015, p.17).

A preocupação a respeito do que o dinheiro representa nas campanhas eleitorais e como fazer para controlar os abusos deste, veio aparecendo mais nitidamente a partir de 1965 por meio da Emenda nº 14, que previa a inelegibilidade para aqueles que apresentassem abusos econômicos em suas campanhas. (BACKES, 2001 *apud* PAIM, 2015, p.17).

Pouco antes disso, o processo de industrialização e urbanização no Brasil fez com que os eleitores tivessem maior contato com os modernos meios de comunicação. Então, ao final da República Populista (1945-1964), os partidos investiram bastante em campanhas eleitorais na época das eleições, um momento em que a questão de levantamento de recursos para o financiamento de campanha começava a ganhar importância. Logo, tem-se na história brasileira o primeiro escândalo de corrupção ligado ao financiamento de campanhas. Ao enumerar estratégias anti-comunistas para conter a política reformista de Goulart, a bancada da oposição fora acusada de financiar as campanhas de 1962 com recursos oriundos do exterior.

E após isso, o Código Eleitoral de 1965 foi o primeiro a tratar da obrigação dos partidos políticos à prestarem contas de seus gastos nas campanhas eleitorais ao final de cada

eleição, apesar de ainda não referir-se diretamente à questão específica do financiamento de campanhas eleitorais e nem determinar regras para essa questão. (PAIM, 2015, p.17).

Com a aprovação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) de 1965, começa a proibição de doações de empresas privadas para as campanhas eleitorais, restringindo as doações apenas para pessoas físicas. A LOPP também criou nesse período o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) cujos recursos vinham de multas e penalidades aplicadas pelo Código Eleitoral. (PAIM, 2015, p.18).

A LOPP de 1971 tratou mais diretamente sobre a criação de partidos políticos e sobre a organização interna deles, também sobre as finanças e a contabilidade dos partidos, e então o financiamento público dos partidos é estabelecido no Brasil, cujos recursos dos partidos seriam provenientes do Fundo Partidário, que naquele primeiro período apresentou um valor baixo. (BACKES, 2001, p. 6 *apud* PAIM, 2015, p.18).

Neste momento, os partidos deveriam, obrigatoriamente, providenciar parâmetros para controlar seus gastos com contabilidade rigorosa de receitas e despesas, limites de gastos para as campanhas eleitorais foram estabelecidos, e os responsáveis por estabelecer tais limites foram os próprios partidos. O trabalho de fiscalização das contas caberia à Justiça Eleitoral, e alguns doadores foram cortados, tais como as empresas privadas e entidades de classe ou sindicais. (PAIM, 2015, p.18).

Nos anos 1980, houve um grande crescimento do eleitorado brasileiro que, dentre outros fatores, fez com que as campanhas eleitorais fossem levadas a um novo patamar tornando-se cada vez mais dependentes do poder econômico. O que fez necessário a criação de novas leis que pudessem controlar a forma como os recursos financeiros eram arrecadados e utilizados pelos candidatos na época das campanhas eleitorais. E a criação de tais leis nos leva a um cenário mais recente do financiamento de campanhas.

A Constituição Federal (CF) de 1988 ainda traz em seu artigo 14 a inelegibilidade para aqueles candidatos que apresentam abuso de poder econômico em suas campanhas eleitorais, ao afirmar que: “O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”.(BRASIL. Constituição (1988)).

A CF 1988 também traz a questão do Fundo Partidário, este sendo um direito dos partidos.

No primeiro momento em que a CF 1988 foi aprovada, a ocorrência do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, foi um importante acontecimento que levou ao centro das atividades políticas a questão do financiamento de campanhas, já que, em meio as investigações estava PC Farias, o então tesoureiro de campanha de Collor, as doações ilegais e o mercado ilegal de intervenção entre o governo e seus doadores. Assim, a debilidade da legislação em vigor, e também as propostas para consertá-las foram postas como tema central dos debates políticos naquele momento. (BACKES, 2001, p. 6 *apud* PAIM, 2015, p.19).

O escândalo Collor-PC revelou que as empresas tinham se tornado a principal fonte de financiamento das disputas eleitorais durante os anos 1980, não obstante uma legislação que explicitamente proibia doações de empresas. A arrecadação ilegal de recursos de campanha de empresas teve continuidade na arrecadação de subornos em troca de contratos com o governo. Desde o escândalo Collor-PC, muitos outros envolveram de um lado o financiamento de campanhas e, do outro, fornecedores de obras e serviços ao governo. (SPECK, Bruno, 2012, p. 49).

Após o *impeachment* de Collor, foi aprovada uma lei que regulamentava apenas as eleições de 1994. Nessa lei havia o título “Da arrecadação e da aplicação dos recursos nas campanhas eleitorais” onde houve a implementação de mecanismos dispostos a efetuar uma maior fiscalização dos gastos, e também tratar das penalidades. Nessa lei, o limite de contribuições não poderia passar de setenta mil reais. (BACKES, 2001, p.6 *apud* PAIM, 2015, p.20).

A próxima Lei dos Partidos Políticos foi sancionada em 1995. Ela permitiu a doação de empresas para os partidos políticos mas manteve vedadas algumas restrições de doações, tais como doações de qualquer entidade de governo estrangeiro, autoridades ou órgãos públicos, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou entidades sindicais. (PAIM, 2015, p. 20). Também nesse período os partidos começaram a receber recursos significativos do Estado por meio do Fundo Partidário, R\$0,35 por eleitor, que viria a ser distribuído anualmente entre as diferentes legendas. (SPECK, Bruno, 2012, p. 55).

Assim, para os partidos políticos garantia-se recursos suficientes para grande parte dos gastos anuais dos diretórios nacionais somado às contribuições dos filiados e doações

privadas de empresas e indivíduos, ao contrário das eleições que continuavam tendo a origem de seus recursos principalmente de empresas privadas, e em menor grau com recursos próprios dos candidatos e dos partidos políticos.

Em 1997 foi votada uma lei (Lei 9504 de 1997) permanente que estabelecia normas para as eleições e manteve os princípios da lei de 1995, como a permissão de doação de pessoas jurídicas, enfatizando a fiscalização dos gastos por parte da Justiça Eleitoral, mas não introduziu nenhum teto absoluto para as contribuições do setor privado. (BACKES, 2001, p. 7 *apud* PAIM, 2015, p.20).

Em 1999 houve uma modificação na lei de 1997, por iniciativa popular, mas não diretamente no que se refere à questão do financiamento de campanha em si. Naquele período, a CNBB coletou por volta de um milhão de assinaturas para a aprovação de um projeto que visava uma mudança na legislação eleitoral, de modo a ampliar o conceito de compra de votos proibindo a oferta de emprego público para a obtenção de votos, aumentando a multa e a pena pela perda do registro da candidatura ou do diploma para aqueles que infringissem as restrições. (BACKES, 2001, p. 7 *apud* PAIM, 2015, p.20).

Desse modo, não houve grandes inovações nos anos 1990, e os parlamentares deram continuidade a um sistema de autorregulação herdado do passado, onde os tetos para as campanhas dos candidatos ainda eram definidos pelos próprios partidos.

Em 2006 a alteração na lei de 1997 veio de modo a enumerar mais restrições para os doadores de campanhas. A partir de então, entidades beneficentes, entidades religiosas, entidades esportivas e organizações não governamentais que recebem recursos públicos e organizações da sociedade civil não poderiam mais ser doadoras de campanhas eleitorais. (PAIM, 2015, p. 21).

A próxima alteração na Lei 9504 de 1997 foi feita em 2009 apenas para esclarecer que eram permitidas doações de cooperativas cujos cooperados não fossem concessionários ou permissionários de serviços públicos e assim, que não fossem beneficiados por recursos públicos. (PAIM, 2015, p. 21).

Depois de 2009, muito se debateu a respeito de possíveis mudanças no financiamento de campanhas políticas e eleitorais, porém a próxima alteração no sistema a esse respeito veio

somente em 2015 com a aprovação da Lei 13165 de 2015, que entrou em vigor já para as eleições municipais de 2016.

Para o entendimento de como, depois de tanto tempo, finalmente a alteração na legislação referente ao financiamento de campanhas eleitorais foi efetuada, vê-se a importância de analisar o cenário brasileiro num momento atual, logo antes do surgimento da Lei 13165 de 2015, e assim compreender a conjuntura política daquele momento, como veremos a seguir.

Capítulo II. Um retrato do financiamento hoje

É por meio da análise de como operava o sistema de financiamento de campanhas, antes da chegada da lei 13165/15, que podemos entender a relação entre dinheiro e as eleições. No Brasil, para que se houvesse sucesso nas eleições, os fatores individuais dos candidatos se sobrepunham aos fatores partidários de programa e ideologia, e até mesmo o desempenho em eleições anteriores. Pode-se dizer que o próprio candidato seria o mais motivado para sua vitória nas eleições. (MAINWARING (1999); AMES (2003) *apud* LEMOS; MARCELINO; PEDERIVA, 2010).

Trazendo tal interpretação para as campanhas eleitorais, pode-se constatar a centralidade do papel de cada candidato na construção de contatos financiadores de campanhas. O próprio candidato seria quem procuraria as fontes de recursos e o direcionamento dos gastos de sua campanha.

Nos trabalhos de Samuels (2001), o autor mostra por meio de estudos comparativos com o sistema político norte-americano que no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, ser candidato à reeleição não torna os candidatos ao segundo mandato mais propícios a serem eleitos, mas sim, o tanto de recursos arrecadados por cada candidato, seja ele novato nas eleições ou não, o candidato que obtiver mais recursos terá maior probabilidade de ser eleito. (SAMUELS, 2001, p. 580 *apud* LEMOS; MARCELINO; PEDERIVA, 2010).

