

**CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA – UNICURITIBA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO EM DIREITO EMPRESARIAL E CIDADANIA**

FREDERICO RAFAEL MARTINS DE ALMEIDA

**O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL E A
(IN)EFICÁCIA DOS MECANISMOS NORMATIVOS**

CURITIBA 2016

FREDERICO RAFAEL MARTINS DE ALMEIDA

**O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL E A
(IN)EFICÁCIA DOS MECANISMOS NORMATIVOS**

**Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Direito, do Mestrado em
Direito Empresarial e Cidadania, do Centro Universitário
Curitiba.**

**Linha de pesquisa: Obrigações e contratos
empresariais: Responsabilidade Social e Efetividade**

**Orientador: Doutor Fernando Gustavo Knoerr
Co-orientadora: Doutora Viviane Séllos-Knoerr**

CURITIBA 2016

TERMO DE APROVAÇÃO

O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL E A (IN)EFICÁCIA DOS MECANISMOS NORMATIVOS

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, do Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania, do Centro Universitário Curitiba. Linha de Pesquisa: Obrigações e contratos empresariais: responsabilidade social e efetividade, pela seguinte banca examinadora.

Professor Orientador: Professor Dr. Fernando Gustavo Knoerr

Co-orientadora: Professora Viviane Séllos-Knoerr

Membro externo: Mário Luiz Ramidoff

Curitiba, junho de 2016

DEDICATÓRIA

A minha esposa Antonela;
aos meus filhos Alana e Rafael;
ao amigo-irmão Fernando Cocicov;
aos meus pais Mario e Izabel.

AGRADECIMENTOS

Aos professores Fernando Knoerr e Viviane Séllos-Knoerr pelo exemplo, incentivo e orientação na condução da minha vida acadêmica e profissional.

Aos funcionários do UNICURITIBA pelo atendimento eficiente, cortês e profissional na solução das dúvidas e encaminhamentos.

Aos todos os professores do programa por terem dado o melhor de si, encaminhando-me a pensar de forma que nunca o faria sozinho.

Aos colegas de mestrado que me ajudaram e apoiaram nos momentos de angústia.

Ao meu amigo Danilo Andreato que me inspirou a iniciar a carreira acadêmica.

Ao meu amigo Fernando Cocicov, que considero como um irmão, por me incentivar ao desenvolvimento das minhas melhores qualidades.

Aos meus pais Mario e Izabel pelo incentivo ao estudo dedicado.

A minha esposa Antonela De Nardi Loose Almeida pelo companheirismo, amizade, carinho e apoio incondicional.

Aos filhos Alana e Rafael por me darem inspiração para a superação dos desafios diários pautados na busca em sociedade melhor e mais justa.

EPIGRAFE

O certo é simples.

O simples é certo.

Se não é simples, não está certo.

Se não é certo, não é simples

(Poema zen-budista)

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo refletir sobre os modelos de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Todos os envolvidos, ainda que não demonstrem interesse direto são impactados. As decisões políticas tem importante impacto na vida do cidadão e conseqüentemente nas atividades por ele desenvolvidas seja em sua esfera privada ou pública. De modo específico, a atividade econômica pode ser instantaneamente atingida por políticas públicas implementadas por aqueles que se encontram como mandatários eleitos, com conseqüências imediatas e futuras. Na democracia, portanto, ter o mínimo de conhecimento prévio sobre as ideias e propostas daqueles que colocam o nome ao crivo do eleitorado é fundamental à todos os membros da sociedade. O cidadão tem o direito de ter acesso ao máximo de conhecimento dos candidatos à um cargo político, sob pena de não ter como estar suficientemente envolvido ou comprometido com o processo eleitoral. É necessário refletir sobre o fortalecimento da cidadania através do incentivo da participação social do cidadão através do voto e da sociedade. Neste contexto, tendo em vista os altos custos envolvidos em um processo eleitoral, a reflexão moderna predominante, se debruça sobre as fontes de financiamento das campanhas eleitorais, o possível impacto no processo democrático e os instrumentos normativos que regulamentam a matéria. Se a democracia pressupõe participação livre e consciente do eleitor, os instrumentos normativos estariam garantindo este direito? Ou o voto, como exercício de liberdade de escolha, estaria sendo influenciado pelas restrições normativas? Esta pesquisa tem como objetivo estabelecer a reflexão acerca dos conceitos de democracia, representação popular e modelos de financiamento de campanhas eleitorais.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; Financiamento de Campanha; Processo Eleitoral; Representação Popular; Eleições.

ABSTRACT

This study aims to spotlight on the funding models of electoral campaigns in Brazil. Everyone involved, although not demonstrate direct interest are impacted. Political decisions have important impact on the lives of citizens and consequently in developed it for activities either in their private or public sphere. Specifically, economic activity can be instantly affected by public policies implemented by those who are elected as representatives, with immediate and future consequences. Democracy therefore have minimal prior knowledge of the ideas and proposals of those who put the name to the scrutiny of the electorate is fundamental to all members of society. The citizen has the right to have access to the maximum knowledge of candidates for political office, under penalty of not having to be sufficiently involved or committed to the electoral process. It is necessary to reflect on the strengthening of citizenship by encouraging social citizen participation through voting and society. In this context, given the high costs involved in an electoral process, the predominant modern reflection, focuses on the sources of campaign financing, the possible impact on the democratic process and regulatory instruments governing the matter. If democracy requires free and conscious participation of the voter, the regulatory instruments would be guaranteeing this right? Or vote, as an exercise of freedom of choice would be influenced by regulatory restrictions? This research aims to establish a reflection on the concepts of democracy, popular representation and election campaign funding models.

KEYWORDS: Democracy; Campaign Finance; Electoral process; Popular representation; Elections .

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. BREVE HISTÓRICO DA DEMOCRACIA	11
3. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL	18
3.1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	19
3.2. CRISE DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA	24
4. FINANCIAMENTO POLÍTICO	33
4.1. FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	36
4.2. FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS.....	40
4.3. MODELOS DE FINANCIAMENTO.....	50
4.3.1. Modelo Exclusivamente Privado	51
4.3.2. Modelo Exclusivamente Público.....	56
4.3.3. Modelo de Financiamento Misto.....	62
5. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL E A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA.....	65
5.1. CASO DO INSTITUTO ETHOS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL	67
CONCLUSÃO.....	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73
ANEXOS	81

1. INTRODUÇÃO

O exercício do poder político previsto na Constituição Da República consagra a participação popular, especialmente no que diz respeito ao direito de escolha de seus representantes através do exercício do voto.

A construção normativa constitucional estabelecida a partir de 1988 estabeleceu os conceitos como cidadania, democracia e pluralismo político no desenvolvimento das relações entre o Estado e o povo.

Neste ângulo de análise, o poder político verifica-se, na vida prática, como um fenômeno em que a sociedade exerce a titularidade de escolha de seus representantes com premissa básica na alternativa de alternância de poder.

O voto, como manifestação desse poder, confere ao povo inserido em um sistema republicano, o direito de prevalecimento da escolha das maiorias na delegação de poder aos que irão desempenhar as atividades típicas de organização e desenvolvimento da sociedade.

Nas normas infraconstitucionais, o direito eleitoral se especializou ao propor soluções normativas tendentes ao controle das diversas formas de abuso e no desvirtuamento das premissas básicas.

Neste ponto o tema do financiamento de campanhas eleitorais surge como um dos principais temas de discussão acerca da eficácia e eficiência das normas que visam punir condutas de abuso e os mecanismos para a reprimenda estatal.

A presente pesquisa tem por fim refletir sobre a importância de aperfeiçoamento dos mecanismos normativos existentes como forma de minimizar os efeitos deletérios da distorção da vontade popular através do poder econômico a fim de que o projeto de sociedade possa superar eventual perpetuação ou alternância de grupos com interesses meramente econômicos no poder.

2. BREVE HISTÓRICO DA DEMOCRACIA

Os estudo dos conceitos de democracia, introduzidos por Heródoto na metade do século V a.C, bem como, a expansão e o aprimoramento da experiência democrática grega que ocorreu, em parte, em contraponto ao poder político monarquista ou aristocrático predominante em Atenas onde o poder político era concentrado nos proprietários de terras, os eupátridas¹, exercem profunda influência e impacto na forma de representação e representatividade na sociedade moderna (COSTA, 2010, p. 212).

Sólon², um dos sete sábios da Grécia antiga, a partir de 594 a.C., empreendeu profundas mudanças políticas na sociedade ateniense, eliminando, por exemplo, a pena de escravidão por não pagamento das dívidas, além de criação da participação não mais pela herança hereditária mas censitária, dando voz política, pela primeira vez, aos comerciantes que acenderam financeiramente.

Com essa participação da sociedade ampliada através do crescente poder da classe de comerciantes bem sucedidos, a influência destes se tornou determinante nos processos decisórios da vida política ateniense.

A Eclésia, a mais importante assembleia popular da Grécia, ainda que restrita aos homens livres de Atenas, marcava a ampliação da participação de pessoas da sociedade nas decisões políticas. O trabalho na Eclésia era organizado pelo Conselho dos Quinhentos, que tinha como funções deliberativas e administrativas e era composto por homens com mais de 30 anos de idade e escolhidos por sorteio, conforme destaca Fernando Knoerr (2006, p. 89):

“É característica da herança ateniense clássica tratar da democracia como forma de governo, formulando modelos de exercício de poder que deve ser sempre lidos à luz da lembrança das peculiaridades da sociedade ateniense da época, hierarquizada em castas, de modo que apenas os homens gregos tinham condições de participar, da Ekklesia, na Ágora. Como explica o Ministro Carlos Mario da Silva Veloso, vigia neste período da história grega “a democracia direta”. À medida que o povo assim participava dos negócios do Estado, era livre. Convém registrar que a democracia direta dos gregos convivia com a escravidão. A liberdade na democracia direta dos gregos era uma parcela do povo, apenas, já que a parcela maior era de homens escravos.”

¹ Os eupátridas eram os considerados bem nascidos (eu = Bom, pátrida = parido), formando a aristocracia que governava a cidade (pólis).

² Sólon era magistrado e poeta, considerado um dos fundadores da democracia.

Além disso, o conceito democrático também se materializou com as decisões da *polis*, que eram tomadas nas *Assembleia dos Polítai*³, que tinha a constituição de sua composição através de sorteio dos seus membros, apesar de algumas características distintas de igualdade moderna, tal como afirma Costa:

A igualdade, naquele contexto, não evoca o moderno universalístico “sujeito de direitos”, mas se exaure no âmbito da polis; não põe em questão, mas pressupõe a divisão qualitativa entre escravo e livre; encontra o seu fundamento não no indivíduo como tal, mas no povo, e no povo como parte da cidade: a democracia antiga é o governo de um povo que se afirma como entidade coletiva já existente, não à mera soma dos indivíduos que a compõem. É claro que desde as suas origens antigas, a democracia apresenta-se como inseparável da ideia de igualdade, de igual participação na vida da polis, e desse ponto de vista é possível apreender uma sutil linha de continuidade entre o antigo e o moderno. (COSTA, 2010, p.212.)

A teorização sobre a democracia, como aponta Vasconcelos (2015, p. 62), somente ocorreu após 100 anos de seu surgimento na Grécia antiga. Platão, em *A República*, descreve cinco formas de governo – aristocracia, timocracia, oligarquia, democracia e tirania – das quais apenas a aristocracia é boa (BOBBIO, 1998, p. 320). A democracia, segundo Platão, citado por Norberto Bobbio:

“nasce quando os pobres, após haverem conquistado a vitória, matam alguns adversários, mandam outros para o exílio e dividem com os remanescentes, em condições paritárias, o Governo e os cargos públicos, sendo estes determinados, na maioria das vezes, pelo sorteio” (BOBBIO, 1998, p. 320)

Foi Aristóteles, contudo, que elaborou a teorização democrática de maior prestígio na antiguidade clássica. A tipologia aristotélica, segundo Paulo Bonavides (2003, p. 192), adota o critério do número de titulares do poder soberano, distingue três formas de governo: a) a monarquia, o governo de um só; b) a aristocracia, o

³ *Assembléia dos Polítai* era um local de debate, onde como afirma Ferreira Filho (2015, p.111-112), “todo cidadão ateniense tinha o direito de participar usando da palavra e votando, na assembleia onde se tomavam as decisões políticas fundamentais. Mas a qualidade de cidadão que presumia a liberdade era hereditária, não cabendo senão a filhos de atenienses, exceto atribuição a determinados estrangeiros dessa qualidade por decisão expressa da assembleia. [...] em razão disto, avaliam os historiadores que, no período democrático, Atenas, que tinha cerca de 200.000 habitantes, não contava com mais 20.000 cidadãos. Iguamente entre os cidadãos se sorteavam os que iriam exercer as magistraturas temporárias, bem como compor os tribunais, constituir, portanto, o que, *mutatis mutantis*, se chamaria modernamente de Executivo e Judiciário.”

governo de alguns, ou o governo dos melhores; e a democracia⁴, o governo da maioria, ou governo da multidão.

Aristóteles também distinguira as formas de governo puro – em que os titulares do poder governavam tendo em vista o interesse comum – das formas de governo impuro, ou corruptas – em que prevaleceria o interesse particular do governante em detrimento dos interesses da coletividade. Desse modo, as três formas de governo anteriormente delineadas, quando desvirtuadas, se converteriam em: a) tirania; b) plutocracia; e c) demagogia (BONAVIDES, 2003, p. 194).

Cumprir observar, contudo, como assevera Paulo Bonavides (2003, p. 268), “a escura mancha que a crítica moderna viu na democracia dos antigos veio porém da presença da escravidão”. Assim:

“De modo que autores mais rigorosos asseveram que não houve na Grécia democracia verdadeira, mas aristocracia democrática, o que evidentemente traduz um paradoxo. Ou democracia minoritária, como quer Nitti, reproduzindo aquele pensamento célebre de Hegel, em que o filósofo compendiou, com luminosa clareza, o progresso qualitativo e quantitativo da civilização clássica, tocante à conquista da liberdade humana. Com efeito disse Hegel que o Oriente fora a liberdade de um só, a Grécia e Roma a liberdade de alguns, e o mundo germânico, ou seja, o mundo moderno, a liberdade de todos.” (BONAVIDES, 2003, p. 268)

As noções de democracia se aperfeiçoaram, principalmente, em contraposição aos governos monárquicos e absolutistas na busca da instauração de um governo onde o homem não poderia mais ser visto simplesmente como parte de uma coletividade que exerce o poder como era na antiguidade, mas sim como ente autônomo detentor de direitos e liberdades individuais inerentes a ele simplesmente por ser homem. (DALLARI, 2011, p.147).

Portanto, a civilização grega trouxe profundas mudanças na forma de organização dos homens em sociedade. As noções de participação das pessoas do povo, ainda que com critérios que podem ser considerados restritivos ou excludentes, foram significativas para a influência das civilizações vindouras até as modernas.

⁴ “Politia”, segundo Norberto Bobbio (1998, p. 320) é o termo adotado por Aristóteles para identificar a forma pura de governo, em que o “governo da maioria” governa no interesse geral. Distingue-se, portanto, da “Democracia” que, para Aristóteles, consistiria na forma corrupta de governo, como o “governo de vantagem para o pobre” (BOBBIO, 1998, p. 320). Outros autores, como Paulo Bonavides (2003, p. 193-194), utilizam o termo “Democracia” para se referir a forma pura de governo identificada por Aristóteles – aproximando-se do sentido moderno do termo – e o termo “Demagogia” para se referir a forma corrupta.

Neste momento histórico, existiria outra forma de amenizar o ímpeto de participação na atividade política dos grandes comerciantes que adquiriram poder? Teria outra forma do monarca contemporizar as diferentes necessidades da sociedade em sua nova dinâmica de poder? É possível que a necessidade dessa transformação tenha sido absolutamente necessária para a pacificação das novas forças da sociedade que deixaram as noções despóticas do absolutismo para a existência do Estado?

Thomas Hobbes (1974, p.107) afirma que

“o Estado traduz-se como uma instituição de um poder único, dando poder a um ser humano ou a assembleia de pessoas para representar a vontade de todos, seria a melhor forma garantir a defesa daquela sociedade de invasões dos estrangeiros ou mesmo de dissídios internos”.

Em uma visão meramente racional, verifica-se que em uma grande multidão, se as ações de cada um dos que a compõem forem determinadas segundo o juízo apetites individuais, não pode-se esperar-se que ela seja capaz de dar defesa e proteção a ninguém, seja contra o inimigo comum, seja contra as injúrias feitas uns aos outros. Na visão contratualista de Bobbio, as relações sociais e políticas se baseiam em uma relação contratual entre o cidadão e o Estado:

O Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa). Enquanto que para alguns historiadores contemporâneos [...], o nascimento do Estado assinala o início da era moderna, segundo esta mais antiga e mais comum interpretação o nascimento do Estado representa o ponto de passagem da idade primitiva, gradativamente diferenciada em selvagem e bárbara à idade civil, onde ‘civil’ está ao mesmo tempo para ‘cidadão’ e ‘civilizado’ (BOBBIO, 2000, p. 73).

No Estado Moderno, por sua vez, o Estado passa a contar com o atributo da supremacia em que os cidadãos delegavam a força ao poder central, na posição de detentor do “poder legítimo de coerção” (CANOTILHO, 1972, p. 105)

Kildare Gonçalves Carvalho (2002, p.103) leciona ainda que existem três valores que se traduzem em democracia, quais sejam, em igualdade, liberdade e maioria⁵.

Ocorre que, atualmente, ainda que se fale em maioria democrática, a prática tem se aperfeiçoado de forma diversa como aponta Horbach (2009, p.11) ao afirmar que, “ainda que a democracia seja comumente identificada pela famosa frase de Lincoln como sendo o governo do povo, pelo povo e para o povo, uma análise realista demonstra que, na prática, existe sempre uma minoria governante, uma elite democrática que atua em nome do povo”.

Para Dalmo Dallari (2011, p.150), foi a partir da revolução francesa que a democracia moderna passou a apresentar princípios capazes de defini-la: a preservação da liberdade, a igualdade de direitos e, por fim, a supremacia da vontade popular.

Neste ponto, na apresentação dos conceitos modernos de democracia e República, a democracia torna-se uma forma de se efetivar a República (DALLA-ROSA; et al. 2003, p.256), eis que surgem questões relevantes como a representatividade, o sufrágio e os sistemas eleitorais.

Para Geraldo Ataliba (1998, p.13), República é o regime político em que os que exercem funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente.

De acordo com Vieira (2003, p.87), “República é, antes e acima de tudo, aquele regime de governo em que as autoridades são meros administradores da coisa pública – “res publica” – a título de mandatários do povo, que detém a sua propriedade.”.

A definição e “República” como aponta Jorge e Rodrigues (2014, p.32), vem do latim “coisa pública”, ou seja, algo que pertence ao povo e não a alguém isolado ou abastado acima da sociedade, em clara em contraposição à vitaliciedade e soberania exercida somente pelo rei:

⁵ “maioria democrática assenta-se no fato de que o povo é representado no poder pelos eleitos. Questiona-se, todavia, o conceito de maioria na composição das Casas Legislativas, pois os legisladores, eleitos, muitas vezes representam interesses setoriais, oligárquicos e de grupos, e não o interesse geral próprio da maioria popular.” (CARVALHO, 2002, p.103)

A palavra *república* vem do latim *res publica* “coisa do povo” e surgiu em contraste com os antigos regimes monárquicos, em que tudo pertencia ao rei que governava de forma absoluta e vitalícia. Ocorre que as monarquias de hoje não são mais absolutas nem hereditárias em relação ao exercício do poder, motivo pelo qual o conceito de República se esvaziou bastante ao longo do tempo. Aliás, nem mesmo a ideia de “coisa do povo” é levada em sentido mais puro, porque este não exerce diretamente o poder. Poder-se-ia dizer que República é a forma de governo na qual o chefe de Estado é eleito pelos cidadãos ou seus representantes por determinado período de tempo (mandato). (JORGE; RODRIGUES, 2014, p.31)

Sob este prisma, Kelsen (2008, p.74) fala em vinculação entre os sujeitos em prol de uma organização social, reforçando o sentido de uma representação central na administração da sociedade e coisa pública em nome dos que o escolheram:

O sujeito artificial como a personalização da ordem jurídica, e como a lei passa a ter a partir de então um papel essencial na organização das sociedades, sendo o instrumento por meio do qual o poder do povo se manifesta e que vincula a todos de forma igualitária: governantes e governados são igualmente sujeitos às determinações da lei (KELSEN, 2008).

Ocorre que, segundo Wolkmer, a democracia participativa e os mecanismos legislativos tem-se mostrado insuficientes:

Os movimentos sociais confirmam a insuficiência da legislação dogmática, tendo em vista a pluralidade de interesses da sociedade moderna e a incapacidade para atendimento aos anseios da população através do sistema legal vigente. Portanto, o momento de questionamento acerca das diretrizes e estruturas estatais oferece à população a oportunidade de reafirmar a defesa da democracia participativa, na qual o Estado deve atender aos anseios da população. Todavia, a despeito dos progressos relacionados à participação democrática, cumpre ressaltar a existência de entraves e particularidades que obstam o alcance dos objetivos almejados pela sociedade. Portanto, embora as manifestações populares representem uma carga legítima de indignação e se constituam em uma caixa de ressonância das mais variadas demandas, trata-se de fenômeno social que carece maiores estudos e regulamentação. (WOLKMER, 1996. p. 23)

Assim, modernamente, a ampliação do direito de participação popular, que nas democracias modernas é exercida através do voto, começou a indagar sobre a influência ou não, do poder econômico na formação dos consensos coletivos e até que ponto essa influência, caso exista, tem ou não relevância determinante no processo democrático.

Neri da Silveira pondera que não caberia apenas ao Estado a criação dos mecanismos para a escolha, devendo a educação do cidadão ser o norte principal de suas escolhas:

[...] se na ordem democrática, importa assegurar as liberdades civis e individuais, não menos exato é que o povo há de se preparar, conseqüentemente, para o efetivo e correto exercício das liberdades políticas. A democracia, enquanto forma de convivência social, é um valor, realizável e inexaurível. Assegurada, nas instituições, a universalidade do sufrágio, tarefa da maior importância com vistas a consolidar esse regime, impende ocorrer, qual seja, a de educação do povo para a democracia. [...] A educação para a democracia não pode, ademais ser obra, apenas, das campanhas eleitorais. Iniciada no lar, continuada na escola, desenvolvida no cotidiano das leituras e das informações, a cultura política levará o cidadão ao partido, à candidatura, ao sufrágio consciente e livre. (SILVEIRA, 2000, p. 16)

E a materialização mais efetiva dessa liberdade política se dá, ordinariamente, através do voto, momento em que o membro da sociedade faz suas escolhas, conforme definição de Rocha:

Voto é o instrumento jurídico pelo qual se declara, solene e formalmente, a opção por alguém (candidato) ou alguma coisa (instituição, regime, etc.). Sufrágio é participação para aclamar ou proclamar uma vontade, a qual se emite por meio do voto. Sufraga-se uma opinião mediante o voto, vale dizer, esse é o veículo de manifestação daquele. (ROCHA, 1996, p. 133)

3. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL

Dispõe a Constituição da República, no parágrafo único do artigo 1º que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”⁶

Segundo Kildare Gonçalves Carvalho, são três formas de se classificar uma democracia. Pode ser direta, quando o próprio povo exerce o poder político; democracia indireta, quando caracterizada pelo governo do povo, mas realizado por meio de um representante eleito e que toma as decisões pelo povo e, por fim, a democracia semidireta, quando coexistente a forma direta e indireta, onde o povo é representado pelo cidadão eleito, no entanto, conta com instrumentos capazes de exercer algum poder diretamente, como, por exemplo, o *recall*. (CARVALHO, 2002, p.106)

Na opinião de Dalmo Dallari (2011, p.157), “A impossibilidade prática de utilização dos processos da democracia direta, bem como as limitações inerentes aos institutos de democracia semidireta, tornaram inevitável o recurso à democracia representativa”, o que é o caso do Brasil.

Assim, como aponta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a democracia representativa é caracterizada como “um tipo de democracia em que o povo se governa indiretamente, por intermédio dos representantes que elege”, entretanto, poderá que a democracia representativa está bastante distante da democracia antiga, pois os votantes não exercem de fato o poder, mas estão limitados ao período de escolha de seus representantes, ou seja, período eleitoral.

Ora, com o sufrágil universal, os representantes vieram a ser escolhidos por todo (ou quase) o povo. Tomou, por isso, o governo representativo um carácter democrático. Veio a ser chamado democracia representativa. (FERREIRA FILHO, 2015, p.114).

Nas palavras de Eneida Desiree Salgado, “o exercício do poder, no entanto, dá-se, em grande parte, indiretamente, por meio da representação política”,

⁶ BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, p. 27

⁷ Recall político é a possibilidade de cassar e revogar o mandato de qualquer representante político, pelo eleitorado; é chamar de volta para "reavaliação" popular um mandatário improbo, incompetente ou inoperante.

principalmente porque, embora a democracia seja o governo de todos, todos não podem comandar ao mesmo tempo (SALGADO, 2007, p.61).

Ocorre que no processo democrático, conforme afirma Horbach, tende-se a formação de uma “elite democrática” que atua em prol de um determinado segmento, ainda que dentro de critérios eleitorais definidos:

Reconhecer a existência de uma elite democrática é afirmar que das mais variadas segmentações sociais, dos mais diferentes setores do povo, podem surgir lideranças capazes de representar os valores democráticos com legitimidade e participar ativamente do regime democrático como protagonista. (HORBACH, 2009, p.13):

Nesse prisma, a legitimidade da representação política e as variáveis inerentes ao processo são contestadas por alguns, como nas palavras de Macintyre:

Pois, numa sociedade na qual as preferências, seja no mercado, na política ou na vida privada, recebem o lugar que têm numa ordem liberal, detêm o poder aqueles que são capazes de determinar quais devem ser as alternativas entre as escolhas disponíveis. O consumidor, o eleitor e o indivíduo em geral tem o direito de expressar suas preferências por uma ou mais alternativas oferecidas, mas o conjunto de alternativas oferecidas possíveis é controlada por uma elite, e o modo como são apresentadas é controlada da mesma forma (MACINTYRE, 1991, p. 38)

Por outro lado, Paulo Bonavides é enfático ao afirmar a inexistência de outra via senão a democrática representativa:

O homem moderno, via de regra, ‘homem massa’, precisa de prover, de imediato, às necessidades materiais de sua existência. Ao contrário do cidadão livre ateniense, não se pode volver ele de todo para a análise dos problemas de governo, para a faina penosa das questões administrativas, para o exame e interpretação dos complicados temas relativos à organização política e jurídica e econômica da sociedade. Evidentemente, só há pois uma saída possível, solução única para o poder consentido, dentro no Estado moderno: um governo democrático de bases representativas. (BONAVIDES, 2007, p. 273)

3.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Segundo Pietro Costa (2010, p. 155) a representação se constitui “primariamente um ser e, secundariamente um agir: podemos falar da representação com um “ser para” (ou “no lugar de”) um sujeito ausente e\ou como um “agir por” (ou “no lugar de”) um sujeito inativo”.

No âmbito civil, por exemplo, a representação atende as especificidades contidas no contrato de mandato e não pode ir além nem aquém do estipulado e caso tal contrato seja descumprido, é passível sua rescisão.

Por outro lado, a representação política, está pautada numa relação onde a sociedade, vista de forma unitária, cede poder a outrem que deverá agir por esta no âmbito público.

Sobre a representação política Eneida Desiree Salgado leciona conforme o acima descrito:

O povo é o titular do poder político, é o titular da soberania e do Poder Constituinte: apenas o povo, portanto, pode validamente concretizar o ideal democrático em um projeto. O exercício do poder, no entanto, dá-se, em grande parte, indiretamente, por meio da representação política. (2007, p.61)

Por volta de 106 a.C. e 43 a.C., Cícero já observava a representação política como algo essencial ao redigir uma espécie de “manual da campanha eleitoral” onde identifica três elementos de um processo eleitoral. Conforme suas conclusões, são três fatores geradores de representação e identificação de um eleitor para como o representado: deve realizar favores, atender a todos com simpatia e fomentar a esperança⁸. (CÍCERO, 2000, p.35)

Dalla Rosa, por outro lado, apresenta a representação política em três concepções distintas que podem ser entendidas como uma autoridade delegada, uma relação de confiança e, ainda, como reflexo de uma sociedade onde o representante corresponde ao representado. (DALLA-ROSA et al., 2003, p.266).

Nesses parâmetros, a primeira concepção de representação política é associada à ideia de autoridade delegada de um para outro, isto é, do povo para o governante (administrador do poder delegado). Nesta hipótese, a vontade do representante constituído legalmente pela maioria é também tida como a vontade

⁸ Cícero (2000, p.35) expressa: “Graças aos mais insignificantes favores as pessoas são levadas a julgar que há motivo suficiente para declarar seu apoio --- que dizer então daqueles para quem você representou a salvação! [...] Quanto aos que são atraídos pela esperança, que aliás é um tipo de gente muito mais zelosa e devotada, aja de modo a parecer pronto e disposto a prestar ajuda, e também de modo a perceberem que você é um observador cuidadoso das tarefas executadas por eles, deixando bem claro que você acompanha com maior atenção quanto cada um deles tem feito e providenciado. O terceiro tipo é o apoio espontâneo, que será preciso consolidar expressando agradecimentos, adaptando o discurso aos argumentos que parecem seduzir cada adepto isoladamente, dando mostras de retribuir-lhes a mesma simpatia, sugerindo que a amizade pode transformar-se em íntima e habitual”.

geral, mesmo com uma minoria discordante. Segundo os autores, neste caso, o representante deve decidir, administrar, comandar, enfim, exercer o governo estritamente conforme a vontade do povo, considerada absoluta e soberana. A representação política se dá através periodicidade na escolha dos governantes e obediência do representante, podendo inclusive ter seu mandato revogado. A segunda concepção é pautada na relação intrínseca de confiança entre representados e representantes escolhidos. Por este prisma o representante não encontra a necessidade de consultar seus eleitores, mesmo que um número pequeno de eleitos exerça o controle governamental e, mesmo havendo uma incidência elitista, o representante ainda sim deve velar pelo interesse de seus representados. Como exemplo, para realizar a tarefa de governar, conta-se com o parlamento, como local de reunião apropriado onde a elite juntamente toma decisões pelo povo. Por fim, a representação política ainda pode ser entendida segundo os autores, como uma demonstração da realidade social dos próprios representantes, isto é, o eleito é exatamente o reflexo de seus representantes, tais como suas ideias, convicções, e características sociais. Esta concepção pode ser observada nos casos de autoritarismo e a arbitrariedade, onde o governante afirma sua legitimidade pelo fato de corresponder com as características ideológicas dos representantes, em que o processo eleitoral torna-se uma forma legítima de adequação entre representantes e representado. (DALLA-ROSA; et al. 2003, p.267).

Constituindo-se desta forma, a representação como a entrega da legitimidade decisória para um representante do todo⁹.

O cientista político Bernard Manin, no artigo “As metamorfoses do governo representativo” (1995), delineou quatro princípios¹⁰ do governo representativo, elaborados na origem do governo representativo e que nunca foram postos em questão: a) *os representantes são eleitos pelos governados* – o que demonstra a necessidade de eleições periódicas, sem que, com isto, se elimine a diferença entre governantes e governados; b) *os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores* – o que implica na

⁹ Dalmo Dallari, descreve o conceito jurídico de povo como "o conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano". (DALLARI, 1994, p. 85

¹⁰ Bernard Manin (1995) esclarece o sentido do termo “princípios” no texto, para afastar eventual imprecisão terminológica: “Ao me referir a “princípios” não estou falando de meras abstrações ou ideais, e sim de ideias que se traduziram em práticas e instituições concretas.”

rejeição da teoria do mandato imperativo, vez que, embora possam ser destituídos, “os representantes mantêm um certo grau de independência em suas decisões”; c) *a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo* – vez que “desde o final do século XVIII, prevalece a ideia de que um governo representativo supõe que os governados possam formular e expressar livremente suas opiniões políticas”; e d) *as decisões políticas são tomadas após debate* (MANIN, 1995, *passim*).