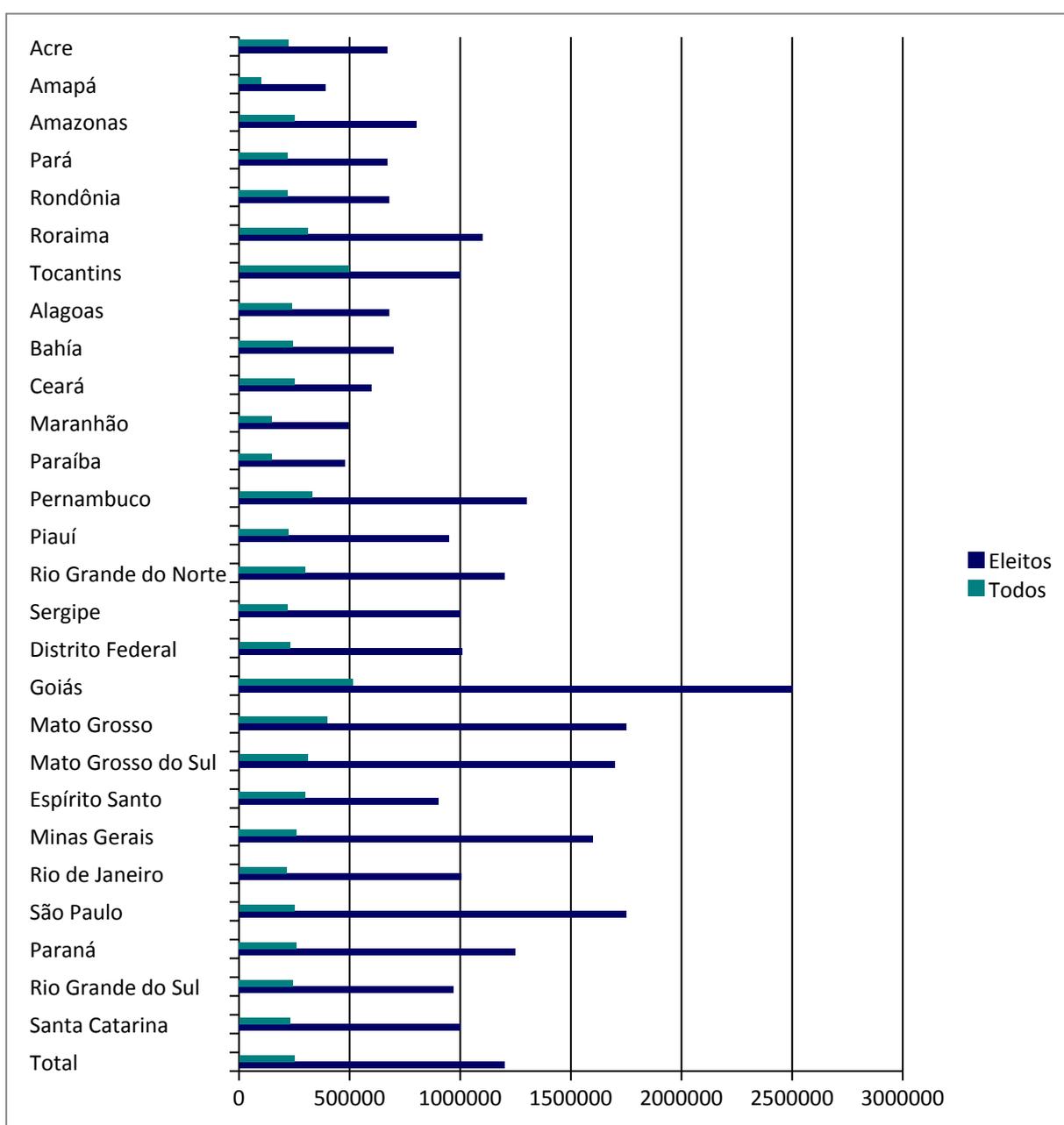
E então, em um sistema de financiamento de campanhas eleitorais onde há a contribuição de agentes privados, os recursos financeiros estariam diretamente ligados às vitórias eleitorais, e ao compreender este aspecto, candidatos às eleições tendem a arrecadar e gastar um valor cada vez maior esperando um resultado positivo no final das eleições. (LEMOS; MARCELINO; PEDERIVA, 2010, p. 9).

Em um estudo realizado por Pereira e Rennó, onde os autores pretendiam analisar o impacto dos gastos de campanha com o sucesso eleitoral, ao observarem aspectos das eleições de 1998 e 2002, os autores puderam constatar que a maior porcentagem de candidatos reeleitos foram aqueles que gastaram mais nas eleições anteriores, concentraram menos votos e mudaram menos de partido. (PEREIRA e RENNÓ, 2007, p.22 *apud* LEMOS; MARCELINO; PEDERIVA, 2010, p. 9).

A chegada da Lei 13165 de 2015 é um tanto polêmica pois, em nosso país, apesar de o financiamento dos partidos ser majoritariamente público, o financiamento das eleições era exclusivamente privado. Desde 1995 o Estado financiou diretamente os partidos políticos mas não as campanhas eleitorais. (SPECK, Bruno, 2012).

Speck afirma que a maior parte dos candidatos que gasta pouco em sua campanha tem poucos votos, e os poucos que são capazes de levantar recursos significativos conseguem entrar na disputa eleitoral e ter uma chance razoável nas urnas. (SPECK, Bruno, 2012, p. 64).

Receita Média por Deputado Federal nas Eleições de 2010. Fonte: TSE.



A partir dos dados, pode-se perceber que o tamanho das doações é bem variado, em um sistema no qual a capacidade econômica dos doadores difere bastante e em que não há regras claras de definição de limite de contribuições ou limite de gastos por candidatos ou partidos.

A questão do financiamento de campanhas eleitorais despertou o interesse tanto de cientistas políticos e representantes quanto da mídia e de organizações sociais que são favoráveis à reforma do sistema no país, já que eles acreditam haver um vínculo entre o sistema de financiamento de campanhas eleitorais e a corrupção.

A corrupção vinculada ao financiamento de campanhas é bastante preocupante, pois abrange desde a intermediação de benefícios administrativos, à decisões políticas, até o abuso de recursos públicos que visam a reeleição dos candidatos. As estratégias de reformas no país, inclusive, podem ser influenciadas pelos doadores, já que um político com a intenção de satisfazer a demanda de seu doador de campanha que, por exemplo, venha a ser uma empresa de construção civil, pode alterar políticas que beneficiem esse setor, mesmo que prejudique outros.

Do ponto de vista da igualdade cidadã no processo representativo, o financiamento pode representar uma ameaça. Sob essa perspectiva, o financiamento é um fator externo, introduzindo elementos da desigualdade socioeconômica no processo eleitoral. Enquanto os cidadãos têm voto igual, não dispõem dos mesmos recursos para influenciar o processo eleitoral. (SPECK, Bruno, 2012, p. 76).

Speck relata a preocupação com a questão da pouca capacidade que os cidadãos possuem para influenciar as campanhas eleitorais, quando comparados ao poder dos empresários. Onde há um sistema de financiamento de campanhas que depende basicamente de empresas se coloca em risco o papel central do cidadão no processo eleitoral.

Assim, a regulação do financiamento político se torna um desafio, pois de um lado temos a relação direta entre os candidatos que mais arrecadam recursos para investir em suas campanhas eleitorais, sendo os mais bem sucedidos nos resultados das eleições, e de outro a preocupação de diversos setores da sociedade com a vinculação entre financiamento político e a corrupção.

Não há uma maneira específica de se chegar no bem comum ou de se evitar o desvirtuamento dele. Os cidadãos devem cobrar dos candidatos eleitos para que a mídia, juntamente com as organizações sociais e os partidos de oposição possam realizar um bom

trabalho crítico sobre as fontes de financiamento, além de que, todos os dados sobre o financiamento devem ser divulgados publicamente.

Há atores importantes dentro do parlamento que assumem um papel de ponte de ligação entre os demais parlamentares, entre a sociedade civil e entre o setor empresarial para com temas a se discutir nas casas legislativas. Saber identificar tais atores e reconhecer a importância deles no andamento das propostas legislativas é fundamental para o entendimento do processo decisório no Poder Legislativo. Esses importantes atores, protagonistas no andamento de propostas legislativas relevantes, são os chamados *agenda holders*, os quais poderemos entender melhor mais adiante.

Capítulo III. Compreensão Acerca dos *Agenda Holders*

O *agenda holder* é tido como aquele parlamentar que assume o papel de titular da agenda, e este pode ser considerado titular até mesmo quando ele não é o relator do projeto em questão. Ele pode ser o autor que acompanha a tramitação de sua proposta legislativa, pode ser o coordenador do grupo de trabalho (GT) ou um parlamentar especializado em alguma área que se transforma em negociador de proposições correlacionadas ao tema de sua especialidade. Ele se caracteriza por participar ativamente das discussões e negociações durante a tramitação da proposição legislativa, servindo de ponte aos relatores durante esse processo. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 286).

Um estudo realizado por Pereira e Rennó em 2001, ressalta que o panorama institucional do sistema político brasileiro apresenta restrições para que o parlamentar possa influenciar e afetar aquilo que o Legislativo produz, fazendo com que as carreiras pautadas na atividade legislativa sejam desestimuladas, salvo a área de emendas orçamentárias, que é vista como a principal escolha dos parlamentares, e é por isso que a construção de vínculos para com o poder Executivo se torna tão importante para os deputados e senadores. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 288).

Por consequência, pode-se notar que somente as variáveis como o número de projetos produzidos pelo deputado ou o número de mandatos que o deputado possui, não são variáveis satisfatórias para a explicação dos *agenda holders* ou dos que seguem carreiras legislativas. Tal estudo Pereira e Rennó enfatiza porém, que há parlamentares com estratégias nacionais, que se dedicam a esfera da produção de leis e também têm sucesso em suas carreiras.

O que Rennó e Pereira pretendem explicar então é que diferentes escolhas de carreira determinam diferentes estratégias durante o mandato dos parlamentares.

Amorim Neto e Santos, em seu artigo “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”, destacaram para o Brasil, um modelo que aparenta um foco paroquial de atuação dos parlamentares, no que diz respeito a atuação dos mesmos como legisladores. Assim, os autores ressaltam que, no período eleitoral, os parlamentares não ofereceriam aos eleitores opções claras a respeito de políticas nacionais e, além disso, a disciplina partidária seria fraca. Eles acreditam que tal comportamento vem do nosso modelo presidencialista de coalizão que apresenta um Poder Executivo dotado de fortes poderes legislativos. (AMORIN NETO e SANTOS, 2003, p. 662).

Os autores explicam uma divisão específica do trabalho legislativo que poderia ser resumida em três proposições: os congressistas apresentam projetos de lei de baixo impacto que beneficiam seus distritos eleitorais, enquanto o Executivo propõe projetos de impacto nacional; diferentemente das propostas de iniciativa do Executivo, poucos projetos dos congressistas passam na Câmara dos Deputados, já que os legisladores não gastariam tempo tentando aprová-los; e os poucos projetos iniciados pelos deputados que são aprovados têm baixo impacto e beneficiam igualmente suas regiões eleitorais. (AMORIN NETO e SANTOS, 2003, p.663).

Deduzindo-se o modelo de comportamento parlamentar defendido por Amorin Neto e Santos para o âmbito brasileiro, os autores puderam destacar que os deputados brasileiros tenderão a propor leis de baixo nível de agregação e que, em sua grande maioria, geram efeitos benéficos apenas para suas clientelas eleitorais. (AMORIN NETO e SANTOS, 2003, p. 666). Essa ideia se correlaciona ao trabalho de Pereira e Rennó (2001), onde os mesmos enfatizam uma maior ambição de carreiras parlamentares na área de emendas orçamentárias pois, é nessa área de elaboração de leis que é detectado o comportamento paroquialista por parte dos parlamentares.

Borges trata sobre competição vertical, coalizões eleitorais difusas e geografia do voto, e assim mostra seu ponto de vista sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Procura demonstrar que as diferenças referentes à geografia do voto dos partidos refletem, dentre outros fatores, o posicionamento dos partidos com respeito ao governo federal e estadual, e a capacidade de se obter acesso a cargos e recursos controlados pelo Poder Executivo. O autor ressalta que em democracias federalistas, os governos subnacionais devem lidar não apenas com competição horizontal (entre partidos) mas também com competição vertical (entre esferas do governo). (BORGES, André, 2015, p. 8 e 9).

Borges faz uma análise à respeito de mudanças recentes dos votos atribuídos ao Partido dos Trabalhadores no estado da Bahia. Mudanças que giram em torno do fato de que, ao longo de vinte anos, entre 1982 e 2006, praticamente ininterruptamente uma mesma coalizão de direita estabeleceu hegemonia eleitoral no estado da Bahia, e somente com a eleição do então Presidente Lula (PT) foi possível eleger no estado bahiano um governador petista pela primeira vez. E somente depois da vitória de políticos do PT ser estabelecida na esfera do Poder Executivo, que foi possível um consequente aumento de deputados federais

do partido dos trabalhadores na região. (BORGES, André, 2015, p. 21-25). Com isso o autor mostra a influência que o Poder Executivo exerce sobre o Poder Legislativo e aponta o trabalho dos legisladores, no Brasil, como secundário em relação ao Executivo.

O controle do Executivo sobre os recursos orçamentários revela um aspecto, o qual mostra grande atração dos parlamentares para se aliarem a figuras do Poder Executivo. Ao constatar que um dos nortes em que gira a política legislativa brasileira seria a constante negociação com o Executivo para ser possível o acesso aos recursos, pode-se argumentar o modo em que o sistema brasileiro é pautado como Presidencialismo de Coalizão tem grande influência para este comportamento.

Borges relata que, de modo geral, os resultados da pesquisa citada apontam aos argumentos de personalismo e paroquialismo como elementos centrais do processo eleitoral brasileiro. Também ressalta que as decisões tomadas por deputados federais vão de encontro com as ideias de governadores, do Presidente da República e de seus respectivos partidos políticos na arena eleitoral governativa. E conclui que, ao dizer que as coalizões de governo impactam na geografia do voto, seria possível também defender a ideia de que as trajetórias dos parlamentares não se dissociariam completamente das de seus partidos. (BORGES, André, 2015, P. 26).

Santos em “Em defesa do presidencialismo de coalizão”, diz porém, que nosso modelo político de presidencialismo de coalizão seria um modelo que, apesar de sua complexidade e difícil manejo, seria altamente democrático por maximizar ao mesmo tempo *accountability* e representatividade. (SANTOS, 2003, p. 34).

A *accountability* seria definida como uma transparência entre as ações governamentais e institucionais, e é maximizada, neste modelo, pelo fato de as eleições presidenciais serem responsáveis pela definição clara e precisa de quem será o responsável pela administração do país. E já a representatividade é maximizada pelo modelo de presidencialismo de coalizão pois a separação dos poderes, juntamente com o pluripartidarismo vigente no sistema proporcional, requer do Presidente da República corrente negociação com as Casas legislativas para a aprovação da agenda de governo. (SANTOS, 2003, p. 34).

Para as negociações de projetos, Santos diz que devem ser valorizados organismos suprapartidários do Legislativo, tais como as Comissões Técnicas, ressaltando a fundamental

importância que a participação institucionalizada de membros da oposição no desenvolvimento dos projetos têm. (SANTOS, 2003, p. 35) Então, Santos nos mostra o desafio no presente contexto em fortalecer o Congresso Nacional como ator pró-ativo, elaborador de proposições e que possui ampla visão dentre os rumos que seriam tomados pela agenda governamental.

Paolo Ricci, também como outros autores, defende o pensamento de que o conteúdo das leis elaboradas no legislativo seria secundário, já que, acredita haver nas eleições a ocorrência de votos personalistas. Os deputados se viriam mais interessados em voltar suas leis àqueles que os puseram em seu cargo, e não na elaboração de leis que promovessem um bem nacional. Deste modo, Ricci acredita que o modo de legislar no legislativo brasileiro seria paroquialista. (RICCI, 2003, p. 703).

Os intelectuais que defendem esta visão da produção legislativa brasileira têm grande influência dos estudos comparativos com os EUA, pois, de modo geral, eles defendem que os deputados brasileiros, ao serem eleitos por meio de voto personalista, se vêem obrigados a agradar mais (ou apenas) os distritos eleitorais a que pertencem e por isso seriam sujeitos a produzir projetos de leis voltados apenas aos seus distritos eleitorais. Tal ideia é defendida entre os acadêmicos norte-americanos, quanto menor a magnitude dos distritos eleitorais, maior a probabilidade de se haver votos personalistas, e com as regras eleitorais brasileiras de lista aberta, esse comportamento seria propício para o paroquialismo no Congresso brasileiro.

Os estudos citados não condizem, totalmente, com o que de fato ocorre na arena de produção de leis dentro do legislativo brasileiro, pois não são todos os tipos de proposições que possuem cunho individualistas, de deputados que visam apenas beneficiar seu distrito eleitoral. Ademais, Ricci coloca que a maioria dos distritos eleitorais brasileiros possuem magnitudes de médio para grande porte, e deste modo se torna mais difícil, em distritos de grande magnitude, a aproximação “pessoal” entre os eleitores e os candidatos.

Deste modo, não se descarta o comportamento paroquial dos deputados brasileiros em seu modo de produzir matéria legislativa, porém não se deve generalizá-lo. Por exemplo, quando o assunto é proposições relativas a saúde ou educação, não se detecta aspecto paroquialista perante esse tipo de política, são políticas que visam beneficiar nacionalmente os eleitores. Essa característica é garantida por conta da legislação brasileira que não permite a

formulação de leis que visem beneficiar alguns estados diante de outros em termos de direitos fundamentais.

Um dos aspectos que mais pode se identificar o comportamento paroquial dos deputados é diante de recursos orçamentários. Vê-se claramente que deputados visam atrair verbas, perante o poder Executivo, para seus distritos eleitorais e lutam firmemente para conseguí-las. Ora, se a dinâmica eleitoral brasileira é realizada de modo que parlamentares procuram ser reeleitos, então, eles visam mostrar a população o trabalho que fizeram para serem capazes de se reeleger, assim devem barganhar recursos orçamentários para com o Poder Executivo.

Em estudo realizado por Amorim Neto e Santos (diferente do já mencionado) os autores seguiram outra perspectiva em relação aos legisladores brasileiros. Eles analisaram projetos de lei dos parlamentares que se tornaram leis entre os anos de 1985 e 1999. Observações interessantes puderam ser aproveitadas de tal estudo, como quando ressaltaram que aqueles deputados capazes de ter seus projetos de lei aprovados eram deputados que tinham as motivações e os recursos políticos necessários para tal, já que para a aprovação de algum projeto, a maioria dos parlamentares devem estar convencidos da necessidade de implementação do projeto, além de que, obstáculos burocráticos e legais impostos pela Constituição Federal de 1988 e pelos Regimentos Internos das Casas Legislativas devem ser superados. Então, logicamente, os deputados que dispuserem de maior quantidade de recursos terão maior probabilidade de ter a aprovação de seus projetos quando comparados àqueles que possuem uma quantidade menor de recursos. (Amorim Neto e Santos, 2003, p. 671 *apud* ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 289).

Essa alegação foi reforçada por Amorim Neto e Santos quando testaram a experiência parlamentar e a ocupação de postos-chave no parlamento e concluíram que estas seriam determinantes para a aprovação das leis.

Silva e Araújo, trouxeram a abordagem de Miguel (2003) que, assim como Amorim Neto e Santos, também mostra, em seu estudo, uma lógica que diz que quanto maior a quantidade de capital político, maior a legitimidade e desenvoltura para que o parlamentar atue politicamente, facilitando a concepção de redes partidárias e extrapartidárias necessárias para a obtenção da renovação de mandato. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 289).

O que é interessante e diferente da abordagem dos outros autores, é que Miguel coloca a mídia no centro do debate como sendo também fonte de obtenção de capital político, já que a visibilidade que os meios de comunicação trazem para os parlamentares é uma premissa importante para o reconhecimento público, fazendo com que a mídia interfira na estrutura da carreira política, gerando capital político, criando facilidades que permitem a postulação de cargos mais elevados e um acesso mais fácil às estruturas do poder. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 289).

Deve-se ressaltar, entretanto, que os efeitos da mídia sobre as carreiras políticas não são tão simples, pois é necessário que se observe mais a forma como o parlamentar é exposto pela mídia do que a quantidade de tempo que ele se expõe.

Araújo e Silva destacam a dificuldade de se alcançar toda a complexidade do jogo legislativo por parte dos autores que trabalharam o tema *carreiras políticas*. Os autores ressaltam que aspectos como: atores mais importantes de cada processo; emendas apresentadas aos textos em trâmite; relatórios; e outros elementos que poderiam contribuir para a explicação do processo legislativo não foram desfrutados nos estudos citados. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 290).

Araújo e Silva mostram que as referidas pesquisas superam a questão do tipo de ambição política e evidenciam com ênfase a arena orçamentária e da mídia como elementos determinantes na construção de carreiras políticas, enquanto que a produção legislativa, por parte dos congressistas, foi vista com menos destaque. Assim, a arena legislativa é menos enfatizada como contribuição relevante para a atuação dos parlamentares. E então é nessa perspectiva que se busca encaixar o conceito de titulares da agenda. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 290).

Pode-se perceber que, a tese predominante entre grande parte dos autores diz que haveria um forte acúmulo de poderes legislativos nas mãos da Presidência, que pode exercê-los por meio da implementação de Medidas Provisórias, fazendo com que a atuação dos congressistas que se dedicam à arena da produção de leis seja considerada quase que inútil.

Araújo e Silva sustentam o argumento que diz que, o reconhecimento da atuação do parlamentar na aprovação de uma proposta legislativa ou como autor ou relator, faz com que esse parlamentar tenha uma posição de destaque diante dos eleitores, de seu grupo partidário,

da oposição partidária e dos grupos temáticos (frentes parlamentares e grupos de interesse organizados e vinculados à parlamentares). (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 292).

Assim, é desconstruído o argumento que mostra como inócua a área de produção de leis por parte dos parlamentares. E sim, começa-se a observar a relevância de um parlamentar em fazer parte do processo decisório dos projetos de leis, não somente em reuniões de plenários das casas legislativas, mas também nas Comissões técnicas, principalmente no momento em que o parlamentar se encontra a frente de uma proposição legislativa, responsabilizando-se pelas negociações a respeito do texto da proposição e servindo como ponto de referência para grupos organizados da sociedade civil, ou seja, quando é o responsável pela matéria em tramitação. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 292).

Desse modo, conceitua-se o termo de “titular da agenda”, ou *agenda holder*, como aquele parlamentar que, em alguma matéria legislativa, centraliza suas articulações políticas entre os demais parlamentares, o Executivo, empresários, representantes da sociedade civil organizada, em atuação que visa ter repercussões relevantes na área de produção de leis. Não restringindo, entretanto, tal atuação parlamentar somente no exercício da função de relatoria. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 292).