Os quatro princípios citados por Manin, contudo, não se apresentaram da mesma forma desde sua concepção, vez que o governo representativo passou por profundas transformações nos últimos dois séculos. Segundo o autor:

“Nos últimos dois séculos, o governo representativo passou por importantes modificações, especialmente durante a segunda metade do século XIX. A mudança mais evidente, que mais chamou a atenção dos historiadores do governo representativo, diz respeito ao direito de voto: a propriedade e a cultura deixaram de ser representadas e o direito ao sufrágio foi ampliado. Essa mudança ocorreu paralelamente a uma outra: a emergência dos partidos de massa. O governo representativo moderno foi instalado sem a presença de partidos organizados, seguindo os exemplos das revoluções inglesa, americana e francesa. A maioria dos fundadores do governo representativo chegava a pensar que a divisão entre partidos ou “facções” era uma ameaça ao sistema que pretendiam estabelecer. A partir da segunda metade do século XIX, porém, a presença de partidos políticos na organização da expressão da vontade do eleitorado passou a ser vista como um componente essencial da democracia representativa. Além disso, os programas políticos também tinham um papel de reduzida importância no modelo original dos governos representativos: a própria ideia de plataforma política era praticamente desconhecida no final do século XVIII e início do século XIX. Mas com o aparecimento dos partidos de massa, os programas políticos passaram a ser um dos principais instrumentos da competição eleitoral”. (MANIN, 1995)

Manin identifica três “tipos-ideais” de governo representativo, que se apresentaram no decorrer do tempo: a) o *parlamentar*; b) a *democracia de partido*; e c) a *democracia de público*. Desse modo, os quatro princípios anteriormente delineados se apresentam de forma diferente de acordo o “tipo-ideal” de governo representativo vigente.

No governo representativo de tipo *parlamentar*, que prevaleceu até a primeira metade do século XIX, as *eleições* eram concebidas como “um meio de conduzir ao governo indivíduos que gozavam da confiança de seus cidadãos” (MANIN, 1995). Por isso, o governo parlamentar também é chamado *democracia dos notáveis*. Os governantes não eram considerados porta-vozes, mas seus

homens de confiança de seus eleitores, razão pela qual estes não interferiam na deliberação daqueles. Já a liberdade de expressão e de opinião dos eleitores era manifestada por meio de associações, manifestações, petições, campanhas de empresa, e nem sempre correspondia às decisões políticas do Parlamento. Por fim, os debates eram realizados no seio do Parlamento que, segundo Manin (1995), era “um local de deliberação no sentido pleno da palavra, ou seja, um lugar onde políticos definem suas posições através da discussão e onde o consentimento de uma maioria é alcançado através da troca de argumentos”.

Conforme o direito ao sufrágio foi se ampliando, diminui-se a importância dos “notáveis” e os partidos políticos ganharam força. Segundo Bernard Manin (1995):

“O aparecimento dos partidos de massa e de seus programas veio transformar a própria relação de representação. A existência de partidos organizados aproximava os representantes dos representados. Os candidatos passaram a ser escolhidos pela organização partidária, na qual militantes de base tinham a oportunidade de se manifestar. A massa do povo podia, assim, ter uma certa participação na seleção de candidatos e escolher pessoas que compartilhassem de sua situação econômica e de suas preocupações. Uma vez eleitos, os representantes permaneciam em estreito contato com a organização pela qual se elegeram, ficando, de fato, na dependência do partido. Isso permitia aos militantes, ou seja, aos cidadãos comuns, manter um certo controle sobre seus representantes fora dos períodos eleitorais. Apresentando-se diante dos eleitores com um programa, os partidos pareciam dar aos próprios cidadãos a possibilidade de determinar a política a ser seguida.”

Na democracia de partido, em razão do expressivo aumento do eleitorado, os cidadãos não votavam mais em quem conheciam pessoalmente, mas no candidato que representava o partido de sua preferência. Segundo Manin (1995), “os partidos políticos, juntamente com suas burocracias e sua rede de militantes, surgiram exatamente para mobilizar esse eleitorado mais numeroso”. Já no que tange à independência dos governantes, observa-se que, na democracia de partido, “os representantes não são mais indivíduos livres para votar segundo sua consciência e julgamento: eles estão presos à disciplina partidária e dependem do partido que os elegeu” (MANIN, 1995). Os partidos políticos também influenciam fortemente a opinião pública, mantendo laços com associações e órgãos de imprensa. Os debates perdem a importância, vez que “na democracia de partido, as sessões plenárias do Parlamento não são mais um fórum de debates deliberativos.

Uma rígida disciplina comanda o voto no interior de cada campo de forças” (MANIN, 1995).

O desenvolvimento dos meios de comunicação em massa¹¹ impulsionaram a segunda transformação no governo representativo, inaugurando a denominada *democracia do público*. Os partidos políticos, a partir da metade do século XX, vão aos poucos perdendo importância, e a escolha eleitoral passa por um processo de personalização. A independência parcial dos governantes em relação a vontade dos eleitores se mantém. Os meios de comunicação, formadores da opinião pública, perdem sua relação com os partidos políticos, passando a ser dominados por grupos econômicos. Já os debates públicos transcendem as paredes do Parlamento e das agremiações partidárias, conforme denota Manin (1995):

“A existência de um eleitorado bem-informado e interessado, que pode ser empurrado de um lado para o outro, estimula os políticos a expor suas idéias diretamente ao público. Pode-se conquistar o apoio de uma maioria a uma determinada orientação política falando diretamente ao eleitorado. O debate de temas específicos não fica mais restrito aos muros do Parlamento (como no parlamentarismo), nem às comissões consultivas entre partidos (como na democracia de partido); o debate se processa no meio do próprio povo. Em consequência, o formato de governo representativo que hoje está nascendo se caracteriza pela presença de um novo protagonista, o eleitor flutuante, e pela existência de um novo fórum, os meios de comunicação de massa”.

A importância dos meios de comunicação em massa na formação da opinião pública e no processo de escolha eleitoral no estágio atual do sistema representativo, conforme apontado por Manin (1995), será retomada oportunamente quando tratarmos do financiamento privado de campanhas.

3.2 CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Nas democracias modernas, tem-se levantado a hipótese de que a faculdade dada a maioria para escolha dos representantes não esteja atingindo o âmago das massas de modo satisfatório, pois conforme demonstra Paulo Bonavides,

¹¹ Apesar de Bernard Manin (1995) se referir ao rádio e à televisão, sua análise ganha especial importância nos tempos atuais com o desenvolvimento e proliferação de novas tecnologias de comunicação, como a telefonia celular e a internet.

“o constitucionalismo democrático emancipou politicamente as massas com o sufrágio universal. Mas não soube ainda conquistá-la. Urge que seu voto, como sucedeu na Itália e na Alemanha, não seja de tal modo pervertido, que uma faculdade democrática se converta em antidemocrática. (BONAVIDES, 2009, p.190)

Segundo Lenio Luiz Streck e José Luiz Bolzan de Moraes (2006, p. 156), a representação política, como mecanismo moderno da democracia, passa por um processo de ruptura, denominado “crise política” ou “crise de representação”. Segundo os autores:

“O modelo da democracia representativa, como alternativa possível em uma sociedade que se complexificou – seja em razão do número crescente daqueles que conquistavam a inserção no jogo político, o que inviabilizou a tomada de decisão por todos os interessados através das assembleias de cidadãos, como versão renovada da caricatura de democracia direta da Grécia Antiga, seja em face das dificuldades técnicas trazidas pelo tipo e conteúdo dos temas postos em discussão, o que transformou a política, muitas vezes, em refém das referências tecnológicas, das estatísticas, das probabilidades e das valorações micro e macro econômicas, o que dificultou/inviabilizou a tarefa política como o jogo dialético de pretensões, seja, ainda, pelo volume quantitativo de questões postas à solução, o que implicou uma atividade *full time* que excluiu o cidadão – ocupado demais em prover o seu cotidiano – do jogo político, ao mesmo tempo que excluiu o político do debate social dos temas -, se tornou um instrumento incapaz de responder adequadamente a todos os anseios, pretensões, intenções etc., o que conduz a tentativas de esvaziá-la como lugar adequado ao jogo da política, a tentativas de fantochizá-la – tornando-a apenas um estereótipo formal pela ausência de alternativas reais de escolha -, a tentativas de transformá-la, incorporando instrumentos de participação popular direta o seu interior ou reconstruindo-a com a transformação de seu caráter intrínseco“(STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2006, p. 156-157).

Quando se referem à denominada “fantochização da democracia”, Streck e Bolzan de Moraes (2006, p. 157) buscam ilustrar o desaparecimento de alternativas reais de escolha, em razão do enfraquecimento do espaço público da política e da sua economicização, conduzindo o cidadão a um processo de “apatia política” diante da sensação de “total desnecessidade mesmo dos próprios instrumentos de escolha dos representantes: as eleições”. Desse modo,

“se, em razão de contextos econômicos ou de pautas do capitalismo financeiro, os mercados alteram seus humores com a rapidez volátil da transferência eletrônica de ativos financeiros, fazendo com que as candidaturas dêem respostas idênticas às questões que lhes são postas, desaparece o caráter representativo do sistema, diluído na homogeneidade de respostas. Quando a incerteza, própria do jogo político eleitoral, produz o pânico econômico e se a este cabe a função de estabelecer as pautas políticas, o sistema representativo, calcado na diferença, na alternância, na

incerteza dos resultados, etc., a representação política cede espaço às certezas econômicas e desfaz-se o espaço próprio da política e de seus mecanismos” (STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2006, p. 157-158).

Esse desinteresse moderno de participação na atividade política, também, foi analisado por Norberto Bobbio ao refletir sobre a apatia política:

“Olhemos ao nosso redor. Nas democracias mais consolidadas assistimos impotentes ao fenômeno da apatia política, que frequentemente chega a envolver cerca de metade dos que têm direito de voto. Do ponto de vista da cultura política, estas são pessoas que não estão orientadas nem para os output nem para os input. Estão simplesmente desinteressadas daquilo que, como se diz na Itália com uma feliz expressão, acontece no ‘palácio’. Sei bem que também podem ser dadas interpretações benévolas da apatia política” (BOBBIO, 1986, p. 32).

Com isso, o estudo dos diversos de mecanismos legais de interferência no exercício do mandato dos eleitos, cuja aplicação existe em exceção à regra de temporariedade dos mandatos, tem sido crescente nas democracias modernas.

No Brasil, o instituto do *impeachment* é definido como uma forma de interferência de caráter político. Paulo Brossard afirma que “como no direito norte-americano e argentino, o ‘impeachment’ tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos, julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos”. (BROSSARD, 1992, p. 75)

Por outro lado, o Brasil não conta com um sistema de *recall*¹², capaz de cassar ou revogar mandato político de maneira antecipada quando este não atender à conduta esperada dos representados.

¹² “O *recall* é uma instituição norte-americana, que tem aplicação em duas hipóteses diferentes: ou para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, ou para reformar decisão judicial sobre constitucionalidade de lei. No primeiro caso, exige-se que um certo número de eleitores requeira uma consulta a opinião do eleitorado, sobre a manutenção ou a revogação do mandato conferido a alguém, exigindo-se dos requerentes um depósito em dinheiro. (...) Se a maioria decidir pela revogação esta se efetiva. Caso contrário, o mandato não se revoga e os requerentes perdem para o Estado o dinheiro depositado. O *recall* judicial, bastante controvertido, foi preconizado por THEODORE ROOSEVELT, em 1912, numa de suas campanhas eleitorais. Segundo sua proposição, as decisões de juízes e Tribunais, excluída a Suprema Corte, vnegando a aplicação de uma lei por julgá-la inconstitucional, deveriam poder ser anuladas pelo voto da maioria dos eleitores. Ocorrida essa anulação a lei seria considerada constitucional, devendo ser aplicada. Inúmeros Estados acolheram o *recall* judicial em suas respectivas constituições, visando , sobretudo, a superar os obstáculos à aplicação de leis sociais(...). Apontam-se entretanto, muitos inconvenientes em todas as modalidades de *recall*, em razão pela qual seu uso é relativamente raro, devendo-se notar que os parlamentares, a quem caberia aperfeiçoar esse instituto, preferem eliminá-lo para não ficarem sujeitos a seus efeitos.” (DALLARI, 2011, p.155-156)

O Equador possui o instituto da *revocatória do mandato*. Por este instrumento permite-se que, através da iniciativa de trinta por cento dos eleitores da determinada circunscrição e uma vez verificados atos de corrupção ou descumprimento injustificado do plano de trabalho proposto pelo eleito, faça-se a revogação do mandato de prefeitos e deputados. (BORN, 2014, p.41)

Na Alemanha, o ordenamento jurídico prevê o *Abwahl que consiste* no instituto de iniciativa popular que tem o objetivo de destituir do cargo os presidentes executivos de autarquias públicas, uma vez que tais cargos na Alemanha são assumidos mediante eleições. (BORN, 2014, p.40)

Embora o Brasil conte com alguns instrumentos de participação democrática, como o plebiscito que é uma forma popular na qual o cidadão pode opinar sobre determinada decisão política do governante, antes que ela seja efetivada (artigos 14, I; e 18, §3º, da Constituição da República) e o referendo que é efetivado após decisão legislativa (artigo 14, II da Constituição da República) tais instrumentos são pouco utilizados e, nas palavras de Carvalho, “o povo tem cada vez mais sua real vontade suprimida por seus representantes eleitos.”. (CARVALHO, 2002, p.109)

Ocorre que nos últimos anos, a sociedade tem ficado fragilizada com a revelação de corrupção, desvios de verbas e incoerências políticas dos representantes, levando a cada dia mais ao descrédito da representação política dentro do sistema democrático. Nas palavras de Flávio Cheim Jorge e Marcelo Abelha Rodrigues:

“[...] não é suficiente que uma Constituição diga que “está instituída a democracia representativa” para que concretamente o povo se sinta o governador dos designios do Estado brasileiro por meio de seus representantes escolhidos pelo voto. Ora a democracia representativa, que serve de modelo de regime democrático para o nosso país e para a esmagadora maioria dos Estados precisa ser implementada, realizada em concreto, justamente para que o discurso no papel coincida com o discurso prático, ou seja, para que de fato o poder seja do povo”. (JORGE e RODRIGUES, 2014. p.36.)

Para os autores (2014, p.43), tal situação se referente a uma crise no sistema de representação, apresentando diversas causas que intensificariam cada vez mais esse problema no sistema eleitoral, como por exemplo, improbidades dos representantes já eleitos, corrupção e abuso de poder, troca de favores partidárias,

mitigando, também, instrumentos jurídicos da representação partidária pelo sistema proporcional.

Alexandre Cardoso (2007, p. 10), salienta que

O atual e exaurido modelo político-eleitoral é o principal ingrediente do desprestígio e da corrupção do parlamento brasileiro em todas as esferas. Um modelo em que o voto no candidato “A” elege o candidato “B”. Somente seis por cento dos candidatos atingem o quociente eleitoral, enquanto o restante se beneficia de votos alheios. Esse tipo de política, aliado à manipulação da assistência social, é a responsável pela eleição de “simpatizantes” do narcotráfico, do roubo de cargas e do tráfico de armas.