Importante destacar que, o estado de titular da agenda também pode construir um relacionamento notável entre o parlamentar e o Poder Executivo, no momento em que a proposição, a qual o parlamentar está cuidando, chama a atenção desse poderoso ator político, que possui grande capacidade de articulação. Dessa forma, Araújo e Silva explicam que “é nesse ponto que se estabelece relação entre a figura do titular da agenda e o fenômeno da *apropriação* da agenda do Legislativo pelo Executivo”. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 293).

O fenômeno da *apropriação* da agenda é constatado pelo fato de que, grande número de projetos de lei ou medidas provisórias do governo, seriam inspirados em propostas que tramitam no Congresso Nacional, opondo assim o pensamento de muitos autores que dizem que as matérias de interesse do Poder Executivo tem origem exclusivamente nos órgãos da administração pública. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 293).

Tirando as proposições exclusivas do presidente da República, Araújo e Silva (2011) verificam que, entre 1995 e 2010 18,5% das MP's e 40% dos projetos de lei produzidos pelo Poder Executivo vieram à tona pelo fenômeno da *apropriação* da agenda do Poder

Legislativo, ou seja, estes foram iniciados nas casas legislativas. (ARAÚJO e SILVA, 2011 *apud* ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 293).

Com esse fenômeno, o parlamentar aumenta suas expectativas de ganho de capital político, a partir da ideia de ser beneficiado pela *apropriação*. Ele atua sobre os projetos de lei visando investir na conexão eleitoral, agindo conjuntamente com grupos de interesses ou de eleitores, tendo a possibilidade de ter mais acessibilidade a recursos políticos, ao poder ser visto como importante interlocutor de determinada matéria legislativa, ao poder ganhar expressão em seu partido, e como consequência, poder ser nomeado para cargos no Legislativo, tais como presidência de comissões e mesas diretoras. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 295).

Então, quando o Poder Executivo manifesta seu interesse pela proposta legislativa e há grandes probabilidades de acontecer a *apropriação*, é aumentado o capital político do parlamentar, elevando suas possibilidades de pleitar ou indicar cargos no Executivo e adquirir mais acesso à aprovação e liberação de emendas orçamentárias, e também há maior chance de haver exposição positiva do parlamentar por parte da mídia. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 295).

Percebe-se dessa maneira que, o fenômeno da *apropriação* da agenda descreve um modo de se conseguir potencializar os ganhos de capital político, por meio da facilidade que o Poder Executivo encontra para mobilizar agendas de interesse político e de interesse da mídia. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 295).

Assim, o estudo de Araújo e Silva mostra que o fenômeno da *apropriação* da agenda relaciona diretamente as proposições legislativas iniciadas no Congresso Nacional e carreiras políticas, enfatizando uma relação de mútuo benefício entre os parlamentares e atores do Poder Executivo, no caso de afinidade entre suas preferências. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 295).

Alguns autores acreditam que o modo como a política atual brasileira atua, traz uma atração muito forte para com o Poder Executivo, sem contar com a grande quantidade de parlamentares que mudam de partidos a fim de se manterem dentro da base aliada do governo. (SANTOS, Fabiano, 2003, p. 36).

As alternativas que um partido fora do governo encontra são: os riscos de participar do governo e este fracassar, trazendo assim consequências políticas à sua carreira; ou decidir permanecer fora da coalizão mantendo seu papel de opositor. (SANTOS, Fabiano, 2003, p. 36).

Embora coloque em evidência que o aumento das prerrogativas do Executivo retira do Legislativo capacidade de efetivamente gerar contribuições para a formulação das políticas públicas, Santos (1997) admite que os parlamentares possuem uma gama variada de estratégias para obter e defender seus mandatos. Dessa maneira, mesmo que grande parte das matérias que ganham destaque na pauta política sejam mediadas por um Presidente da República poderoso e por partidos fortes na arena legislativa, o referido autor não nega que pode haver oportunidades para ações parlamentares independentes e individuais.

Essa característica típica do nosso sistema de Presidencialismo de Coalizão, o controle por parte do Poder Executivo, faz com que os parlamentares que não integram a base do governo tenham dificuldades em assumir relatorias ou outras funções especializadas de coordenação de processos importantes. Contudo, como de fato a coalizão governamental não controla plenamente as comissões e os outros órgãos das casas legislativas, tem-se como resultado a especialização dos parlamentares quanto aos temas em pauta, e também tem-se como consequência o surgimento de interesse para a atuação de parlamentar da oposição como articulador político. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 300).

Para os parlamentares que atuam na arena de produção de leis, ser titular da agenda indica uma condição importante de aquisição de capital político. Araújo e Silva ressaltam que “para ser e se estabelecer ao longo do tempo como titular da agenda, são relevantes (i) o passado do indivíduo, sua biografia, suas possíveis especializações; (ii) a experiência parlamentar no Congresso; e (iii) sua capacidade de negociação”. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 306).

A partir do entendimento acerca de como o trabalho dos parlamentares, na arena da produção de leis, é importante para o jogo político, busca-se, no próximo capítulo, relacionar a atuação desses atores, os *agenda holders*, com o caso do surgimento da Lei 13165 de 2015, e constatar como ocorreu tal atuação, no decorrer do processo de discussão da lei mencionada. Assim como também, pretende-se verificar qual foi a relevância desses atores para o andamento da proposição, como foi possível identificá-los como *agenda holders* e desta

forma compreender o caminho percorrido pela proposição até ser transformada em norma jurídica.

Capítulo IV. Estudo de Caso

O evento que procuro enfatizar é o processo decisório ocorrido nas casas legislativas, por trás da aprovação da Lei 13165 de 2015, conhecida como minirreforma política, e a atuação dos principais parlamentares, como titulares da agenda.

Essa lei trouxe várias mudanças para o processo eleitoral, porém trato mais especificamente do aspecto tão polêmico relacionado à mudança no *financiamento de campanhas eleitorais*, que antes da Lei 13165/2015, o financiamento de campanha ocorria de maneira mista no Brasil, havendo a possibilidade tanto de doações de pessoas físicas quanto de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais, e agora o financiamento empresarial de campanhas se tornou ilegal, e para as pessoas físicas há um limite de 10% dos rendimentos brutos obtidos no ano anterior à eleição, para que estas possam realizar doações às campanhas.

A necessidade da Lei 13165 de 2015 veio a algum tempo quando sucessivos escândalos de corrupção em várias esferas do poder gerou reações na sociedade civil, que reivindicava uma mudança significativa na legislação a fim de combater a corrupção, especialmente no período de junho de 2013, que ocorreram grandes manifestações populares. Passamos por um momento de crise, de descontentamento da população em relação à vários aspectos, e certamente a política é um deles.

Segundo Wallerstein, crises em um sistema histórico são definidas como tensões estruturais de tamanha magnitude que a solução possível é o desaparecimento do sistema como tal, ou a substituição dele por um ou mais outros sistemas diferentes através de um processo de disintegração gradual. O autor diz que uma crise seria um processo de transição que tende a ter duração de média para longa. (WALLERSTEIN, 2006, p.33).

É o momento em que estamos vivendo, um período de transição que se perpassa diante da crise econômica e política atual, sendo que os rumos que essa crise irá tomar não podem ser sugeridos com precisão.

Contrariamente do que muitos podem vir a acreditar, tal transição em que passamos no momento pode ser um tanto positiva, pois temos na história muitos frutos positivos que vieram de tranformações drásticas advindas de crises sistêmicas.

As manifestações citadas, ocorridas em 2013, provocaram reação por parte do Congresso Nacional, dos movimentos sociais e dos partidos políticos, que apresentaram uma série de propostas visando mudanças institucionais que bastassem o problema da corrupção e pudessem diminuir os custos das campanhas eleitorais.

Dessa forma, a sociedade civil organizada pressionou deputados federais, partidos políticos e senadores para discutir e votar uma reforma política que dispusesse sobre esse viés de mudanças institucionais e que anulasse a corrupção.

E assim se iniciou uma bateria de proposições relacionadas ao tema da reforma política no Congresso Nacional. Os parlamentares apresentaram certa rapidez para avançar com as proposições pois pretendiam usufruir da reforma nas próximas eleições, que seriam as eleições municipais desse ano de 2016.

Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei, que depois se transformaria na Lei 13165 de 2015, veio em forma do PL 5735 de 2013, e seus autores foram os deputados: Dep. Ilário Marques (PT/CE), Dep. Marcelo Castro (PMDB/PI), Dep. Anthony Garotinho (PR/RJ) e Dep. Daniel Almeida (PCdoB/BA).

Na justificação do Projeto de Lei 5735 de 2013, redigida pelo Deputado Federal Ilário Marques (PT/CE), encontra-se o esforço do Grupo de Trabalho (GT) que esteve por trás da tarefa de discutir as modificações que o presente projeto de lei traria para a legislação brasileira. O GT constituído pela Presidência da Câmara dos Deputados, vinha com o objetivo de promover ajustes à legislação eleitoral e submeter à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados a presente proposição, que altera o Código Eleitoral, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições.

A proposta fora elaborada sob a coordenação do Deputado Cândido Vaccarezza (PT/SP) conjuntamente com contribuições dos membros do GT (os deputados Ricardo Berzoini (PT-SP), Marcelo Castro (PMDB-PI), Marcus Pestana (PSDB-MG), Guilherme Campos (PSD-SP), Esperidião Amin (PP-SC), Luciano Castro (PR-RR), Rodrigo Maia (DEM-RJ), Júlio Delgado (PSB-MG), Miro Teixeira (PDT-RJ), Antonio Brito (PTB-BA), Leonardo Gadelha (PSC-PB), Manuela D'Ávila (PCdoB-RS) e Sandro Alex (PPS-PR)), dos líderes partidários e de diversos operadores do Direito.

As premissas que orientaram o projeto foram:

a) simplificar, desburocratizar e dar transparência ao processo eleitoral.

- b) evitar a judicialização excessiva do processo eleitoral;
- c) fortalecer a participação popular no processo eleitoral.

O GT responsável pelas modificações na legislação eleitoral ordinária apreciou algumas sugestões, dentre elas:

- 1) prestação de contas de campanha. A comprovação das doações financeiras para as campanhas eleitorais dar-se-á mediante a apresentação do extrato da movimentação financeira da conta bancária específica, no qual consta identificação dos doadores, dispensados os recibos em papel;
- 2) doações recebidas de concessionários ou permissionários de serviço público. Os partidos terão até o final do prazo de prestação de contas para verificar a legalidade da doação, sem que sofra sanção pelo mero recebimento em sua conta de campanha de valores cuja origem demanda análise da situação do doador. Os valores correspondentes às doações irregulares deverão ser transferidos para o Fundo Partidário;
- 3) prestação de contas partidárias. O projeto congrega vários dispositivos que facilitam e desburocratizam a vida partidária sem prejudicar a eficácia da fiscalização, sobretudo no tocante à prestação de contas do Fundo Partidário.

Ao final da justificção do Projeto de Lei 5735/13, é relatado que houve a apresentação de diversas outras sugestões não incorporadas de imediato ao texto, tais como a dispensa da prestação de contas por candidatos que não tenham realizado gastos, a proibição de propaganda realizada mediante placas fixas, novas datas para realização das convenções partidárias e para o período de campanha, e ainda a revisão da regulamentação de debates na internet.