Fernando de Brito Alves (2013, p. 166) salienta que, em razão da inúmeras críticas levantadas contra o sistema eleitoral brasileiro, a questão da reforma política é tema recorrente na doutrina e tem sido objeto de discussão no legislativo desde o fim da ditadura militar. Segundo Alves (2013, p. 167): “sua ocorrência se intensificou bastante na última década, de modo que atualmente tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal possuem comissões especiais para promover o debate sobre o tema, bem como acompanhar as propostas de emenda à constituição, atualmente em tramitação”. Segundo Agra (2011, p. 49):

A reforma política abrange todas as modificações realizadas nos institutos que auferem os ditames da soberania popular, reestruturando os seus mecanismos, o que representa muito mais que uma alteração eleitoral porque incide nas estruturas da própria representação de poder. Portanto, a reforma eleitoral é uma das segmentações da reforma política.

A temática da Reforma Política representa um amplo debate na sociedade e vem sendo tratada em múltiplas frentes, como por exemplo os sistemas eleitorais (majoritário, proporcional, misto), financiamento eleitoral e partidário, coligações partidárias, voto facultativo, cláusula de desempenho, fidelidade partidária, reeleição para cargos executivos, entre outros temas que fogem aos estreitos objetivos do presente trabalho. Contudo, haja vista a influência que exerce no custo das campanhas eleitorais, teceremos breves considerações acerca do sistema eleitoral adotado no Brasil.

Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes (2006, p. 188) conceituam sistemas eleitorais como “mecanismos que permitam a expressão da vontade popular para a composição dos *loci* de representação política, seja no âmbito da

função executiva, seja no espectro da função legislativa estatais”. Segundo Bonavides (2003, p. 247): “o sistema eleitoral adotado num país pode exercer – e em verdade exerce – considerável influxo sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto a índole das instituições e a orientação política do regime”. Agra (2011, p. 53), leciona que:

A nitidez de que o sistema eleitoral se reveste propicia maior ou menor incentivo às decisões democráticas, podendo, inclusive, servir como instrumento de uma democracia simbólica, em que os donos do poder utilizam as eleições como apanágios para manutenção de seu poder real na sociedade. Sua utilização tergiversa pode propiciar o *gerrymandering*, em que se distribuem as circunscrições eleitorais com a finalidade exclusiva de atender alguns interesses políticos, sem delimitá-las de forma técnica e imparcial. Sua estruturação também pode acarretar o *malapportionment*, que significa a desproporcionalidade de peso entre as diversas circunscrições eleitorais.

Tradicionalmente, se reconhece dois grandes sistemas eleitorais (PINTO, 2005, p. 168): o sistema majoritário e o sistema proporcional. Alguns autores, como José Jairo Gomes, identificam, ainda, um terceiro sistema eleitoral, denominado sistema misto, que seria “formado pela combinação de elementos daqueles” (GOMES, 2015, p. 121). Outros autores, como Virgílio Afonso da Silva (1998, *passim*), não reconhecem a existência de um sistema eleitoral misto.

Pelo sistema majoritário, “é considerado eleito o candidato que receber maior número de votos dos eleitores” (PINTO, 2005, p. 169). É adotado no Brasil para os cargos de Senador, Presidente da República, Governador e Prefeito (Constituição Federal, artigos 46, 77, 28 e 29).

Já no sistema proporcional, “o mandato é distribuído em função da votação recebida por cada partido” (PINTO, 2005, p. 170). Segundo Fernando de Brito Alves (2013, p. 168), o sistema proporcional “converte votos em mandatos, considerando todos os competidores do processo eleitoral, seus votos individualmente considerados e a proporção total de votos válidos do pleito”. No Brasil, para eleição de vereadores, deputados estaduais e deputados federais, uma variante do sistema proporcional, denominada sistema proporcional de listas abertas¹³. Segundo Alves:

¹³ Em sentido diverso, Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 155) e Silvanildo de Araújo Dantas (2011, p. 72), entendem que o Brasil não adota o sistema eleitoral proporcional de listas abertas, mas de listas fechadas. Todavia, a doutrina e jurisprudência majoritária classificam o sistema eleitoral adotado pelo Brasil como “proporcional de listas abertas” (ALVES, 2013, p. 168).

O sistema proporcional possui três variantes: a) o de listas fechadas, b) o de listas flexíveis e c) o de listas abertas. Na variante de listas fechadas, a lista de representantes é definida pelo partido político; na de listas flexíveis, os partidos elaboram as listas dos representantes e os eleitores podem contribuir com a alteração da ordem dos representantes; por fim, no sistema proporcional de listas abertas, adotado pelo Brasil, desde a década de 40 do século passado, a lista de representantes, bem como a ordem dos candidatos, é definida de forma majoritária, pelo número de votos obtidos por cada um deles (ALVES, 2013, p. 168-169).

Segundo Alexandre Cardoso (2007, p. 12), atualmente, apenas 5 países (Brasil, Chile, Peru, Polônia e Finlândia) adotam o sistema proporcional de listas abertas. A adoção desse sistema, denota Maurício Rands (2007, p. 17), favorece a cultura do excessivo individualismo da representação política, fragiliza a ação coletiva e organizada em torno de projetos e programas de governo, e aumenta a influência do poder econômico na política. Afirma Rands:

À parte o financiamento público dos fundos partidários e da propaganda gratuita, cada candidato organiza e registra seu próprio comitê financeiro, mobilizando contribuições pessoais, de simpatizantes e de empresas. Com tamanhos recursos muitas candidaturas encontram êxito nos currais onde o voto é dado sem que o eleitor sequer conheça as propostas dos candidatos. São milhões os brasileiros que sequer podem lembrar o nome do parlamentar que escolheram nas últimas eleições. Alguns eleitos, nessas condições, devem muito maior fidelidade aos que providenciaram os recursos da campanha do que aos próprios eleitores, aos partidos e aos programas que retoricamente adotaram (RANDS, 2007, p. 17).

No mesmo sentido, é a crítica de Fernando Knoerr (2009, p. 139), no sentido de que o sistema adotado favorece a multiplicação de novos partidos políticos, despegados de um programa ou ideologia políticas.

Dantas (2011, p. 72-73), sintetiza as críticas levantadas contra o atual sistema eleitoral proporcional brasileiro nos seguintes termos:

O sistema eleitoral brasileiro apresenta algumas distorções que geram graves consequências jurídicas e políticas na engenharia do ordenamento legal e constitucional do Brasil, tais como o personalismo excessivo dos candidatos a postos parlamentares, a ingovernabilidade proveniente da proliferação de partidos políticos, o enfraquecimento dos partidos políticos fruto da alta personificação dos seus próprios candidatos, a baixa legitimidade da representação política e a inconstitucionalidade da forma de preenchimento das sobras de cadeiras no cômputo final das eleições.

Além disso, o sistema proporcional de listas abertas um dos grandes responsáveis pelo elevado custo das campanhas eleitorais no Brasil, vez que: a)

tendo em vista que as circunscrições eleitorais abrangem a totalidade do estado (nas eleições gerais) ou do município (nas eleições municipais), o candidato precisa angariar recursos para captar o voto de um número muito grande de eleitores, disperso por grandes extensões territoriais, incrementando os gastos com logística e propaganda eleitoral; b) como no sistema de listas abertas a ordem da eleição e suplência é aferida de acordo com a votação nominal, os candidatos do mesmo partido concorrem entre si pelas vagas que o partido angariar, aumentando a competitividade e os custos da campanha¹⁴. Em sentido semelhante, assevera Walber de Moura Agra (2011, p. 60):

A desvantagem desse modelo [sistema proporcional de listas abertas] é que ele forceja uma disputa entre os candidatos de um mesmo partido, sem contribuir para a sedimentação dos programas partidários. Por conseguinte, os eleitores que desconhecem o sistema eleitoral nacional votam diretamente naquela celebridade, por tudo que ela representa ou representou, dando ensejo ao voto com base na afinidade ou simpatia, valorizando-se o voto pessoal e depreciando-se as instituições políticas. O sistema proporcional em lista aberta estimula a prática do clientelismo e da venda de votos, permitindo que candidatos sem vivência partidária, apenas por terem certa notoriedade, possam ser eleitos, até mesmo realizando uma concorrência desleal com candidatos de seu próprio partido.

É evidente, portanto, que a discussão sobre os modelos de financiamento de campanha eleitoral não pode passar ao largo da necessária reformulação do sistema eleitoral, haja vista seu inevitável reflexo no custo das campanhas¹⁵. Neste ponto, resta oportuno lembrar a advertência de Torquato Jardim (2011, p. 134) aos entusiastas de uma Reforma Política:

¹⁴ “Na prática, para que um candidato seja eleito a um cargo parlamentar, é imprescindível que obtenha a maior quantidade de votos nominais dentro da própria legenda da qual ele faz parte, uma vez que, quando da distribuição das cadeiras a que cada partido tem direito, o total de votos de cada candidato individualizado é decisivo para a sua eleição. Dessa forma, para um candidato de um determinado partido, mais importante do que ter mais votos do que os candidatos dos partidos adversos é ter mais votos do que os seus companheiros de partido” (DANTAS, 2011, p. 78).

¹⁵ “Así, por ejemplo, los sistemas electorales orientados a las candidaturas individuales, los sistemas de voto preferencial, las estructuras federales y los sistemas de partidos altamente fragmentados inciden en un aumento en el número de estructuras de campaña y reducen las economías de escala que son inherentes a modelos más centralizados. Al multiplicar los puntos de entrada y salida del dinero y, por ello, los obstáculos para aplicar controles financieros, las estructuras electorales descentralizadas requieren de un marco regulatorio diferente que el que precisa un sistema basado en listas partidarias cerradas en un país con estructura unitaria. La tarea de diseñar regulaciones adecuadas al financiamiento político requiere, pues, que los reformadores comprendan los vínculos que ligan las reglas de financiamiento político a su entorno institucional y político” (CASAS; ZOVATTO, 2014, p. 43).

Aquellos que se baten por cambios parecen olvidados además de otra constatación fundamental: el derecho electoral es absolutamente *sui generis* — él es concebido y editado por sus propios destinatarios. Al contrario de todas las demás ramas del derecho, sus normas no se destinan a la universalidad de la sociedad civil, sino, tan solo, a establecer una regla de juego para los que detentan el poder constitucional de la representación política. Vale decir, el “valor jurídico” tutelado por la norma electoral es la perpetuación del poder. Juscelino Kubistcheck, presidente de Brasil en los años 1956-61, con su famosa sonrisa enigmática de político que todo lo sabía, decía que “el Congreso Nacional es una asamblea de vencedores”. Difícil es imaginar que los dueños del poder corten sobre la propia carne.

Neste momento, sugerem que essas distorções podem ser, na atualidade, entendido através do estudo e análise da influência do aspecto econômico no exercício da garantia de escolha livre do cidadão, analisando a legislação que trata do financiamento das campanhas eleitorais e a potencialidade no desequilíbrio do pleito.

Nas palavras de SANSEVERINO, o tema é de extrema complexidade:

Cabe destacar a relevância e essencialidade do tema do “financiamento de campanhas eleitorais”, sob diversas perspectivas. Além disso, o tema relativo ao “financiamento de campanhas eleitorais” apresenta complexidade, controvérsia, atualidade e recorrência. (SANSEVERINO, 2012, p.252)

Neste momento, portanto, o financiamento de campanhas eleitorais surge como um fator determinante no debate sobre democracia moderna.

4. O FINANCIAMENTO POLÍTICO

O assunto do financiamento da atividade política está presente em todos os países do mundo que tem como pilar fundamental o regime democrático de direito, eis que se buscam métodos eficazes de controle da movimentação dos recursos financeiros, com um objetivo muito simples, que é evitar os constantes abusos de poder econômico, as fraudes, e opor-se a corrupção (KANNAN, 2012, p. 271). No mesmo sentido, assinala Lara Marina Ferreira (2011, p. 92):

A relação que se estabelece entre poder político e poder econômico na sociedade pós-moderna revela, na questão do financiamento de campanhas eleitorais, facetas e implicações extremamente complexas, diante das quais a possibilidade de consenso se mostra cada vez mais difícil. Embora essa dificuldade não seja uma especificidade brasileira, nossos recorrentes escândalos de corrupção na esfera política contribuem para que o tema seja apresentado como uma das peças fundamentais da reforma política, reavivando, de tempos em tempos, a discussão.

Sánchez (2002, p. 223-224) considera o tema um dos tópicos mais importantes do direito eleitoral contemporâneo:

Debemos señalar de inmediato que el tema de los financiamiento de los partidos políticos es – bajo nuestro punto de vista – uno de los tópicos más importantes, sino el más significativo, dentro del derecho partidario y electoral contemporáneo. La presencia, el uso y abuso del “dinero” en la política es un tema tan viejo como la humanidad misma. En este sentido, el fenómeno social, político y económico que implica el financiamiento de los partidos políticos, no es pues un dato nuevo, lo que sí es relativamente nuevo, es el estudio científico y la regulación jurídica del fenómeno. Para ser más preciso, los primeros intentos de regulación del financiamiento de los partidos se pueden rastrear a finales del siglo XIX en Inglaterra con leyes que buscan regular y controlar actividades o prácticas corruptas en el escenario político-electoral. Por otro lado, en los Estado Unidos de América, también desde principios del siglo XX, en 1907, se legisló para frenar la influencia de los grandes conglomerados económicos en la política. Sin embargo, en ambos casos la legislación elaborada resultó ser ineficaz ante una realidad política hartamente huidiza y compleja, lo que dio como resultado su nula, o en el mejor de los casos, deficiente observancia, situación que aún en pleno año 2002, prevalece en la gran mayoría de los países del mundo, y que el caso de los Estados Unidos de América sigue en “proceso de perfeccionamiento” (...).

No Brasil, o tema ganhou considerável importância, após a vigência da Constituição da República de 1988 e, após, com a realização do *impeachment* do até então presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, envolvido em escândalos

de formação de “caixa dois” juntamente com seu tesoureiro Paulo César Farias, em casos que envolviam empresas financiadoras da campanha e que teriam supostamente obtido facilidades para obtenção de contratos licitatórios com o Poder Público.

Segundo Lara Marina Ferreira (2011, p. 94):

Os escândalos de corrupção que envolveram a campanha e o governo do presidente Fernando Collor de Melo acenderam as discussões sobre o sistema de financiamento de campanhas políticas no Brasil. No centro das investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que levou ao impeachment do primeiro presidente da República eleito após o regime militar estavam as atividades de seu tesoureiro de campanha, as doações ilegais e o tráfico de influência entre financiadores e governo. O relatório da CPI traz um capítulo que analisa o tema, bem como propostas destinadas a regulamentar a arrecadação e a fiscalização desses recursos financeiros.

O décimo capítulo do relatório final da CPI que levou ao *impeachment* de Collor (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 303-327) discorre sobre os “fatores que possibilitaram esquemas tipo PC” e apresenta proposta de projeto de lei para alteração dos mecanismos de financiamento de campanhas eleitorais, que influenciou edição das Leis n. 8.713/1993 e 9.100/1995 que regulamentaram as eleições de 1994 e de 1995, respectivamente (FERREIRA, 2011, p. 97)¹⁶.