Também importante se esclarecer que os integrantes do GT, subscritores do presente projeto de lei, podem ter discordado de um ou outro aspecto da proposição, porém, houve concordância com a maioria das propostas e com o espírito de construção coletiva e democrática que a norteou.

Em relação à tramitação da proposta, o PL 5735 de 2013, na Câmara dos Deputados, foi discutido em plenário e nas seguintes comissões permanentes: Comissão de Finanças e Tributação (CFT); na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); e na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC).

Interessante ressaltar que na Câmara dos Deputados não houve instalação de Comissão Especial para tratar do projeto, pois, de acordo com o artigo 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as comissões especiais somente são constituídas para dar parecer sobre proposta de emenda à Constituição (PEC), projeto de código e proposições contidas em mais de três comissões permanentes que devam pronunciar-se sobre a matéria. Esse último caso pode ocorrer por iniciativa do presidente da Câmara dos Deputados, a requerimento de líder ou de presidente de comissão interessada.

Na CFT, a relatoria, inicialmente, ficou sob a responsabilidade do Dep. Assis Carvalho (PT-PI), que foi designado o relator do projeto em 22 de agosto de 2013, não havendo manifestações sobre a matéria nessa comissão até o julho de 2015.

Em 31 de janeiro de 2015, a proposição foi arquivada por motivos regimentais da Casa, sendo esta desarquivada em fevereiro do mesmo ano a requerimento do Dep. Daniel Almeida (PcdoB-BA).

Em oito de julho de 2015, desta vez sob a relatoria do Dep. Rodrigo Maia (DEM-RJ), o relator proferiu parecer pela comissão, em plenário, após analisar adequação e compatibilidade com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual, e pôde concluir que o projeto não trazia implicação em aumento ou diminuição de receita ou despesa públicas e por isso o processo de análise do projeto, que visava sua aprovação, poderia prosseguir.

Na última reunião, antes de encaminhar o projeto a ser discutido no Senado Federal, em nove de julho de 2015, houve discussão em Plenário entre os deputados federais acerca das emendas efetuada pelos parlamentares à proposta. O relator da CFT, Dep. Rodrigo Maia (DEM-RJ), concluiu pela adequação financeira e orçamentária, e no mérito, concluiu pela rejeição das Emendas de n°s 1 a 83 e 86 a 98, sendo as emendas n°s 84 e 85 tidas como inadmitidas. Em quinze de julho do mesmo ano, um substitutivo da matéria seguiria para ser discutido no Senado Federal.

Ao retornar do Senado Federal à Câmara dos Deputados, a matéria é novamente discutida em plenário. Em sessão deliberativa extraordinária, é proferido o parecer ao Substitutivo do Senado Federal pelo relator Dep. Rodrigo Maia (DEM-RJ) pela CFT que concluiu pela adequação financeira e orçamentária.

Em 10 de setembro de 2015 a matéria é remessa à sanção.

Na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, a tramitação do Projeto de Lei 5735 de 2013 começou com a relatoria do Dep. Francisco Floriano (PR-RJ), em 12 de setembro de 2013.

O deputado relator dessa comissão apresentou em março de 2014 requerimento onde considerou o projeto prejudicado por conta de falta de acordo político acerca da matéria e pela dificuldade demonstrada nas negociações para a aprovação da mesma no prazo necessário para aplicabilidade da nova lei já para a eleição de 2014. E em julho de 2014 o relator Dep. Francisco Floriano (PR-RJ) apresenta parecer pela rejeição da matéria.

Também em julho de 2014, é apresentado pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) requerimento de reconstituição do PL 5735/13 pelo motivo de extravio no gabinete do relator Dep. Francisco Floriano (PR-RJ).

Em 31 de janeiro de 2015 a proposição foi arquivada por motivos regimentais da Casa, como já citado anteriormente, sendo esta desarquivada em fevereiro a requerimento do Dep. Daniel Almeida (PcdoB-BA).

Em abril de 2015, a CCTCI, sob relatoria do Dep. Francisco Floriano (PR-RJ), apresentou parecer pela rejeição do PL 5735 de 2013, não pela questão a respeito do financiamento de campanha, quando no parecer o relator afirmou “com relação às doações a candidatos, assim como para o caso de doações a partidos, entendemos que a matéria não diz respeito à área temática desta Comissão” mas pela parte do projeto referente à propaganda eleitoral na internet. O parecer foi aprovado nesta data, e em 10 de setembro do 2015 o projeto foi encaminhado à sanção.

Em 9 de julho de 2015, desta vez tendo o Dep. Rodrigo Maia (DEM-RJ) como relator da matéria nesta Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), o relator proferiu parecer em plenário que concluída pela rejeição das Emendas nºs 1 a 83 e 86 a 98, sendo que as Emendas nºs 84 e 85 foram tidas como inadmitidas.

Em 9 de setembro de 2015 é aprovada a redação final do PL 5735 de 2013 e assinada pelo relator Dep. Rodrigo Maia (DEM-RJ).

Na última comissão da Câmara dos Deputados, que apreciou o PL 5735 de 2013, a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), a proposta teve como relator, em abril de 2014, o Dep. Landim (PTB-PI).

Em março de 2015, o Dep. Landim (PTB-PI) proferiu parecer que concluía pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto de lei, e no mérito pela aprovação do projeto com substitutivo, o que significa que a comissão fez alterações significativas para aprovar a proposta e no entanto, vota pelo prosseguimento de seu Substitutivo.

Em 8 de julho de 2015, neste momento sob relatoria do Dep. Rodrigo Maia (DEM-RJ), o mesmo proferiu parecer que concluía pela aprovação do projeto de lei, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa. Em seguida, no dia 9, o relator, ao tratar de parecer às emendas apreciadas em Plenário pela CCJC, concluiu também pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e todas as emendas.

Após ter sido apreciada no Senado Federal e retornado para Câmara, a proposta veio em forma de Substitutivo do Senado Federal e o parecer proferido pelo relator Dep. Rodrigo Maia, pela CCJC, foi pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e pela aprovação parcial. Após isso o projeto foi remetido à sanção.

No Senado Federal, a apreciação do PL 5735/13 foi feita por instalação de Comissão Especial que analisaria a proposição. Nesta Casa, a proposta se chamou PLC 75 de 2015. A Comissão Especial foi chamada de “Comissão de Reforma Política – CTREFORMA”.

A instalação da Comissão Especial no Senado ocorreu em 23 de junho de 2015 com a relatoria do Senador Romero Jucá (PMDB-RR). O presidente da Comissão Especial era o Senador Jorge Vianna (PT-AC) e vice-presidente o Senador Jader Barbalho (PMDB-PA).

Ao longo do trabalho desenvolvido nas reuniões da Comissão Especial de Reforma Política do Senado Federal, foram apresentadas 111 emendas em plenário.

No Senado houve consulta pública pelo portal E-cidadania onde 44% das pessoas que votaram manifestaram-se a favor da aprovação da proposta e 56% mostraram-se contra esta aprovação.

O parecer que contia a redação final do PLC 75 de 2015, da Comissão Especial CTREFORMA, fora apresentado no plenário da Casa em 4 de setembro de 2015. O mesmo

foi aprovado em forma de substitutivo ao projeto em 8 de setembro do mesmo ano, retornando então para apreciação final na Câmara dos Deputados.

Em 30 de setembro de 2015, o PLC 75 2015 foi transformado em norma jurídica (Lei 13165 de 2015) com Veto parcial da Presidente Dilma Rousseff.

No que tange a questão do financiamento de campanhas eleitorais, o texto previsto na Câmara dos deputados (no PL 5735 de 2013) permitia que ocorressem doações para o financiamento também por parte de pessoas jurídicas. Porém, o substitutivo do Senado Federal, (PLC 75 de 2015) aprovou a impossibilidade de doações de pessoas jurídicas em campanhas eleitorais.

Ao retornar para apreciação, o substitutivo do Senado Federal, na Câmara dos Deputados, os deputados restabeleceram a doação de empresas com um teto de R\$ 20 milhões por empresa. Entretanto, posteriormente, houve veto da Presidente Dilma Rousseff que foi de encontro com decisão tomada pelo STF com o ADIN nº 4650, e considerou como inconstitucional o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas. O Congresso Nacional manteve o veto da Presidente. (Agência do Senado Federal).

Dilma Rousseff destacou na justificativa do veto à doação das empresas, que foram ouvidos o Ministério da Justiça e a Advocacia-Geral da União:

A possibilidade de doações e contribuições por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, que seriam regulamentadas por esses dispositivos, confrontaria a igualdade política e os princípios republicano e democrático, como decidiu o Supremo Tribunal Federal. (ROUSSEFF, Dilma, 2015).

A então presidenta afirmou ainda que “o STF determinou, inclusive, que a execução dessa decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão”, conforme ata da 29ª sessão extraordinária de 17 de setembro de 2015.

O argumento do STF, que fora lançado pelo Conselho Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), era de que, as pessoas jurídicas são na verdade entidades artificiais criadas pelo Direito para facilitar o tráfego jurídico e social, e não cidadãos, com a legítima pretensão de participarem do processo político-eleitoral e por isso deveriam ser vetadas de financiar campanhas eleitorais. (ORZARI, Octavio, 2015, p. 127).

A nova lei criou um limite de 70% do maior gasto declarado para o cargo nas eleições que foram decididas em turno único, e em 50%, também do maior gasto declarado para o cargo, nas eleições que foram decididas em dois turnos. Também ficou estabelecido limite de gasto máximo de cem mil reais nas eleições para prefeito e dez mil reais nas eleições para vereadores de municípios com até dez mil eleitores.

Como já mencionado, a sociedade civil foi muito importante para que o debate sobre a reforma política fosse iniciado dentro das casas legislativas. A seguir, vê-se quais atores da sociedade civil organizada foram essenciais nesse debate, inclusive para que o veto da presidente Dilma Rousseff acontecesse da maneira como ocorreu.

Capítulo V. Atuação da Sociedade Civil

A sociedade civil teve papel fundamental para as mudanças que ocorreram ao longo do processo que resultou na Lei 13165 de 2015. Peruzzotti e Smulovitz usam o conceito de *Accountability* societal que congrega a atuação de grupos de pressão da sociedade tais como ONG's, movimentos sociais e a própria mídia que trabalham visando preencher as lacunas deixadas pelos mecanismos institucionais, e por isso deve ser reconhecida a tamanha importância desses atores.

Houve um movimento muito influente dentro do próprio parlamento, a Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, que havia a deputada Luiza Erundina (PSB/SP) como coordenadora da Frente e a mesma era formada por 36 senadores e 199 deputados.

Externamente ao parlamento, a mídia, muitas ONG's e sindicatos manifestaram suas opiniões acerca do que achavam ser a mudança mais adequada para a reforma política e para a questão do financiamento de campanhas. A Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, foi formada, com o apoio de organizações da Sociedade Civil.

A grande maioria das manifestações voltadas à reforma política concordavam que o financiamento das campanhas eleitorais deveria se tornar público, como uma maneira de vir a diminuir a corrupção.

Uma das entidades que se pronunciou foi a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Fundada em 1983, a CUT é uma entidade sindical que busca defender os interesses da classe trabalhadora, possui como em seus objetivos organizar e representar a luta dos trabalhadores tanto urbanos como rurais. É a maior central sindical do Brasil.

Em 2014, diversos movimentos sociais, dentre eles a CUT, se uniram para a realização de um plebiscito popular, que visava mostrar aos representantes do poder que a população se encontrava favorável à mudanças no sistema político, assim como pressionar o poder público de tais mudanças. Mais de 90% dos cidadãos que participaram do plebiscito demonstraram serem a favor de mudanças no sistema.

A CUT trazia como uma de suas principais propostas o combate a corrupção por meio da proibição do financiamento de campanhas eleitorais por pessoa jurídica. A Central Única dos Trabalhadores acreditava que o fim do financiamento empresarial fortaleceria a

democracia e somente assim a reforma no sistema político poderia trazer mudanças significativas.

A CUT se posicionou de modo a defender que o financiamento público de campanhas traria mais igualdade ao processo de eleição, dando maiores oportunidades e representatividade aos candidatos e partidos menores, que possuem menos recursos financeiros, ao contrário do que acontecia com o financiamento privado, no qual, a CUT defende que os indivíduos que conseguem se eleger fazem parte da elite, e têm como base uma quantidade enorme de dinheiro para sustentar campanhas solo, com pouca relação com partidos ou ideologias.

Em relação ao projeto de lei 5735/13 que acarretou na Lei 13165 de 2015, a CUT se posicionou contra a sua aprovação pois, defendia que tal medida não resolveria o problema do sistema político brasileiro, apenas o harmonizaria de maneira superficial. Eles acreditavam que a solução seria uma reforma eleitoral com mudanças estruturais significativas, além de que, o projeto de lei na Câmara dos Deputados mantinha o financiamento privado de campanhas eleitorais, o que fez com que os movimentos sociais, incluindo a CUT, demonstrassem seu extremo descontentamento e desaprovação.

A CNBB, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, fez parte dos movimentos sociais que mais pressionaram o parlamento para que a reforma política fosse concretizada. Desde o início do debate, sempre frisaram a importância do fim das doações empresarias, defendendo a ideia de que essa mudança seria um marco para o combate a corrupção no Brasil.

A CNBB também participou das movimentações em relação ao PL 5735/13 articulando em conjunto com a OAB. Foi uma das grandes forças de pressão para que ocorresse o veto da presidenta ao financiamento privado de campanhas eleitorais, uma de suas maiores bandeiras em relação ao projeto.

A UNE, União Nacional dos Estudantes, possui um histórico de lutas desde 1937, e é a entidade máxima dos estudantes universitários brasileiros. Claro que a entidade não deixaria de se manifestar em relação ao projeto da minirreforma política.

Indo na mesma linha de outros grandes movimentos sociais, a UNE levantou a bandeira do fim do financiamento empresarial, promovendo atos e manifestações para cobrar o veto da presidenta e a atitude dos representantes do Congresso.

Em relação ao posicionamento da mídia diante o projeto da minirreforma política, as grandes emissoras que possuíam interesses no projeto, tentaram se mostrar neutras, sem defender ou contrariar o fim do financiamento empresarial.

Já os meios de comunicação que possuem uma ideologia marcadamente de esquerda, se alinharam aos movimentos sociais mostrando-se, em alguns casos, contrários ao projeto, por considerá-lo muito raso e sem a promoção de uma reforma de fato. Dessa maneira, concordariam com o veto presidencial ao projeto como um todo, apesar de alguns haverem aceitado o veto feito ao projeto.

Após o veto, houve uma concordância, entre as mídias alternativas, em comemorar o fim do financiamento privado de campanha, enquanto as grandes empresas tentaram mostrar os problemas que isso traria, levantando questões como caixa dois e fortalecimento da corrupção por meio de caminhos diferentes.

O MCCE, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, é “uma rede formada por entidades da sociedade civil, movimentos, organizações sociais e religiosas”, eles buscam combater a corrupção, além de possuírem programas educacionais para que a população entenda o valor do voto e aprenda a cobrar dos governantes uma maior transparência. Integram o MCCE, mais de 60 entidades nacionais.

Durante o processo de aprovação do projeto, o MCCE lançou uma campanha intitulada “#vetadilma”, que visava vetar todo o projeto de lei, principalmente pela questão do financiamento empresarial de campanha. Ao fim, Dilma acabou vetando apenas a parte que se referia ao financiamento privado e não o projeto todo, como era de interesse de alguns que integram o MCCE.

A ONG Transparência Brasil, é ativa no combate à corrupção desde 2000, ano em que foi criada. Seus integrantes buscam combater a corrupção com base no maior monitoramento das ações dos governantes. Além disso, processam e analisam os dados disponibilizados e os traduzem para que o cidadão comum possa compreendê-los. Eles também tentam fomentar o

debate público sobre temas relevantes que relacionam política, indo desde a participação em conselhos de transparência à entrevistas e reportagens na mídia.

Assim como outros movimentos, a ONG Transparência Brasil se posicionou de modo a defender a ideia de que o financiamento empresarial enfraquecia a *Accountability*, e procurou apoiar o veto da presidenta Dilma Rousseff para o projeto. Mesmo havendo uma busca por um veto total ao projeto, a parte que trata dos recursos financeiros era a de maior interesse para o veto.

Já dentro do Congresso Nacional, a movimentação mais forte foi a referida Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, que envolvia mais de 190 Deputados e 36 Senadores. O posicionamento da frente foi deixado claro quando eles soltaram uma nota de repúdio ao PL 5735/13, criticando a forma como foi proposto o projeto pelo deputado Cândido Vaccarezza (PT/SP). Segundo os integrantes da frente:

(...)Conforme já alertado pela frente, esse grupo trabalhou sem a transparência e participação devidas, reproduzindo uma prática política muito questionada e também motivo de protestos de rua.

O projeto, no seu todo, tem um viés autoritário, centralizador e antiético, indo contra a Lei da Ficha Limpa e em descompasso com os anseios populares expressos nas ruas. Reduz os mecanismos de controle sobre o processo eleitoral; é tolerante com a corrupção; compromete a transparência do processo e favorece o abuso do poder econômico.

Essa proposta não contribui para corrigir as graves distorções do nosso sistema político, além de agravar mais ainda a deterioração da imagem do sistema representativo em nosso País, comprovada pelas mensagens dos cartazes espalhados pelas ruas e que dizem: “Você não me representa”.

Assim, espera-se que a Câmara dos Deputados suspenda a tramitação desse inaceitável projeto e que seja submetido a amplo debate com a participação da sociedade civil, no sentido de ter legitimidade e, de fato, contribuir para o aperfeiçoamento e democratização do processo eleitoral. (FPRPPP, 2013).

Capítulo VI. A Lei 13165 de 2015 e os *Agenda Holders*

Um dos aspectos, o qual faz com que, muitos atores da sociedade civil organizada reivindicuem mudanças institucionais significativas em nossa legislação eleitoral, é o fato de acreditarem que os cidadãos não consigam ser protagonistas no debate da produção de leis em nosso país, já que, o modo como o sistema político brasileiro opera, faz com que grande maioria das leis federais sejam oriundas de proposições legislativas do Poder Executivo, e assim, muitos acreditam que o Presidente da República possui monopólio diante do que é produzido no legislativo.

Em nosso país, pode-se explicar esse fenômeno, em que o Poder Executivo possui grandes poderes legislativos, pelo fato de se haver, na própria Constituição Federal, que é de iniciativa do Presidente da República: a exclusividade na apresentação de proposições legislativas relativas à administração pública federal em senso estrito ou sobre a questão orçamentária; o direito da adoção de medidas provisórias e; o poder de solicitar urgência da tramitação dos projetos de lei complementar ou ordinária de sua autoria, e também o Presidente da República é capaz de centralizar o processo decisório no Congresso Nacional através dos líderes partidários integrantes da base do governo. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p.20).

Diante deste cenário, a atuação dos parlamentares na arena de produção de leis tende a ser vista como pouco eficiente politicamente. Alguns autores acreditam que o mais importante para os parlamentares seria estabelecer relações com o Executivo, que possui autoridade final para alocação de verbas que podem cobrir as demandas advindas de suas bases eleitorais. (AMES, 2003 *apud* ARAÚJO e SILVA, 2013, p.20).

Araújo e Silva (2013) defendem que,

não se deve negligenciar que há parlamentares há parlamentares, de diferentes vínculos partidários, que assumem papel relevante em vários processos que tramitam no Congresso Nacional, destacando-se na articulação sobre as matérias em debate, bem como na tradução dessa articulação em textos que garantem consistência política e técnica às leis produzidas. Esses parlamentares seriam os *agenda holders*. (SILVA & ARAÚJO, 2010; ARAÚJO & SILVA, 2012).

Desse modo, mesmo havendo grandes barreiras institucionais, não se deve desconsiderar os esforços por parte dos parlamentares na apresentação de proposições legislativas relevantes, justamente por que visam ultrapassar tais barreiras.

Partindo do pressuposto de que o parlamentar visa se reeleger ou aumentar seu poder político dentro do parlamento, a produção de leis é um dos meios que os ajudam efetivar tais anseios.

No nosso modelo de presidencialismo de coalizão, há um grande número de parlamentares que transitam entre partidos distintos, porém, procuram não perder sua posição de destaque. Dessa maneira, a participação dos parlamentares em processos que possam vir a ser transformados em lei é bastante valorizada, pois o parlamentar teria posição de destaque ao atender as demandas dos eleitores. Além do mais, tal posição de destaque não seria apenas diante os eleitores, mas em relação à seu partido, à coalizão a que faz parte e de frentes parlamentares ou grupos de pressão vinculados aos parlamentares. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p.22).

Se o parlamentar segue então esta perspectiva, ele poderá ter ganhos políticos, podendo se tornar um importante interlocutor em algum tema, ganhar expressão dentro de seu partido ou vir a ser nomeado para cargos dentro das casas legislativas. Poderá também atrair a atenção do Poder Executivo, facilitando seu acesso a recursos. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p.22).

Por isso, deve levar-se em conta a relevância de um parlamentar que participa dos processos de discussão e tomadas de decisões sobre as proposições legislativas, mais do que apenas em plenários das casas legislativas, também nas comissões permanentes e temporárias, para que dessa maneira seja possível que o parlamentar acompanhe a tramitação da proposição que está encarregado e possa atuar como *agenda holder*.

Assim, é possível se constatar um *agenda holder* quando um parlamentar “centraliza articulações políticas entre os demais parlamentares, o Poder Executivo e representantes do empresariado e da sociedade civil organizada, em atuação que tende a ter repercussões relevantes nos textos legais produzidos” (ARAÚJO & SILVA, 2013, p. 292).