Com a promulgação da Lei 9.504, de 30 de setembro 1997 – a Lei das Eleições –, houve uma resposta normativa para o fim de regulamentar o processo eleitoral, com a criação de regras e providências em relação ao financiamento de campanhas, tais como, limites e vedações, conforme explica Ana Claudia Santano:

“O tema do financiamento da política brasileira ganhou maior notoriedade a partir dos anos 90, durante a campanha eleitoral do então candidato à Presidência da República Fernando Collor de Mello, que ao final seria eleito. Tendo em vista que estas eleições foram as primeiras eleições diretas a Presidência da República, surgiram inquietações antes não existentes, como o problema da prestação de contas dos recursos utilizados nas campanhas, principalmente frente ao grande número de escândalos

¹⁶ “Um último e importante destaque é colocado no sistema eleitoral brasileiro, sobretudo no que se refere às distorções do sistema proporcional. Segundo o relatório, o sistema proporcional brasileiro conduz à fragmentação ideológico-partidária, dificulta o controle dos parlamentares pela sociedade e contribui para o encarecimento das campanhas eleitorais. Nesse ponto, o relatório destaca o sistema distrital misto alemão como modelo a ser estudado e perseguido, na medida em que diminui os riscos inerentes ao sistema distrital puro (formação de maiorias e exclusão de minorias) e fortalece a representação partidária. Essa relação estreita apontada entre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais, por um lado, e sistema eleitoral, por outro lado, acompanha todo o debate sobre o tema. Como crítica principal, apresentam-se a fragilidade dos partidos políticos e a desconfiança da sociedade em relação a eles” (FERREIRA, 2011, p. 96).

envolvendo o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais. Desde então as leis referentes ao tema sofreram importantes modificações, até o seu estado atual”. (SANTANO, 2013, p.108)

Ao tratar do financiamento das eleições, “deve-se ter em mente a sua ligação quase indissolúvel com a democracia, afinal, a preocupação com o financiamento só tem seu início porque o centro de nosso sistema jurídico é justamente um estado democrático, que preza uma lógica igualitária nos procedimentos, por isso, qualquer fator que gere insegurança a tal modelo deve ser barrado ou corrigido” (SANTANO, 2013, p.105). Desse modo, “a preocupação com o sistema de financiamento de partidos e de campanhas eleitorais constitui, em verdade, a preocupação com a igualdade de condições entre os candidatos e com a garantia de não ingerência de interesses privados no processo de tomada de decisões em interesses públicos” (FERREIRA, 2011, p. 94).

Na definição de Bruno Wilhelm Speck (2012, p.56), “na definição mais simples, o financiamento político abrange todos os recursos mobilizados por partidos políticos e candidatos durante e fora das campanhas eleitorais. Trata-se, portanto, do financiamento da competição política”.

O financiamento pode ser considerado, ainda, como o meio que faculta os capitais necessários a um determinado empreendimento, isto é, a maneira como se obtém recursos para viabilizar um objetivo. (DALLA-ROSA, et al. 2003, p.277). E, ainda, a “administração dos recursos arrecadados e dos gastos tanto para as atividades de campanhas eleitorais como para o funcionamento ordinário dos partidos. Corresponde à entrada e à saída dos recursos e dos candidatos em campanhas eleitorais.”. (KANNAN, 2012, p.271)

Define ainda Ana Claudia Santano como “toda entrada e saída de recursos através dos partidos e candidatos, tanto para atividades eleitorais como permanentes. Trata-se da utilização de recursos na obtenção de bens que se destinam a fins políticos.” (SANTANO, 2013, p. 107).

Logo, o financiamento constitui-se por todo e qualquer dispêndio realizado com intuito de promover a atividade política, e ainda, não se limita somente a valores financeiros, mas também a todo valor de natureza não monetária tais como bens corpóreos oferecidos para essa finalidade, pois eles são capazes de distorcer quantitativamente os montantes no momento das prestações de contas, inclusive porque também possuem características comerciáveis (SPECK, 2012, p. 58).

Do ponto de vista eleitoral, conforme apresentado por Ana Claudia Santano (2013, p.108), o financiamento pode ocorrer por dois vieses distintos, o financiamento dos partidos políticos e o financiamento das campanhas eleitorais.

4.1. FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O partido político, conceitua Paulo Bonavides (2003, p. 346), “é uma organização de pessoas que inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados.

José Jairo Gomes (2015, p. 93) define partido político como “entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, autenticidade do sistema representativo, o regular funcionamento do governo e das instituições públicas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais”.

A antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/1971) dispunha que os partidos políticos eram pessoas jurídicas de direito público e adquiriam personalidade com o registro no Tribunal Superior Eleitoral, o que revelava um “intenso controle do Estado sobre as agremiações partidárias” (FERREIRA, 2011, p. 94). Já a Constituição Federal de 1988, ensina Ferreira,

inscreve como um dos princípios basilares do Direito Eleitoral a autonomia dos partidos políticos, nos termos do artigo 17. Assim, as agremiações partidárias são apresentadas como pessoas jurídicas de direito privado, que adquirem personalidade com o registro civil. Especificamente sobre financiamento, a Constituição Federal apresenta apenas a vedação de recebimento de recursos de fontes estrangeiras, a necessidade de prestação de contas à Justiça Eleitoral e a previsão de recebimento de recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão. As primeiras eleições presidenciais da Nova República em 1989 se realizaram sobre esse pano de fundo principiológico constitucional, ainda sem regulamentação legal específica sobre financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais, aplicando-se de forma suplementar a Lei nº 5.682/1971 (FERREIRA, 2011, p. 94).

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre os traços e princípios fundamentais da organização partidária no artigo 17, inserido no Capítulo V, do

Título II, dedicado aos direitos e garantias fundamentais. Dentre os preceitos básicos enumerados pelo dispositivo constitucional, dois dizem respeito ao financiamento dos partidos políticos: a) a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros ou de subordinação a estes (art. 17, II); e b) prestação de contas à Justiça Eleitoral (art. 17, III).

Além disso, a Constituição Federal assegura às agremiações partidárias o direito, de cunho eminentemente prestacional, de recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão (CF, art. 17, §3º), bem como institui a imunidade de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações (CF, art. 150, VI, c).

Segundo Sanches (2002, p. 229) um modelo ideal de sistema de financiamento de partidos políticos deve reunir os seguintes requisitos: a) permitir o livre jogo democrático entre os diversos partidos políticos, sem consideração de sua ideologia, poder econômico e/ou eleitoral; b) evitar a formação de monopólios de poder político; c) incentivar a participação dos cidadãos nas organizações políticas; d) desenvolver os sistemas de democracia participativa no sistema político; e e) proporcionar a formação de uma tradição política nacional duradoura.

O financiamento partidário, segundo José Jairo Gomes (2016, p. 97) é tema “assaz controvertido”, vez que

“Dada sua relevância para o regime democrático-representativo e, sobretudo, a influência que exercem nas ações governamentais, muitos entendem que o custeio deveria ser exclusivamente, vedando-se o privado. Argumenta-se que neste último estaria a fonte da corrupção endêmica e de todas as mazelas da nossa política e Administração Pública, o que, certamente, constitui rematado exagero retórico” (GOMES, 2015, p. 97).

A Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995, Lei dos Partidos Políticos¹⁷ (LPP), dispõe sobre o financiamento dos partidos políticos em seu Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos Políticos (artigos 30 a 44).

¹⁷ Alguns autores, como José Jairo Gomes (2015, p. 99) e Roberto Moreira de Almeida (2016, p. 42), denominam equivocadamente a Lei nº 9.096/1995 como Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP). A Lei nº 9.096/1995 revogou a Lei nº 5.682/1971, chamada de Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), adaptando a legislação eleitoral à Constituição Federal de 1988, que previu o princípio da autonomia partidária (art. 17, §1º). Em atendimento ao referido dispositivo constitucional, a Lei nº 9.096/1995 não dispõe minuciosamente sobre a organização interna dos partidos políticos, diferentemente do diploma anterior, razão pela qual não faz nenhum sentido atribuir-lhe o adjetivo “orgânica”. Por esta razão preferimos denominá-la simplesmente Lei dos Partidos Políticos (LPP).

O título terceiro da legislação supracitada comporta em dois capítulos a regulamentação das finanças e da contabilidade dos partidos, tratando da prestação de contas pelos partidos políticos (artigos 30 a 35) e as sanções caso ocorra inobservância das normas (artigos 36 a 37-A). Aborda ainda o funcionamento do Fundo Partidário¹⁸ (artigos 38 a 44) impondo critérios para a distribuição de recursos e, ainda, estabelece regulamentação para propaganda partidária e acesso aos meios de comunicação permitidos.

Segundo Ferreira (2011, p. 98), a Lei nº 9.096/1995, traçou

as diretrizes gerais para o financiamento público de duas formas: o repasse de recursos do fundo partidário e a concessão de horário gratuito no rádio e na TV para a propaganda político-partidária e para a propaganda eleitoral. O fundo partidário, nos termos do artigo 38 da Lei nº 9.096/95, é constituído por multas e penalidades eleitorais, recursos financeiros destinados por lei, doações de pessoas físicas e jurídicas e dotações orçamentárias equivalentes a trinta e cinco centavos de real por eleitor. A distribuição desses recursos leva em consideração, principalmente, a representatividade na Câmara dos Deputados, sendo que apenas 5% dos recursos são distribuídos igualitariamente entre todos os partidos políticos. A partir do artigo 45, é disciplinado o acesso gratuito ao rádio e à televisão, sendo vedada a utilização de propaganda paga, nos termos do artigo 45, § 6º. Quanto ao financiamento privado, a Lei nº 9.096/95, embora possibilite doações privadas aos partidos políticos nos termos do artigo 39, no artigo 31 veda o recebimento de recursos financeiros provenientes de entidades estrangeiras, de caráter público ou entidade de classe ou sindical.

O Tribunal Superior Eleitoral, no exercício de seu poder regulamentar (Código Eleitoral, art 1º, parágrafo único)¹⁹, dispôs minuciosamente sobre as finanças e contabilidade dos partidos políticos na Resolução nº 23.464/2015.

¹⁸ A respeito do Fundo Partidário disserta Gomes e Serau Junior (2006, p.133), “o fundo partidário foi introduzido na nossa legislação eleitoral através da Lei 4.740/65, tendo sido mantido pela Lei 5.682, de 20.07.71, em seu arts. 95 e seguintes, ressaltando, outrossim, que ambos diplomas encontram-se revogados. A partir da Constituição Federal de 1988, por sua vez, inovou-se no tema, pois foi constitucionalizado o direito de acesso ao fundo partidário, o qual encontra-se previsto no art. 17, § 3º, da Carta Magna”.

¹⁹ Ensina Rafael Antônio Costa (2016, p. 1) que “as Resoluções do TSE não representam manifestação da função normativa, vez que não estatuem disposições primárias, não inovam no ordenamento jurídico, mas apenas explicitam e operacionalizam o conteúdo da legislação eleitoral, para sua fiel execução” e conclui que “as resoluções editadas pelo TSE para explicitar e complementar o conteúdo da legislação eleitoral, não decorrem da função normativa da Justiça Eleitoral, mas do poder regulamentar, que constitui uma das atribuições que lhe são conferidas para o exercício da função administrativa”. Eneida Desiree Salgado (2015, p. 252), por outro lado, não reconhece à Justiça Eleitoral o exercício do poder regulamentar, por ausência de expressa previsão constitucional. Entretanto, como já tivemos a oportunidade de nos manifestar, “é forçoso reconhecer que o papel fundamental desempenhado pelo TSE na organização e arbitramento do processo político eleitoral, de forma independente e especializada, exige mecanismos aptos e eficazes, o que inclui essencialmente a competência para editar atos normativos, ainda que secundários” (ALMEIDA; COSTA, 2016a, p. 18).

Cumpra observar que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal declarou, ainda, a inconstitucionalidade dos artigos 31, 38, inciso III, 39, *caput* e § 5º, da Lei nº 9.096/1995, que regulam a forma e os limites em que serão efetivadas as doações aos partidos políticos, exclusivamente no que diz respeito às doações feitas por pessoas jurídicas. Desse modo, restou proibida a doação de recursos por pessoas jurídicas aos partidos políticos. Oportunamente, voltaremos à análise deste importante julgamento.

Desta forma, é destacada a importância dada pelo legislador brasileiro aos partidos políticos conforme afirma Denise Goulart Schlickmann (2014, p. 25):

É a organização partidária que fundamenta a convivência democrática de interesses tão desiguais, estabelecendo programas de atuação, finalidades e a ação política, reunindo interesses convergentes. Poder-se-ia dizer, então, que o exercício do poder político ocorre através da organização partidária, que congrega indivíduos cujos interesses se convergem. (SCHLICKMANN, 2014, p. 25)

A relevância dos partidos políticos no sistema democrático em que a sociedade brasileira se encontra é destacada por Orides Mezzaroba quando aponta que “cumpra, pois, aos partidos políticos, além do comprometimento com a preservação do regime democrático do sistema político, a responsabilidade de fazer com que, no interior de suas organizações, estruturas, e fundamentalmente, no seu funcionamento, os princípios democráticos sejam devidamente respeitados (MEZZAROBA, 2005, p.19).

Portanto, o financiamento eleitoral realizado em favor dos partidos políticos é aquele que procura prezar pelo desempenho das atividades partidárias, das atividades realizadas internamente no partido político e para o fim de seus objetivos.

Entre as disposições previstas na Lei nº 9.096/1995, determina que caberá aos órgãos da Justiça Eleitoral as providências para fiscalização, análise e julgamento das prestações de contas partidárias e eleitorais determinando que “os partidos políticos deverão remeter à Justiça Eleitoral seus balanços do exercício completo até 30 de abril de cada ano, sendo estes documentos publicados na imprensa de maneira imediata”, e, durante o processo eleitoral enviem balancetes e

indiquem os gestores dos recursos que podem ser responsabilizados por irregularidades (SANTANO, 2013, p.110).²⁰

Portanto, o financiamento das atividades partidárias tem a finalidade de atender as necessidades internas dos partidos políticos, tais como despesas prediais, encargos tributários, gastos com reuniões, jantares, promoção do partido perante a sociedade e qualquer outra forma de conservação, desenvolvimento, objetivando fomentar suas atividades, neste caso, não objetivando o voto dos eleitores, ao menos não diretamente.

4.2. FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS

O financiamento da política pode ser observado também em relação às campanhas eleitorais. No Brasil, a legislação aplicável é Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, denominada de Lei Geral das Eleições ou, simplesmente, Lei das Eleições.

Segundo Gomes (2016, p. 336), “o terreno econômico é onde mais se cogita o uso abusivo de poder nas eleições, o que acarreta grave desequilíbrio na disputa. Por isso, o legislador intervém, fazendo-o com o fito de conferir equilíbrio ao certame”.

O art. 17 da Lei nº 9.504/1997, previa que caberia à lei fixar, em cada ano eleitoral, o limite dos gastos que cada candidato poderia realizar na campanha eleitoral. Caso a referida lei não fosse editada – o que de fato nunca ocorreu –, caberia a cada partido político fixar o limite de gastos. Esse artigo foi revogado pela Lei n. 13.165/2015 (Reforma Eleitoral de 2015), que atribuiu ao TSE a competência para definir os limites de gastos de campanha, com base em parâmetros legalmente

²⁰ A redação anterior do art. 37 da Lei nº 9.096/97 dispunha no sentido de que “falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implica a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei”. Com a nova redação do dispositivo estabelecido pela Lei 13.165/15, estabelece-se que “a desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento)”. Para o caso de desaprovação das contas, portanto, não mais se aplica a sanção de suspensão de novas cotas do Fundo Partidário. A sanção terá um valor fixo acrescido de uma multa de até 20% (vinte por cento), cujo prazo de pagamento será de 1 a 12 meses, fixado na decisão de desaprovação das contas com base no princípio da proporcionalidade. O pagamento desse valor nominal será feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do Fundo Partidário, mantida a ressalva de que a sanção somente pode ser aplicada se a prestação de contas for julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até cinco anos de sua apresentação.

fixados²¹. A inovação será aplicada pela primeira vez nas Eleições de 2016, de modo que o TSE expediu a Resolução nº 23.469/2015, dispondo sobre os limites de gastos para os cargos de vereador e prefeito no referido pleito. Observa-se, portanto, que até as Eleições de 2014 inexistia uma limitação legal ao volume de gastos nas campanhas eleitorais.