O *agenda holder* não é considerado como tal apenas por ser um parlamentar especializado em algum assunto, mas aquele que participa ativamente das negociações políticas. Ele pode exercer a função de mediador entre o eleitorado e os grupos de interesses

(grupo de empresários, por exemplo), reduzindo o grau de conflito entre esses grupos e colaborando para que haja mais consenso nos processos de tomada de decisão. (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993; 1999 *apud* ARAÚJO e SILVA, 2013, p.23).

Outro aspecto atribuído ao *agenda holder*, é que além de ser o parlamentar atuante em meio as propostas legislativas, ele também pode ser visto como aquele que busca tornar viável a proposta para que esta seja discutida e votada nas várias instâncias das casas legislativas. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p.23).

Importante ressaltar que, ao definir um parlamentar como *agenda holder*, isso não necessariamente quer dizer que esse parlamentar seja neutro dentro das discussões políticas, apesar de que essa condição pareça a mais desejável para um parlamentar que assume esse papel de interagir com as partes interessadas em um projeto de lei.

Segundo estudo realizado por Araújo e Silva (2013), uma das maneiras possíveis de se identificar um *agenda holder*, na Câmara dos Deputados, é quando há a formação de comissão especial para o acompanhamento da proposição pois, estas são comandadas por apenas um presidente e um relator e portanto constituem um mecanismo de centralização de decisões. Esse é um instrumento que tem sido bastante utilizado pelo Poder Executivo como forma de garantir a rapidez e diminuir as chances de mudanças em projetos de interesse do governo.

Na tramitação do PL 5735 de 2013, na Câmara dos Deputados, não houve instalação de comissão especial para analisar o projeto, já que este não fora apreciado em mais de três comissões permanentes, obedecendo as regras da Casa que somente há a necessidade de comissão especial no caso da análise de PEC's, projetos de código e projetos de lei com relatoria em mais de três comissões permanentes. No entanto, podemos constatar que, apesar de mudanças anteriores nas relatorias das comissões, no ano de sua aprovação, o projeto fora apreciado por apenas um relator, responsável pela relatoria nas três comissões permanentes as quais o projeto percorreu, o Deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ). Algumas das comissões, que passaram pela relatoria de outros deputados, antes de Rodrigo Maia, inclusive, não apresentaram parecer pelo relator, mesmo havendo tempo hábil para isso ocorrer, fator interessante para se constatar a ausência de *agenda holder* naquele momento do processo.

Deste modo, o Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ), como o único relator das comissões que analisaram o PL 5735 de 2013, na reta final de sua aprovação, é um forte candidato à *agenda*

holder pois, o deputado teve o trabalho de se manifestar tanto sobre o mérito quanto sobre a admissibilidade jurídica e orçamentária, e assim, sua atuação no sentido de articulação política fora potencializada, já que foi necessária a negociação com diferentes grupos governamentais e não governamentais envolvidos no debate dos assuntos em que o projeto tratou.

O Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ) foi relator de 42 projetos na Câmara dos Deputados e possui 62 projetos de sua autoria. Em pesquisa realizada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), desde 2002 o Dep. Rodrigo Maia encontra-se entre os cem parlamentares mais influentes do Congresso Nacional. O deputado foi o primeiro vice-líder do então PFL de 2003 a 2005 e líder de 2005 a 2007. Depois, se tornou presidente do partido, quando este já havia mudado seu nome para Democratas (DEM).

Em seu período de exercício de mandato, nesta 55ª legislatura em que estamos (2015-2016), de acordo com dados retirados do portal da Câmara dos Deputados, ocorreram um total de 176 reuniões em comissões, sendo que o Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ) compareceu a 131, havendo justificado 6 ausências. Das sessões deliberativas em plenário, de 125 realizadas, nesta 55ª legislatura, o deputado compareceu a 110 sessões, tendo justificado a 9 ausências. O que mostra um grande grau de presença em discussões por parte do deputado e o caracteriza como *agenda holder*.

Outro aspecto que caracteriza como *agenda holder* o Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ), é o próprio sucesso na aprovação do projeto de lei 5735/13 na Lei 13165/15, pois, evidencia um papel relevante do deputado nas negociações políticas e na resolução de conflito entre os atores envolvidos nas discussões.

No decorrer do trâmite do projeto, houve consulta popular por meio do portal e-Democracia, onde diversos cidadãos puderam participar do debate a respeito da implementação do projeto. Em relação a questão de financiamento de campanhas eleitorais, a maioria dos participantes se mostraram contrários ao financiamento privado. A respeito desse tema, ocorreu a criação de uma página virtual específica para tratá-lo, e 1,6 mil cidadãos enviaram sugestões. Segundo pesquisa encomendada ao Ibope, pelo do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), para saber a avaliação da população sobre a reforma política, quase 80% dos brasileiros opinaram de modo que empresas fossem impedidas de fazer doações à campanhas.

Essas foram algumas formas de consulta ao público que ocorreram no início da discussão do projeto de lei em 2013. Pelo fato de não haverem ocorrido muitas convocações de audiências públicas, pode-se constatar uma certa concentração de negociações entre os parlamentares que discutiram o projeto, e principalmente nas mãos do relator Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ), que atuou como *agenda holder* e articulador político no decorrer desse processo.

A participação do parlamentar no processo em que percorreu o PL 5735/13, fora valorizada pela posição de destaque que o Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ) ocupou ao atender as demandas dos eleitores, em relação à seu partido, sua coalizão e das frentes parlamentares.

O ganho de poder político para o parlamentar em questão foi nítido, visto que, o deputado Rodrigo Maia ganhou cada vez mais espaço na mídia e fora notado ainda mais pelo governo com a aprovação do projeto.

Em 14 de julho deste ano de 2016, por ocasião da renúncia do deputado Eduardo Cunha ao cargo de presidente da Câmara dos Deputados, o deputado federal Rodrigo Maia foi eleito à presidência da Casa com 285 votos, tendo ficado em primeiro lugar nos dois turnos.

Antes de se tornar norma jurídica, o projeto de lei 5735/13 da Câmara dos Deputados, foi analisado pelo Senado Federal e nesta casa se chamou PLC 75 de 2015, como já fora dito anteriormente. No Senado Federal, houve a constituição de Comissão Especial para analisar a proposta, e sua relatoria ficou sob a responsabilidade do Senador Romero Jucá (PMDB/RR).

O Sen. Romero Jucá (PMDB/RR) possui uma grande trajetória em sua carreira política, já transitou entre cargos do Poder Executivo e do Legislativo. Foi governador do estado de Roraima em 1988 e ministro da Previdência Social em 2005. Em 2006 foi escolhido líder do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cargo que também ocupou na gestão da presidente Dilma Rousseff até 2012. Em 2016 foi Ministro do Planejamento do presidente Michel Temer, porém deixou o cargo para reassumir seu mandato como senador.

Em sua biografia no Senado Federal, constata-se que o Sen. Romero Jucá (PMDB/RR) foi responsável por 525 relatorias, nesta casa legislativa, entre projetos de lei da Câmara, do Senado e propostas de emenda à constituição, os quais: 49 PLC's se tornaram leis ordinárias e 6 leis complementares; 4 PLS's se tornaram leis ordinárias e 1 lei complementar; e 7 PEC's se tornaram emendas constitucionais. O Sen. Romero Jucá (PMDB/RR) também é autor de 166

projetos de lei do Senado e 22 propostas de emenda à constituição, sendo que 11 PL's se tornaram leis ordinárias e 1 lei complementar.

Sua atuação como *agenda holder* mostra como o parlamentar investe em seu poder político, fazendo com que seu cargo no Poder Legislativo seja transformado em carreira política. O fato de ser bastante ativo na área de produção de leis desconstrói o pensamento de que os parlamentares são desestimulados a atuar nesta área, por ser uma área em que o Poder Executivo se mostra bastante ativo.

Em relação ao trabalho realizado pelo senador na relatoria da Comissão Especial de Reforma Política, o Sen. Romero Jucá (PMDB/RR) mostrou uma grande capacidade de negociação entre os senadores envolvidos no debate do projeto, já que, mesmo tendo sido alterado substancialmente, o projeto de lei foi apreciado na casa em período relativamente curto para que as novas regras pudessem entrar em vigor nas eleições de 2016.

Analisar a trajetória que um projeto de lei percorre antes de ser transformado em norma jurídica, e aqueles que influenciaram tal trajeto, é muito importante para que os cidadãos estejam cientes sobre o que ocorre na agenda política de nosso país, e também, para que todos saibam o modo correto de cobrar de seus representantes, e quem deve ser cobrado, para que haja um aprimoramento constante em nossa legislação.

Considerações Finais

O presente trabalho buscou fazer um apanhado geral sobre como ocorreu o processo que trouxe como consequência a aprovação da Lei 13165 de 2015. Com essa análise específica, é possível que o leitor possa adquirir conhecimento acerca de como funciona o processo decisório no Legislativo brasileiro, e desconstruir o pensamento de que apenas o Poder Executivo é responsável por aprovar leis relevantes para a nossa sociedade.

Em relação aos *agenda holders* mencionados, o que se pode tirar de proveito da análise realizada, é a importância desses atores políticos que visavam a possibilidade de transformar o projeto de lei em norma jurídica e como tal atuação fortaleceu suas carreiras políticas, seja para subirem de nível na hierarquia do poder ou manter-se nele.

Os dados coletados nessa análise comprovam uma relação recíproca entre o parlamentar que se torna *agenda holder* e suas carreiras políticas, já que, ao mesmo tempo que ser *agenda holder* aumenta o capital político do parlamentar e fortalece a carreira do mesmo, também, por já ter uma carreira política consolidada há maiores possibilidades de o parlamentar vir a se tornar um *agenda holder*.

Ademais, foi possível perceber que a negociação política não se esgotou na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, mas envolveu diferentes representantes da sociedade que participaram do processo e se esforçaram para persuadir seus representantes nas tomadas de decisões.

Com a análise da atuação dos *agenda holders*, foi possível detectar a relevância desses atores para o andamento de matérias importantes que tramitam no Congresso Nacional, e dessa maneira, pudemos entender com mais precisão como funciona nosso sistema político.

Com a transformação do projeto de lei, que tramitou pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em lei, é possível a percepção de que mesmo que os efeitos, à curto prazo, do fim do financiamento de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais, não sejam perfeitamente como esperado por várias camadas da sociedade, combatendo de uma vez por todas a corrupção presente na política brasileira, o debate que foi levantado durante toda a tramitação e implementação da lei se mostrou de extrema importância, de modo a conscientizar a população como um todo a respeito do tema, e não somente nossos representantes.

Ao percorrermos sobre a história do financiamento de campanhas eleitorais, desde os primórdios, em nossa legislação brasileira, destaca-se que questão do financiamento e da luta contra a corrupção vai muito além de algo positivado, o que se deve buscar é uma mudança cultural em toda a sociedade.

Apesar de tamanha alteração em nossa legislação eleitoral, não se pode afirmar que a implementação da Lei 13165 de 2015 vá combater repentinamente todos os males, que há tantas décadas estão presentes em nosso sistema político, mas o modo como o processo, que acarretou nessa lei, ocorreu já é uma grande vitória para a democracia brasileira, cuja sociedade, juntamente com os parlamentares, se mostram cada vez mais preocupados e interessados em trabalhar em conjunto aprimorando cada vez mais nosso sistema político.