A penalidade prevista para o descumprimento dos limites de gastos fixados para campanha também foi alterada pela Reforma de 2015. A Lei nº 9.504/1997 originalmente previa a pena de multa no valor de 5 a 10 vezes a quantia em excesso (art. 18, §2º). A Lei nº 13.165/2015 revogou o art. 18 da Lei nº 9.504/1997 e incluiu o art. 18-B que dispõe: “O descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico”. Se, de um lado, foi legalmente fixado um limite de gastos às campanhas eleitorais, por outro lado, atenuou-se a penalidade, que antes poderia chegar a 10 vezes o valor excedido, com a inovação legislativa não passará da quantia em excesso. A possibilidade de se apurar eventual abuso de poder

²¹ Os parâmetros foram fixados pelos artigos 5º a 8º da Lei n. 13.165/2015: “Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte: I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de: a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno; b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos; II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I. Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no caput se for maior. Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei. Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles. Art. 8º Caberá à Justiça Eleitoral, a partir das regras definidas nos arts. 5º e 6º: I - dar publicidade aos limites de gastos para cada cargo eletivo até 20 de julho do ano da eleição; II - na primeira eleição subsequente à publicação desta Lei, atualizar monetariamente, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir, os valores sobre os quais incidirão os percentuais de limites de gastos previstos nos arts. 5º e 6º; III - atualizar monetariamente, pelo INPC do IBGE ou por índice que o substituir, os limites de gastos nas eleições subsequentes”.

econômico já estava prevista no art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990, bem como no art. 22, §4º da Lei nº 9.504/1997 (incluído pela Lei nº 11.300/2006)²².

A Lei nº 9.504/1997, no seu artigo 24, apresenta um extenso rol de fontes vedadas de financiamento para campanhas eleitorais, os quais, originalmente, incluíam: entidade ou governo estrangeiro; órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; concessionário ou permissionário de serviço público; entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública²³; entidade de classe ou sindical; e pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. A Lei nº 11.300/2006 (Reforma Eleitoral de 2006) incluiu neste rol a proibição de doações provenientes de entidades beneficentes, religiosas, esportivas, organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; e organizações da sociedade civil de interesse público²⁴.

Embora a possibilidade de perda do mandato por abuso de poder econômico já estivesse prevista na Lei Complementar nº 64/1990 (art. 22), a Lei nº 11.300/2006 incluiu o art. 30-A na Lei nº 9.504/1997, que prevê a possibilidade de cassação do diploma de candidato em razão da captação ou gastos ilícitos de recursos para campanhas eleitorais. Esse dispositivo foi alterado pela Lei nº 12.034/2009, dispondo atualmente o seguinte:

Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

²² Art. 22. (...) §4º Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

²³ “As entidades de utilidade pública podem ser definidas como as pessoas jurídicas de direito privado criadas ou instituídas por particulares, nos termos da lei, para o desempenho perene, efetivo e desinteressado de atividades de direito público, em vista do bem-estar social, de necessidade e proveito de uma comunidade ou de toda coletividade, passíveis de serem reconhecidas pelos poderes públicos (na esfera federal, estadual e municipal) como espontâneas colaboradoras do Estado” (MARIN, 1995, p. 41). Tinha previsão legal na Lei nº 91/1935, a qual foi revogada pela Lei nº 12.204/2015.

²⁴ “A Lei nº 9.790, de 23-3-99, regulamentada pelo Decreto nº 3.1, de 30-6-99, veio disciplinar as entidades que denominou de organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Trata-se de qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria (DI PIETRO, 2013, p. 573).

§1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§2º Comprovada captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

§3º O prazo de recurso contra decisões proferidas em representações propostas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

A Lei nº 9.504/1997 estabeleceu um limite para doações de pessoas físicas para campanhas eleitorais no seu art. 23, §1º, que é de 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à Eleição. A doação de quantia acima dos limites fixados no art. 23, §1º da Lei nº 9.504/1997, sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de 5 a 10 vezes a quantia em excesso (Lei nº 9.504/1997, art. 23, §3º). A Lei nº 13.165/2015 incluiu o art. 23-C na Lei nº 9.504/1997 que instrumentaliza à fiscalização pela Justiça Eleitoral e pelo Ministério Público Eleitoral do cumprimento do limite legal às doações das pessoas físicas para campanhas eleitorais:

Art. 24-C. O limite de doação previsto no §1º do art. 23 será apurado anualmente pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§1º O Tribunal Superior Eleitoral deverá consolidar as informações sobre as doações registradas até 31 de dezembro do exercício financeiro a ser apurado, considerando:

I - as prestações de contas anuais dos partidos políticos, entregues à 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;

II - as prestações de contas dos candidatos às eleições ordinárias ou suplementares que tenham ocorrido no exercício financeiro a ser apurado.

§2º O Tribunal Superior Eleitoral, após a consolidação das informações sobre os valores doados e apurados, encaminhá-las-á à Secretaria da Receita Federal do Brasil até 30 de maio do ano seguinte ao da apuração.

§3º A Secretaria da Receita Federal do Brasil fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e, apurando indício de excesso, comunicará o fato, até 30 de julho do ano seguinte ao da apuração, ao Ministério Público Eleitoral, que poderá, até o final do exercício financeiro, apresentar representação com vistas à aplicação da penalidade prevista no art. 23 e de outras sanções que julgar cabíveis.

O art. 81, §1º, da Lei nº 9.504/1997, limitava as doações financeiras de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais a 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição. A doação de quantia acima do limite fixado sujeitava a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de 5 a 10 vezes a quantia em excesso (art. 81, §2º) e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de 5 anos (art. 81, §2º).

A Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) alterou a Lei Complementar nº 64/1990 (Lei das Inelegibilidades) para incluir a hipótese prevista no art. 1º, I, *p*, que prevê a inelegibilidade, pelo prazo de 8 anos, da pessoa física e dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações tidas por ilegais pela Justiça Eleitoral.²⁵

Em setembro de 2015 o STF, por maioria, julgou procedente a ADI nº 4.650 para declarar inconstitucionais os dispositivos da Lei nº 9.504/1997 que permitiam doações financeiras de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais. Nesse precedente, por maioria de votos, o Plenário da Suprema Corte seguiu o voto do Ministro Luiz Fux, Relator, declarando a inconstitucionalidade dos arts. 24 da Lei nº 9.507/94 e 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autorizavam, a *contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e partidos políticos, respectivamente; e a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, caput, e §1º, da Lei nº 9.507/94, e das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e §5º, todos da Lei nº 9.096/95.²⁶

²⁵ Cumpre observar que “não é qualquer ilegalidade que gera a inelegibilidade desta alínea, devendo ser considerado o disposto no art. 14, §9º da Constituição Federal – fundamento da própria LC n. 64/1990, no que diz respeito à proteção da normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso do poder econômico ou político. Desse modo, somente doações acima do limite legal com evidente excesso na utilização de recursos financeiros e contornos de abuso do poder econômico podem gerar inelegibilidade da alínea p do Art. 1º, I, da LC 64/1990” (ALMEIDA; COSTA, 2016b. p. 74).

²⁶ **EMENTA:** “DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MODELO NORMATIVO VIGENTE DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS. LEI DAS ELEIÇÕES, ARTS. 23, §1º, INCISOS I e II, 24 e 81, CAPUT e § 1º. LEI ORGÂNICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS, ARTS. 31, 38, INCISO III, e 39, CAPUT e §5º. CRITÉRIOS DE DOAÇÕES PARA PESSOAS JURÍDICAS E NATURAIS E PARA O USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. PRELIMINARES. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. PEDIDOS DE DECLARAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO (ITENS E.1.e E.2). SENTENÇA DE PERFIL ADITIVO (ITEM E.5). TÉCNICA DE DECISÃO AMPLAMENTE UTILIZADA POR CORTES CONSTITUCIONAIS. ATUAÇÃO NORMATIVA SUBSIDIÁRIA E EXCEPCIONAL DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, SOMENTE SE LEGITIMANDO EM CASO DE INERTIA DELIBERANDI DO CONGRESSO NACIONAL PARA REGULAR A MATÉRIA APÓS O TRANSCURSO DE PRAZO RAZOÁVEL (IN CASU, DE DEZOITO MESES). INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. IMPROCEDÊNCIA. PRETENSÕES QUE VEICULAM ULTRAJE À LEI FUNDAMENTAL POR AÇÃO, E NÃO POR OMISSÃO. MÉRITO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS DE ADI E DE ADI POR OMISSÃO EM UMA ÚNICA DEMANDA DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. VIABILIDADE PROCESSUAL. PREMISSAS TEÓRICAS. POSTURA PARTICULARISTA E EXPANSIVA DA SUPREMA CORTE NA SALVAGUARDA DOS PRESSUPOSTOS DEMOCRÁTICOS. SENSIBILIDADE DA MATÉRIA, AFETA QUE É AO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL. AUTOINTERESSE DOS AGENTES POLÍTICOS. AUSÊNCIA DE MODELO CONSTITUCIONAL CERRADO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS. CONSTITUIÇÃO-MOLDURA. NORMAS FUNDAMENTAIS LIMITADORAS DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA. PRONUNCIAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE NÃO ENCERRA O DEBATE CONSTITUCIONAL EM SENTIDO AMPLO. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS. ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA. MÉRITO.

DOAÇÃO POR PESSOAS JURÍDICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. “PLUTOCRATIZAÇÃO” DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A postura particularista do Supremo Tribunal Federal, no exercício da judicial *review*, é medida que se impõe nas hipóteses de salvaguarda das condições de funcionamento das instituições democráticas, de sorte (i) a corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo, máxime quando obstruam as vias de expressão e os canais de participação política, e (ii) a proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários, cujas demandas dificilmente encontram eco nas deliberações majoritárias. 2. O funcionamento do processo político-eleitoral, conquanto matéria deveras sensível, impõe uma postura mais expansiva e particularista por parte do Supremo Tribunal Federal, em detrimento de opções mais deferentes e formalistas, sobre as escolhas políticas exercidas pelas majorias no seio do Parlamento, instância, por excelência, vocacionada à tomada de decisão de primeira ordem sobre a matéria. 3. A Constituição da República, a despeito de não ter estabelecido um modelo normativo pré-pronto e cerrado de financiamento de campanhas, forneceu uma moldura que traça limites à discricionariedade legislativa, com a positivação de normas fundamentais (e.g., princípio democrático, o pluralismo político ou a isonomia política), que norteiam o processo político, e que, desse modo, reduzem, em alguma extensão, o espaço de liberdade do legislador ordinário na elaboração de critérios para as doações e contribuições a candidatos e partidos políticos. 4. O hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais repudia a adoção de concepções juriscêntricas no campo da hermenêutica constitucional, na medida em que preconiza, descritiva e normativamente, a inexistência de instituição detentora do monopólio do sentido e do alcance das disposições magnas, além de atrair a gramática constitucional para outros fóruns de discussão, que não as Cortes. 5. O desenho institucional erigido pelo constituinte de 1988, mercê de outorgar à Suprema Corte a tarefa da guarda precípua da Lei Fundamental, não erigiu um sistema de supremacia judicial em sentido material (ou definitiva), de maneira que seus pronunciamentos judiciais devem ser compreendidos como última palavra provisória, vinculando formalmente as partes do processo e finalizando uma rodada deliberativa acerca da temática, sem, em consequência, fossilizar o conteúdo constitucional. 6. A formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento de campanhas impõe um pronunciamento da Corte destinado a abrir os canais de diálogo com os demais atores políticos (Poder Legislativo, Executivo e entidades da sociedade civil). 7. Os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afigura assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada “plutocratização” do processo político. 8. O princípio da liberdade de expressão assume, no aspecto político, uma dimensão instrumental ou acessória, no sentido de estimular a ampliação do debate público, de sorte a permitir que os indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos. 9. A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano. 10. O *telos* subjacente ao art. 24, da Lei das Eleições, que elenca um rol de entidades da sociedade civil que estão proibidas de financiarem campanhas eleitorais, destina-se a bloquear a formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre aludidas instituições e o Poder Público, de maneira que a não extensão desses mesmos critérios às demais pessoas jurídicas evidencia desequiparação desprovida de qualquer fundamento constitucional idôneo. 11. Os critérios normativos vigentes relativos à doação a campanhas eleitorais feitas por pessoas naturais, bem como o uso próprio de recursos pelos próprios candidatos, não vulneram os princípios fundamentais democrático, republicano e da igualdade política. 12. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ostenta legitimidade ad causam universal para deflagrar o processo de controle concentrado de constitucionalidade, *ex vi* do art. 103, VII, da Constituição da República, prescindindo, assim, da demonstração de pertinência temática para com o conteúdo material do ato normativo impugnado. 13. As disposições normativas adversadas constantes das Leis nº 9.096/95 e nº 9.504/97 revelam-se aptas a figurar como objeto no controle concentrado de constitucionalidade, porquanto primárias, gerais, autônomas e abstratas. 14. A “possibilidade jurídica do pedido”, a despeito das dificuldades teóricas de pertinência técnica (i.e., a natureza de exame que ela envolve se confunde, na maior parte das vezes, com o próprio mérito da pretensão) requer apenas que a pretensão deduzida pelo

A decisão do STF foi bastante criticada, conforme será analisado no subcapítulo seguinte, e não representa um ponto final à discussão acerca dos modelos de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Embora as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade produzam eficácia contra todos e efeito vinculante aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública (CF, art. 102, §2º)²⁷, não existe impedimento de que o Legislativo delibere novamente sobre a matéria. Nesse sentido:

Poder-se-ia indagar se a *eficácia erga omnes* teria o condão de vincular o legislador, de modo a impedi-lo de editar norma de teor idêntico àquela que foi objeto de declaração de inconstitucionalidade. A doutrina tedesca, firme

autor não seja expressamente vedada pela ordem jurídica. Consectariamente, um pedido juridicamente impossível é uma postulação categoricamente vedada pela ordem jurídica. (ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. Comentários ao Código de Processo Civil. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 394). 15. *In casu*, a) Os pedidos constantes dos itens “e.1” e “e.2”, primeira parte, objetivam apenas e tão somente que o Tribunal se limite a retirar do âmbito de incidência das normas impugnadas a aplicação reputada como inconstitucional, sem, com isso, proceder à alteração de seu programa normativo. b) Trata-se, a toda evidência, de pedido de declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, cuja existência e possibilidade são reconhecidas pela dogmática constitucional brasileira, pela própria legislação de regência das ações diretas (art. 28, § único, Lei nº 9.868/99) e, ainda, pela práxis deste Supremo Tribunal Federal (ver, por todos, ADI nº 491/AM, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 25.10.1991). c) Destarte, os pedidos constantes dos itens “e.1” e “e.2” são comuns e naturais em qualquer processo de controle abstrato de constitucionalidade, razão por que a exordial não veicula qualquer pretensão expressamente vedada pela ordem jurídica. d) O pedido aduzido no item “e.5” não revela qualquer impossibilidade que nos autorize a, de plano, reconhecer sua inviabilidade, máxime porque o Requerente simplesmente postula que a Corte profira uma “sentença aditiva de princípio” ou “sentença-delegação”, técnica de decisão comumente empregada em Cortes Constitucionais algures, notadamente a italiana, de ordem a instar o legislador a disciplinar a matéria, bem assim a delinear, concomitantemente, diretrizes que devem ser por ele observadas quando da elaboração da norma, exurgindo como método decisório necessário em casos em que o debate é travado nos limites do direito posto e do direito a ser criado. 16. Ademais, a atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral seria apenas subsidiária e excepcional, somente se legitimando em caso de *inertia deliberandi* do Congresso Nacional para regular a matéria após o transcurso de prazo razoável (*in casu*, de dezoito meses), incapaz, bem por isso, de afastar a prerrogativa de o Parlamento, quando e se quisesse, instituir uma nova disciplina de financiamento de campanhas, em razão de a temática encerrar uma preferência de lei. 17. A preliminar de inadequação da via eleita não merece acolhida, visto que todas as impugnações veiculadas pelo Requerente (i.e., autorização por doações por pessoas jurídicas ou fixação de limites às doações por pessoas naturais) evidenciam que o ultraje à Lei Fundamental é comissivo, e não omissivo. 18. A cumulação simples de pedidos típicos de ADI e de ADI por omissão é processualmente cabível em uma única demanda de controle concentrado de constitucionalidade, desde que satisfeitos os requisitos previstos na legislação processual civil (CPC, art. 292). 19. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a *contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95” (STF, Pleno, ADI nº 4.560/DF, Rel. Min. Luiz Fux. j. em 17.9.2015, DJe n. 34 de 23.2.2016).

²⁷ Art. 102. (...) §2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

na orientação segundo a qual a eficácia *erga omnes* — tal como a coisa julgada — abrange exclusivamente a parte dispositiva da decisão, responde negativamente à indagação. Uma nova lei, ainda que de teor idêntico ao do texto normativo declarado inconstitucional, não estaria abrangida pela força de lei. Também o STF tem entendido que a declaração de inconstitucionalidade não impede o legislador de promulgar lei de conteúdo idêntico ao do texto anteriormente censurado. Tanto é assim que, nessas hipóteses, tem o Tribunal processado e julgado nova ação direta, entendendo legítima a propositura de uma nova ação direta de inconstitucionalidade (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1155).

A Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, revogou o art. 81 da Lei nº 9.504/1997. A proposta aprovada pelo Congresso, que deu origem à Lei nº 13.165/2015, previa, ainda, a inclusão de novas vedações no art. 24, bem como a limitação de doações de pessoas jurídicas apenas aos partidos políticos (arts. 24-A e 24-B). Todavia, a Presidência da República considerou essa decisão do Supremo Tribunal Federal e vetou os arts. 24, inciso XII e §§2º e 3º; 24-A e 24-B, inseridos pelo art. 2º do Projeto de Lei da Reforma Eleitoral de 2015²⁸.

Dessa forma, não mais é possível a arrecadação de recursos para campanhas eleitorais por candidatos ou partidos políticos junto a empresas, ficando legitimada apenas a doação de pessoas físicas, conforme já regulamentava a Lei Eleitoral.

Outra mudança perpetrada pela Reforma Eleitoral de 2015 e que objeto de contestação é a que acrescentou o §12 do art. 28 na Lei nº 9.504/1997:

“Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores”.

Esse artigo criado pela Lei nº 13.165/2015 poderia permitir a chamada “doação oculta”, na medida em que os recursos de pessoas físicas poderiam ser remetidos aos partidos políticos que, num segundo momento, repassariam a candidatos, ocultando a verdadeira origem do recurso.

²⁸ Nesse sentido, dispõe a Mensagem de Veto nº 356, de 29 de setembro de 2015: “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 - STF em sede de Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI 4650/DF), proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. 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”.

A Ordem dos Advogados do Brasil propôs a ADI nº 5.394 visando à suspensão da eficácia de todo o dispositivo, e sua posterior declaração de inconstitucionalidade, sob o argumento de que ele viola os princípios da transparência, republicano e da moralidade administrativa. Em julgamento realizado em 12 de novembro de 2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, deferiu a medida cautelar requerida na ADI nº 5.394 e suspendeu a eficácia da expressão “sem individualização dos doadores” constante do artigo 28, §12, da Lei nº 9.504/97, obrigando, desta forma a indicação da fonte dos recursos encaminhados ao candidato²⁹.

Com relação limite para arrecadação de recursos próprios a Lei nº 13.165/2015 passou a exigir expressa autorização para que os candidatos utilizem

²⁹ “O Plenário deferiu pedido de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade para suspender, até o julgamento final da ação, a eficácia da expressão “sem individualização dos doadores”, constante da parte final do § 12 do art. 28 da Lei 9.504/1997, acrescentado pela Lei 13.165/2015. Além disso, conferiu, por maioria, efeitos “ex tunc” à decisão. A norma impugnada dispõe que “os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores”. A Corte afirmou que, embora existissem inúmeras controvérsias a respeito de qual o modelo de financiamento mais apropriado para afastar a influência predatória do poder econômico sobre as eleições, um aspecto do debate pareceria livre de maiores discussões. Tratar-se-ia da necessidade de se dar maior efetividade ao sistema de controle de arrecadação de recursos por partidos e candidatos. Seria indispensável, assim, imprimir transparência às contas eleitorais. Sem as informações necessárias, entre elas a identificação dos particulares que contribuíram originariamente para legendas e candidatos, o processo de prestação de contas perderia sua capacidade de documentar a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais (Lei 9.096/1995, art. 34, “caput”). Ademais, se obstruísse o cumprimento, pela Justiça Eleitoral, da relevante competência constitucional (CF, art. 17, III) de fiscalizar se o desenvolvimento da atividade político-partidária realmente assegura a autenticidade do sistema representativo (Lei 9.096/1995, art. 1º, “caput”). Outrossim, a identificação fidedigna dos particulares responsáveis pelos aportes financeiros seria informação essencial para que se pudesse constatar se as doações procederiam, de fato, de fontes lícitas e se observariam os limites de valor previstos no art. 23 da Lei 9.504/1997. Por outro lado, as informações sobre as doações de particulares a candidatos e a partidos não interessariam apenas às instâncias estatais responsáveis pelo controle da regularidade das contas de campanha, mas à sociedade como um todo, na medida em que qualificaria o exercício da cidadania. Permitiria, ainda, uma decisão de voto melhor informada, já que conferiria ao eleitor um elemento a mais para avaliar a seriedade das propostas de campanha. Por outro lado, a divulgação de informações sobre a origem dos recursos recebidos por partidos também capacitaria a sociedade civil, inclusive aqueles que concorressem entre si na disputa eleitoral, a cooperar com as instâncias estatais na verificação da legitimidade do processo eleitoral. Fortaleceria, assim, o controle social sobre a atividade político-partidária. Por fim, o acesso a esses dados ainda propiciaria o aperfeiçoamento da própria política legislativa de combate à corrupção eleitoral, ajudando a denunciar as fragilidades do modelo e a inspirar propostas de correção futuras. Ante o que consignado, seria inevitável a conclusão de que a parte final do § 12 do art. 28 da Lei 9.504/1997, acrescentado pela Lei 13.365/15, suprimiria transparência do processo eleitoral. Frustraria o exercício adequado das funções constitucionais da Justiça Eleitoral e impediria que o eleitor exercesse, com pleno esclarecimento, seu direito de escolha dos representantes políticos. Isso atentaria contra a arquitetura republicana e a inspiração democrática que a Constituição Federal imprimira ao Estado brasileiro. Vencido o Ministro Marco Aurélio unicamente quanto à concessão de eficácia “ex tunc” à decisão” (STF, Pleno, ADI 5394 MC/DF, rel. Min. Teori Zavascki, j. em 12.11.2015, info. 807).

recursos próprios nas suas respectivas campanhas até o limite de gastos dos cargos para os quais concorrem, diante da revogação do art. 23, §1º, inciso II, da Lei nº 9.504/1997 e inclusão do §1º-A. Conforme se infere do art. 23, §1º-A, da Lei nº 9.504/1997, a referência para o aporte é o próprio limite de gastos da campanha, e não o valor do seu patrimônio pessoal: “o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre”. Cumpre ressaltar, todavia, que “as doações feitas por um candidato a outro submetem-se ao limite de 10% do rendimento bruto no ano anterior às eleições” (TSE, Consulta nº 1258, rel. Min. José Delgado, j. 8.6.2006).

Por fim, a Reforma Eleitoral 2015 aumentou o limite das doações de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas a candidatos. O limite previsto no §7º do art. 23 da Lei n. 9.504/1997 (incluído pela Lei nº 12.034/2009) era de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), passou a ser de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), conforme nova redação dada pela Lei nº 13.165/2015. Esse limite é específico para doações de bens estimáveis em dinheiro (cessão de carros, imóveis etc.), pois a doação de recursos financeiros ainda deve obedecer ao limite de 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição (nova redação do §1º do art. 23). Assim, pessoas físicas, mesmo que não tenham lastro no IR de 2015, podem doar bens ou serviços a candidatos até o valor de 80 mil reais. Caso possuam lastro maior que isso (10% do que declarado como rendimento no IR de 2015) podem doar mais que isso.

A Lei nº 9.504/1997 autoriza, ainda, a utilização de recursos públicos oriundos do Fundo de Assistência Financeira dos Partidos Políticos (Fundo Partidários) nas campanhas eleitorais (art. 20). Ocorre que, conforme demonstra Dias Toffoli (TSE, 2006), apenas 2% dos recursos utilizados na campanha eleitoral de 2014 foram provenientes do Fundo Partidário. Em razão da proibição de doações de pessoas jurídicas para a campanha a presença de recursos do Fundo Partidário deverá aumentar nas Eleições de 2016. Cumpre observar que o Lei Orçamentária Anual de 2016 previu o montante de 819 milhões de reais para o Fundo Partidário, cifra muito superior aos 289 milhões de reais previstos no ano anterior (G1, 2016). Segundo Gilmar Mendes, esse aumento de recursos destinados ao Fundo Partidário deixou o TSE sem recursos para as eleições (OMS, 2016)³⁰.

³⁰ Disse o ministro Gilmar Mendes: “As eleições custam alguma coisa como cerca de R\$ 750 milhões e, nesse aperto geral das contas, manteve-se o número pedido pelo TSE, em princípio. Mas, com o

Por fim, a Lei nº 9.504/1997 prevê uma forma de financiamento público indireto das campanhas eleitorais, por meio da propaganda eleitoral “gratuita” no rádio e na televisão (arts. 44 a 57). Ocorre que, como dizem os economistas: *there ain't no such thing as a free lunch* (não existe essa coisa de almoço grátis). Esse meio de propaganda eleitoral não é de fato gratuito, vez que representa um custo às emissoras de rádio e televisão que é repassado ao Estado, nos termos do art. 99 da Lei nº 9.504/1997: “As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei”, atualmente regulamentado pelo Decreto nº 7.791/2012. Segundo a Associação Contas Abertas (2014), a União deixou de arrecadar 840 milhões de reais com horário eleitoral nas Eleições de 2014, valor superior, por exemplo, aos benefícios tributários com o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência naquele ano (R\$ 514,3 milhões)³¹.

Portanto, são essas as regras postas de financiamento da atividade política no Brasil.

4.3 MODELOS DE FINANCIAMENTO CAMPANHAS ELEITORAIS

A classificação dos modelos de financiamento de campanhas pode ser definida da seguinte maneira: exclusivamente público, exclusivamente privado e misto.

O modelo exclusivamente público é caracterizado pelo suprimento financeiro advindo do Estado para suprir todas as necessidades com eleições e partidos de maneira exclusiva, ou seja, somente o Estado assume a obrigação e responsabilidade de financiar essas despesas.

fundo partidário, que, como vocês sabem, sofreu um aumento significativo, faltou para o TSE” (*apud* OMS, 2016).

³¹ No período de 2002 a 2014, 5,2 bilhões de reais deixaram de ser arrecadados pela União, segundo levantamento realizado pela Associação Contas Abertas (2014). Até 2014, as microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições (Simples Nacional) estavam impedidas de obter a compensação fiscal prevista no art. 99 da Lei nº 9.504/1997. Apenas em 2014, o Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) estabeleceu os critérios para exercício da compensação às empresas optantes pelo Simples Nacional, por meio da Resolução CGSN nº 114, de 17 de junho de 2014 (DOU de 24.06.2014). Para auxiliar as emissoras associadas, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) disponibilizou uma cartilha sobre ressarcimento fiscal pela cessão de horário gratuito destinado à propaganda eleitoral. Disponível em: <<http://www.abert.org.br/web/index.php/notmenu/item/23228-abert-disponibiliza-cartilha-sobre-ressarcimento-fiscal>>.

O modelo exclusivamente privado busca a contribuição de pessoas físicas, jurídicas e até mesmo dos associados do próprio partido para suprir todos os aspectos financeiros que rodeiam essa dinâmica.

No Brasil, por sua vez, conforme aponta Mendes “adotou-se um modelo de financiamento misto de partidos que contempla a transferência de recursos públicos e a utilização de recursos privados” (MENDES, 2012, p. 821)

O debate sobre o modelo de financiamento é mundial e encontra muitas questões pendentes de resposta. A representação política, como dito alhures, sofre reflexo direto do modelo de financiamento conforme entende Tiago Daher Padovezi Borges:

A investigação sobre os aspectos que circundam o financiamento privado de campanhas inicia com o conhecido diagnóstico do extenso e rico debate sobre a representação política contemporânea: no século XX, as democracias experimentaram um processo de enfraquecimento dos laços entre os partidos e os eleitores, culminado com na criação de organizações partidárias cada vez mais dependentes de recursos privados e externos (BORGES, 2013, p.63).

Até mesmo na Europa, “a dificuldade encontrada é a de estabelecer os parâmetros sem violar os preceitos democráticos de liberdade e de igualdade dos partidos políticos, principalmente no que se refere à fixação dos limites público e privado e dos meios rígidos de controle eleitoral nessa relação que existe entre o dinheiro e a política.” (KANNAN, 2012, p.272)

Assim, dado o caráter complexo dessas discussões, é importante a análise dos modelos de financiamento político existentes atualmente.

4.3.1 Modelo Exclusivamente Privado

O modelo de financiamento privado é aquele em que os próprios partidos e candidatos procurem somente fontes privadas para arcar com as despesas partidárias e de campanhas.

Para Santano “o financiamento privado dos partidos políticos consiste em que os próprios partidos devam obter os seus ingressos próprios ou alheios. A conveniência de uma maior ou menor presença do financiamento privado em um sistema tem sido sempre uma questão polemica.”, sendo que:

O financiamento privado sempre terá um perfil de financiamento direto, já que o indireto (se é que se pode pensar em um financiamento privado indireto) teria um valor empresarial e conectar a imagem de uma empresa a um partido costuma comprometer a sua reputação na sociedade ou no mercado. Assim as empresas preferem o financiamento privado direto, inclusive porque tem um caráter mais discreto (SANTANO, 2014, p 47).

Para Dalla-Rosa, “o sistema privado de arrecadação de recursos, pode ser eficaz desde que controlado pela autoridade competente, pois é um sistema que exige uma atenção especial, no que se refere a origem do dinheiro que é tomado com o fim de custear a campanha eleitoral, legitimando a capacidade de cada partido em somar esforços e arrecadar os fundos necessários, destarte, produzindo um período eleitoral mais efetivo melhor divulgado e administrado, sem dessa maneira, retirar recursos dos cofres públicos que poderão ser utilizados em outros programas governamentais”, portanto, pode sim ser benéfico. (DALLA-ROSA, et al., 2003, p. 279).

A forma exclusiva privada de se financiar campanhas, por sua vez, é apresentado pelos favoráveis como incentivo comprometido de participação política, onde a busca de apoio financeiro teria o condão de criar mais aproximação e comprometimento dos que apoiam determinada candidatura.

Esse sentido de aproximação está, também, no pensamento de Sergei Medeiros Araújo:

Com efeito, o caráter livre e aberto dos partidos implica a permanente busca de apoio popular não somente pelo voto, mas igualmente por meio da participação dos cidadãos nas campanhas eleitorais e na capacidade que lhes é assegurada de interferir no curso das eleições em todos os seus aspectos, inclusive o financeiro. (ARAÚJO, 2012, p.320)

Além disso, a doação de recursos por parte de cidadãos, empresas e outros grupos de interesse seria uma forma de participação política e, vedar a possibilidade da contribuição de forma lícita para campanhas eleitorais, é dito por uma parte dos estudos, pode desestimular ainda mais a participação da sociedade³².

³² Além disso, em termos de financiamento político, a ausência de recursos é considerado um sinal mais alarmante ou de abundância. Em todas as democracias e, especialmente em democracias com um sistema representativo de dimensões continentais (como é o caso do Brasil), a ausência de dinheiro significa maior dificuldade de o candidato se comunicar com seu eleitor, o que traz grandes ameaças para a competição política (SPECK, 2003, p.4)

É interessante destacar que a necessidade de buscar recursos no seio da sociedade pode acabar constituindo uma forma de recrutar novos membros partidários, além de promover a participação dos cidadãos no debate político e nas questões públicas, colaborando, por conseguinte, com o amadurecimento democrático dos eleitores. Esse processo de interação entre as organizações partidárias e a sociedade, além de fortalecer o sistema democrático, cumpre, por consequência, uma das principais funções das eleições. (KANNAN, 2012, p.295)

Neste caso, portanto, a participação política é incentivada em dois enfoques diferentes, isto é, os cidadãos mais ativos na vida política nacional financiando como forma de apoio aos seu candidatos e partidos de preferencia, mas também por outro enfoque social que aumenta a representatividade dos partidos, respeitando-se o regime democrático instaurado na nação, portanto “vedar a possibilidade de a sociedade poder contribuir regularmente para as campanhas políticas pode representar a instabilidade de um autêntico regime democrático, afetando sobremaneira a representatividade político-partidária” conforme afirma Kannan (2012, p.296).