Por fim, o debate sobre o tema e a atuação dos parlamentares dentro das casas legislativas, não devem se esgotar com a aprovação dessa norma jurídica, é preciso haver acompanhamento sobre os efeitos que ela trará para as eleições e para a sociedade em geral, e caso não responda a um resultado positivo deve haver manutenção da legislação que derrubou o financiamento empresarial nas campanhas eleitorais. Dessa forma, é de extrema importância que o debate sobre corrupção e financiamentos de campanhas não seja abandonado da pauta do governo.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA SENADO. *Congresso derruba veto ao voto impresso e mantém proibição a financiamento privado de campanhas.* Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/18/congresso-derruba-veto-de-dilma-e-votos-deverao-ser-impessos>> Acessado em 25 de set. 2016.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano *O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros*, Dados, Rio de Janeiro, 2003.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães e SILVA, Rafael Silveira *Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro*, Revista de Sociologia e Política, 2013.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães e SILVA, Rafael Silveira *Titulares da agenda e carreiras políticas*, Revista Brasileira de Ciência Política nº 10, Brasília, 2013.

BORGES, André *Eleições Legislativas e Geografia do voto em contexto de preponderância do Executivo*, Revista de Sociologia Política, 2015.

BORGES, André, *Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa*, Associação Nacional de História –ANPUH, XXIV Simpósio nacional de história, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. *Histórico.* Disponível em: <<http://www.cut.org.br/conteudo/historico/>> Acesso em 22 de setembro de 2016

JUSBRASIL. *OAB é contra financiamento público de campanhas eleitorais.* Acessado em 18 de Out. 2016. Disponível em <http://oab-rj.jusbrasil.com.br/noticias/2830605/oab-e-contra-financiamento-publico-de-campanhas-eleitorais>

LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel e PEDERIVA, João Henrique *Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006*, Opinião Pública, Campinas, 2010.

LIMA, Helder. *Financiamento empresarial de campanha gera corrupção, afirma Vagner Freitas*. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/noticias/financiamento-empresarial-de-campanha-gera-corrupcao-afirma-vagner-freitas-2332/>> Acesso em 22 de setembro de 2016

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*, Lua Nova, 1998.

LOCATELLI, Piero. *7,4 milhões de votos a favor da reforma política*. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/2018plebiscito2019-popular-7-4-milhoes-de-votos-a-favor-da-reforma-politica-7471.html>> Acesso em 22 de setembro de 2016

MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL *VetaDilma, não as doações de empresarias em campanhas políticas*. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/noticias/vetadilma-nao-as-doacoes-empresariais-em-campanhas-politicas/>> Acesso em 25 de setembro de 2016.

MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL. *Coalizão lança manifesto a favor do Veto PL 5735/2013*. Disponível em <<http://www.mcce.org.br/noticias/coalizao-lanca-manifesto-a-favor-do-veto-do-pl-57352013/>> Acesso em 22 de setembro de 2016.

MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL. *Eleitores são chamados a pressionarem deputados contra financiamento eleitoral por empresas* Disponível em : <<http://www.mcce.org.br/noticias/eleitores-sao-chamados-a-pressionarem-deputados-contra-financiamento-eleitoral-por-empresas/>> Acesso em 22 de setembro de 2016.

ORZARI, Octavio Augusto da Silva *As empresas e o financiamento de campanhas no Supremo Tribunal Federal*, In: resgate da reforma política. Senado Federal, Brasília, 2015.

PAIM, Luciana Vieira *Financiamento de campanha como é hoje e o que se propõe para alterá-lo*, Brasília, 2015.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability Social: la outra cara del control*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la Política: Ciudadanos y Medio em las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

Portal da Câmara dos Deputados._

PORTAL VERMELHO. *Dilma veta financiamento de empresas nas campanhas eleitorais*. Acessado em 25 de set. 2016. Disponível em < <http://www.vermelho.org.br/noticia/270856-1>>

RICCI, Paolo *O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?*, Dados rev. ciênc. sociais 46.4 (2003).

SANTOS, Fabiano *Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão*, In: Reforma Política no Brasil. Realizações e Perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

SPECK, Bruno Wilhelm *O financiamento político e a corrupção no Brasil*, São Paulo: Balão Editorial, 2012.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. *Quem somos*. Disponível em: < <http://www.transparencia.org.br/quem-somos>> Acesso em 22 de setembro de 2016.

União Nacional dos Estudantes. *Sobre*. Disponível em: <http://www.une.org.br/a-une/> Acesso em 25 de setembro de 2016.

WALLERSTEIN, Immanuel *Impensar as ciências sociais: os limites dos paradigmas do século XIX*, Philadelphia, S.P. Editora Ideias e Letras, 2001.

Anexos

Quadro comparativo

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 75, de 2015 (nº 5.735, de 2013, na Casa de origem)	Emenda nº 23 – CTREFORMA (Substitutivo)
Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.		
§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas: I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição; II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.	§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição.	§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição.
	§ 1º-A O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre.	
§ 2º As doações estimáveis em dinheiro a candidato específico, comitê ou partido deverão ser feitas mediante recibo, assinado pelo doador, exceto na hipótese prevista no § 6º do art. 28.		§ 2º Toda doação a candidato específico ou a partido deverá fazer-se mediante recibo, em formulário impresso ou eletrônico, em que constem os dados do modelo estabelecido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

<p>§ 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.</p>		<p>§ 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco vezes a quantia em excesso, a ser apurada em procedimento que observe o rito previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no qual o prazo de recurso contra as decisões proferidas será de três dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.</p>
<p>§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de:</p> <p>.....</p> <p>II - depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso I do § 1º deste artigo.</p>		<p>§4º</p> <p>II – depósitos em espécie devidamente identificados até o limite do § 1º.</p>
<p>§ 7º O limite previsto no inciso I do § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor da doação não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).</p>	<p>§ 7º O limite previsto no § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).”(NR)</p>	<p>§ 7º O limite previsto no § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).</p>
<p>Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em</p>		<p>“Art. 24. É vedado, a partido e candidato, utilizar doação em dinheiro ou estimável em dinheiro,</p>

<p>dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:</p> <p>XI - organizações da sociedade civil de interesse público.</p> <p>Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81.</p>		<p>inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, recebida direta ou indiretamente, que seja procedente de:</p>
	<p>XII - pessoas jurídicas com os vínculos com a administração pública especificados no § 2º.</p>	<p>XII – pessoas jurídicas com os vínculos com a administração pública especificados no § 2º;</p>
		<p>XIII – cartórios e serviços notariais e de registro</p>
		<p>§ 1º Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 24-B.</p>
	<p>§ 2º Pessoas jurídicas que mantenham contrato de execução de obras com órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta são</p>	

	proibidas de fazer doações para campanhas eleitorais na circunscrição do órgão ou entidade com a qual mantêm o contrato.	
	§ 3º As pessoas jurídicas que efetuarem doações em desacordo com o disposto neste artigo estarão sujeitas ao pagamento de multa no valor de 100% (cem por cento) da quantia doada e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.”(NR)	§ 2º As pessoas jurídicas que efetuarem doações em desacordo com o disposto neste artigo estarão sujeitas ao pagamento de multa no valor de 100% (cem por cento) da quantia doada e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.
		§ 3º O candidato ou partido que receber recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada deverá proceder à devolução dos valores recebidos ou, não sendo possível a identificação da fonte, transferi-los para a conta única do Tesouro Nacional.” (NR)
	“Art. 24-A. É vedado ao candidato receber doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa jurídica.	“Art. 24-A. É vedado ao candidato receber doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa jurídica.
	Parágrafo único. Não se consideram doações para	Parágrafo único. Não se consideram doações para

	os fins deste artigo as transferências ou repasses de recursos de partidos ou comitês para os candidatos.”	os fins deste artigo as transferências ou repasses de recursos de partidos para os candidatos.”
	“Art. 24-B. Doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas para os partidos políticos a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.	“Art. 24-B. Observado o disposto no art. 24, doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas para os partidos políticos a partir da data do pedido de registro de candidatura.
	§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo não poderão ultrapassar nenhum dos seguintes limites:	§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo não poderão ultrapassar nenhum dos seguintes limites:
	I – 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior à eleição, somadas todas as doações feitas pelo mesmo doador, até o máximo de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);	I – 2% (dois por cento) da receita do ano anterior à doação, somadas todas as doações feitas pelo mesmo doador, até o máximo de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);
	II – 0,5% (cinco décimos por cento) do faturamento bruto, somadas todas as doações feitas para um mesmo partido.	II – 0,5% (cinco décimos por cento) da receita, somadas todas as doações feitas para um mesmo partido.
	§ 2º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco vezes a quantia em excesso.	§ 2º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco vezes a quantia em excesso.
	§ 3º Sem prejuízo do disposto no § 2º, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará	§ 3º Sem prejuízo do disposto no § 2º, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará

	<p>sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.</p>	<p>sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.</p>
	<p>§ 4º As representações propostas objetivando a aplicação das sanções previstas nos §§ 2º e 3º observarão o rito previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e o prazo de recurso contra as decisões proferidas com base neste artigo será de três dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.”</p>	<p>§ 4º As representações propostas objetivando a aplicação das sanções previstas nos §§ 2º e 3º observarão o rito previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e o prazo de recurso contra as decisões proferidas com base neste artigo será de três dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.”</p>
		<p>“Art. 24-C. Os limites de doação previstos no § 1º do art. 23 e do § 1º do art. 24-B serão apurados anualmente pelo Tribunal Superior Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal do Brasil.</p>
		<p>§ 1º O Tribunal Superior Eleitoral deverá consolidar as informações sobre as doações registradas até 31 de dezembro do exercício financeiro a ser apurado, considerando:</p>
		<p>I – as prestações de contas anuais dos partidos políticos, entregues à</p>

		<p>Justiça Eleitoral até 30 de abril do ano subsequente ao da apuração, nos termos do art. 32 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995;</p> <p>II – as prestações de contas dos candidatos às eleições ordinárias ou suplementares que tenham ocorrido no exercício financeiro a ser apurado.</p>
		<p>§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, após a consolidação das informações sobre os valores doados e apurados, as encaminhará à Secretaria da Receita Federal do Brasil até 30 de maio do ano seguinte ao da apuração.</p>
		<p>§ 3º A Secretaria da Receita Federal do Brasil fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e do faturamento da pessoa jurídica e, apurando indício de excesso, comunicará o fato, até 30 de julho do ano seguinte da apuração, ao Ministério Público Eleitoral, que poderá, até o final do exercício financeiro, apresentar representação com vistas à aplicação das penalidades previstas nos arts. 23 e 24-B e outras sanções que julgar cabíveis.”</p>
Art 25. O partido que descumprir as normas		

<p>referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.</p>		
<p>Parágrafo único. A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas do candidato, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, na importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (cinco) anos de sua apresentação.</p>		<p>Parágrafo único. A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, na importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (cinco) anos de sua apresentação.” (NR)</p>