Neste modelo, por outro lado, os contrários advogam que haveria tendência ao desequilíbrio no processo eleitoral, de modo que ao invés dos recursos privados serem captados dos cidadãos simpatizantes dos ideais e propostas, os grandes grupos financeiros tendem a ter mais poder de influência e, por conseguinte, gerar desequilíbrio no processo, conforme, também, destaca Sanseveriano.

O financiamento privado enseja o desequilíbrio na campanha eleitoral. De um lado, amplia e favorece a liberdade na arrecadação de recursos por parte de candidatos, partidos políticos e coligações; de outro, reduz o espaço da igualdade entre estes. Os candidatos, partidos políticos e coligações que possuírem maior capacidade para arrecadar recursos, que forem apoiados por grupos de interesse com maior poder econômico, terão mais capacidade financeira para fazer propaganda eleitoral. Em síntese, a igualdade de oportunidades resulta seriamente comprometida e desequilibrada na campanha eleitoral. (SANSEVERIANO, 2012, p.259)

Outro fator contrário no modelo de financiamento puro privado está na influência, tanto de pessoas físicas como de pessoas jurídicas, sobre os partidos e candidatos financiados, para perverter o financiamento em “investimento” visando tão só obter vantagem futuras como, por exemplo, contratos com a administração pública.

Essa lógica pode tornar o financiamento privado um investimento futuro “em razão dessa demasiada influência, negativa e antidemocrática, de natureza ética e cultural, instalada dentro do processo eleitoral, beneficia o clientelismo, bem como a impunidade germinada da corrupção, da fraude e do abuso do poder econômico” e ainda:

A dependência econômica das pessoas jurídicas provocada pelos volumes torrenciais de dinheiro injetados nas campanhas eleitorais faz com que os candidatos e os partidos políticos se tornem excessivamente vulneráveis no sentido de cederem as pressões por parte dos poderosos investidores que custearam a ascensão dos candidatos eleitos e buscam um retorno destes investimentos por meio de ações ou omissões do governo, favorecendo interesses particulares em detrimento do interesse público. (KANNAN, 2012, p.300)

Segundo Dias Toffoli (TSE, 2016), 95% dos recursos arrecadados nas Eleições 2014 partiu de empresas que atuam em setores econômicos que sofrem “grande influência do poder público”: alimentício, construção civil e financeiro. Alexandre Cardoso (2007, p. 13) assevera que “nas campanhas para prefeito, as doações são de empresas de lixo, de ônibus, de iluminação e de serviços; para governador, o dinheiro vem de empreiteiras e obras; para presidente, do Sistema Financeiro. Nesses casos, cada centavo vem acompanhado de expectativa de retorno por parte do doador”. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2010, p. 90) assinala que

O financiamento das campanhas eleitorais é um dos focos da corrupção, favores ilícitos e venalidades de muitos representantes populares no Brasil. As campanhas são caras e, por vezes, interesses que se ocultam no escuro são lembrados para custear a campanha de candidatos. Se estes forem eleitos, ficarão vinculados a tais interesses, devotando seus mandatos a eles e não ao povo que devem representar. É suficiente multiplicar a previsão de ganhos vindos com o exercício da função representativa (os vencimentos do político eleito) com os gastos de campanha exigidos para a eleição, para verificar discrepância que pode sinalizar duvidosa relação de custo/benefício.

No mesmo sentido é a lição de José Jairo Gomes (2015, p. 337):

Muito se discute acerca da conveniência do financiamento privado, porquanto ao eleito cedo ou tarde sempre se enviarão as faturas, já que, conforme dizia Tomás de Aquino, nesse mundo não há ação sem finalidade. Com efeito, ninguém (sobretudo as pessoas, físicas ou jurídicas, que doam expressivos recursos) contribui financeiramente para uma campanha sem

esperar retorno do agraciado, caso seja eleito. De sorte que, uma vez eleito, fica o donatário comprometido com o doador que o apoiou concreta e significativamente.

Sob o aspecto ético, o único “retorno” que se poderia esperar do mandatário público assenta-se na própria representação democrática ou promoção das ideias político-sociais de seus apoiadores; por igual, não há problema se a atuação do político coincidir com os interesses econômicos da comunidade que representa. No entanto, condena-se o desvio do sentido da representação. Para muitos, a doação de campanha constitui verdadeiro investimento, do qual se espera retorno econômico-financeiro. A experiência tem mostrado que aí reside um dos focos (existem outros!) relevantes da corrupção endêmica que assola o País. Em numerosos casos, a retribuição se dá pela contratação de empresas ligadas direta ou indiretamente ao doador, pelo favorecimento em licitações e contratos públicos ou superfaturamento de bens e serviços contratados pelo Estado, pela concessão de anistia e renúncias fiscais. Afinal, há que se recuperar altas somas doadas à campanha, de preferência com o acréscimo de bons lucros. Nessa perspectiva o financiamento de campanha pode ser visto como um bom negócio, cuja álea reside na eleição do beneficiário. Pior que isso são financiadores porventura ligados ao crime organizado, pois nessa hipótese o Estado poderia tornar-se instrumento de facilitação de crimes! É despidendo dizer que, ao final, a conta é sempre levada aos eleitores-contribuintes que, além de ludibriados em sua boa-fé, são privados dos benefícios de políticas de investimentos públicos sérios, gratuitos e de qualidade. As ilícitas contratações afetam a economia do País e em nada contribuem para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e a concorrência saudável entre as empresas.

Francisco José de Andrea Sánchez (2002, p. 234 e ss.) identifica quatro fontes tradicionalmente “suspeitas” de financiamento eleitoral: a) dos servidores públicos comissionados³³; b) dos filiados aos partidos políticos e titulares de cargos eletivos³⁴; c) dos que firmam contratos com o poder público³⁵; e d) do crime organizado. Segundo o autor:

³³ “El recurrir a los ejércitos de servidores públicos para obtención de contribuciones o cuotas para financiar partidos y campañas políticas, constituyó un fenómeno común durante el periodo de las designaciones de funcionarios públicos bajo el sistema del ‘clientelismo político’, antes de que se dieran las grandes reformas legislativas que establecieron los cuerpos de servicio civil y la introducción del ‘principio del mérito’ en Canadá, los Estados Unidos y muchos países europeos. Actualmente, el sistema subsiste en algunas partes del mundo, en especial en algunas democracias incipientes del tercer mundo. Sin embargo, la virtual eliminación de este sistema, generalmente se considera como un paso esencial previo e indispensable para la creación de un sistema de servicio público neutral y eficiente, y para la democratización irreversible e integral de una determinada sociedad” (SÁNCHEZ, 2002, p. 234).

³⁴ “Las cuotas a cargo de legisladores y miembros afiliados a un partido difiere del sistema de cuotas forzosas, en cuanto a que quienes son presionados para ‘contribuir’ con recursos a las arcas partidistas son los legisladores y miembros cuyo puesto o cargo electoral-representativo o partidario interno depende y está directamente vinculado con el ‘favor’ de la nomenclatura partidista” (SÁNCHEZ, 2002, p. 234).

³⁵ “El soborno o cohecho (‘mordida’ en el léxico popular) en el contexto político-electoral es el sistema mediante el cual los detentadores de premios, concesiones o contratos gubernamentales son ‘invitados’ para hacer contribuciones regulares a las tesorías de los partidos políticos en el poder” (SÁNCHEZ, 2002, p. 235).

Históricamente, existen a nivel comparativo mundial, cuatro fuentes “sospechosas” e irregulares del financiamiento de los partidos políticos en tanto que constituyen las vías utilizadas durante décadas – aún vigentes en ciertos países – y precedieron los actuales esquemas legislativos contemporáneos de financiamiento público y privado que se analizarán posteriormente en este capítulo. Ahora bien, cabe hacer una referencia a dichas fuentes “sospechosas” tradicionales, en tanto que dan precisión a la razón de ser y la motivación de los actuales esquemas legislativos, que en gran medida están diseñados para combatir las citadas fuentes “teñidas de sospecha” que se caracterizan por su elevado grado de corrupción. Dos de las cuatro fuentes – las cuotas obligatorias de servidores público, y los sobornos o el “cohecho” – están íntimamente vinculadas con el concepto del “clientelismo político”. Una tercera fuente es más reciente, y surge de la introducción e incremento de las dietas de los legisladores. Finalmente, la cuarta y última fuente que analizaremos – las contribuciones de la delincuencia organizada – constituye el flagelo contemporáneo para los juristas y legisladores que buscan diseñar un régimen jurídico en materia de financiamiento de actividades y partidos políticos, eficaz y anclado en principios éticos, que permitan salvaguardar la soberanía y la democracia, y por ello será analizada en detalle.

A preocupação da influência do poderio econômico do crime organizado no processo político-eleitoral é recorrente em toda América Latina, como demonstram Casas e Zovatto (2015, p. 4-5):

En América Latina, el mayor peligro es la posibilidad de que el narcotráfico y, en general, el crimen organizado penetren las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas. No es ésta, en absoluto, una posibilidad teórica. Los casos de las campañas de los expresidentes Jaime Paz Zamora en Bolivia, Ernesto Samper en Colombia y Ernesto Pérez Balladares en Panamá, hace ya dos décadas, así como, más recientemente, los densos nexos detectados entre las organizaciones paramilitares y algunos partidos políticos colombianos, así como la injerencia del crimen organizado en las tramas políticas de los estados de Guerrero o Michoacán, en México, son tan sólo algunos de los más notables ejemplos que registra la región en cuanto a la penetración del narcotráfico en las campañas políticas. Estos ejemplos son apenas la parte más visible de un fenómeno mucho más extendido y perturbador, que presenta particulares riesgos en países como México, Colombia y Brasil, en los que las grandes campañas nacionales son complementadas por una vigorosa actividad electoral a nivel subnacional.

Por esta razão, são muitos os que defendem a implantação do modelo exclusivamente público de financiamento de campanhas eleitorais.

4.3.2 Modelo Exclusivamente Público

O modelo de financiamento público é aquele se fundamenta no uso de recursos provenientes unicamente do Estado, o qual arca com todas as despesas acerca das eleições e manutenção dos partidos políticos.

Na definição de Sergei Medeiros Araújo, o financiamento público pode ser definido:

O financiamento público de campanha consiste na prestação pecuniária direta ou na concessão de alguma vantagem indireta que o Estado, com base em critérios legalmente fixados, transfere a partidos e candidatos como forma de assegurar-lhe os recursos e meios necessários para o desenvolvimento de uma campanha eleitoral. (ARAÚJO, 2012, p.316)

Entre as formas de financiamento estatal, está disposto o repasse de dinheiro aos partidos políticos, principalmente através do Fundo Partidário³⁶, na concessão de acesso gratuito ao serviço de rádio e emissoras de televisão e na concessão de prédios oficiais que tem o objetivo de sediar reuniões, além da concessão de locais públicos deste que ocorra a anterior comunicação das autoridades sobre a utilização, respeitando-se critérios de prioridade³⁷.

Sobre a experiência internacional no financiamento público indireto aduz Sergei Medeiros Araújo (2012, p.223):

A cessão gratuita de espaços públicos para a veiculação de publicidade externa, sob o crivo da igualdade na distribuição e na equivalência da importância dos cedidos, constitui uma das primeiras medidas de financiamento público indireto. A França a adotou em 1914, encontrando-se ainda em vigor em seu Código Eleitoral. Por essa medida, os cartazes de propaganda eleitoral poderão ser afixados em lugares especialmente destinados, em número legalmente definido, sem a cobrança de taxas pelas municipalidades. A mesma medida é adotada na Espanha, que utiliza como critério de distribuição dos espaços públicos a igualdade, de modo que todas as candidaturas disponham de igual espaço com o mesmo impacto visual.

Ao tratar do financiamento exclusivamente público, a doutrina destaca algumas vantagens deste modelo, tais como, a transparência no financiamento e na prestação de contas das campanhas, a redução da influência do poder econômico

³⁶ Artigo 17 da Constituição Federal: É livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana [...]. § 3º: Os partidos políticos tem direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

³⁷ Lei 9096/95 - Art. 8º (...) § 2º Para a realização das convenções de escolha de candidatos, os partidos políticos poderão usar gratuitamente prédios públicos, responsabilizando-se por danos causados com a realização do evento.

privado no processo eleitoral, a conquista por maior igualdade nas campanhas eleitorais.

Na lição de Alice Kannan, o modelo exclusivamente público fornece aos cidadãos eleitores maior possibilidade de controle quanto aos gastos realizados nas campanhas, logo confere uma publicidade muito maior dos gastos, das arrecadações e recursos, pois se constitui como princípio constitucional do administrador público a publicidade de seus atos. Além disso, este modelo também proporciona uma significativa redução nos custos das campanhas eleitorais, pois atualmente os gastos com campanhas eleitorais são surpreendentemente milionários, e aumentam a cada novo período eleitoral, isto se dá principalmente porque os meios de *marketing* político, propaganda, a assessoramento estão a cada dia que passa mais modernos e continuam a evoluir sem parar, encarecendo extraordinariamente uma campanha, sobretudo na televisão.³⁸

Ainda na defesa do modelo exclusivamente público, afirma-se que por este modelo os cidadãos possuem critérios mais objetivos para votarem em determinado partido ou candidato, uma vez que mais publicado, o controle deste trâmite torna-se mais efetivo, pois os cidadãos atuam como fiscalizadores mais efetivos e ativos no processo eleitoral dando a “possibilidade de um maior controle social, que poderá ser utilizado para promover a responsabilização do Estado e a efetiva garantia da moralidade, ética, transparência na gestão da coisa pública” ao garantir maior equilíbrio dos partidos no acesso aos ditos recursos, sendo que no modelo privado os candidatos e partidos com “apoio” dos “melhores” ou “maiores” financiadores poderá sair na frente no processo eleitoral, maculando o ideal processo democrático onde todos devem permanecer em iguais condições de chances, com a distribuição equitativa dos créditos do Fundo Partidário (SANSEVERINO, 2012, p. 256)

Fernando de Brito Alves (2013, p. 173) defende o financiamento exclusivamente público a fim de “evitar que os financiadores se tornem lobistas quando o Parlamento estiver em atividade” e conclui que “o financiamento público de

³⁸ A ideia é garantir a redução da desigualdade existente entre os candidatos e os partidos políticos durante as campanhas eleitorais, por meio de repasse de recurso financeiros estatais em um nível adequado para que a competição se desenvolva de forma mais equitativa possível, permitindo que todos os partidos ocupem espaços iguais na produção da propaganda, impedindo a influência. (KANNAN, 2012, p.285)

campanhas, neste aspecto, é um importante mecanismo de combate à corrupção”. No mesmo sentido, Paulo Teixeira (2011, p. 136-137) assevera que:

A interferência do grande capital privado nas eleições é uma das principais fontes das crises políticas que vivemos nos últimos tempos. Essa prática baseia-se no uso de caixa dois. E quando os detentores do capital favorecem determinados candidatos, o resultado, com raras exceções, é que há aumento do tráfico de influência e da corrupção no âmbito da administração pública.

O financiamento público porá um freio à orgia de gastos que tanto incomoda o povo brasileiro e dará transparência à atividade política. Os eleitos, qualquer que seja sua esfera, terão seus compromissos firmados com a população em geral, sem as amarras do financiamento privado. Pela lógica do sistema atual, muitos candidatos perdem o compromisso com o eleitor, e acaba prevalecendo a máquina eleitoral montada com vultosos recursos. Financiamento público pode não ser perfeito, mas ajudará a limitar as fraudes e facilitará a fiscalização por parte da Justiça Eleitoral e da população, além de acabar com as suspeições, nem sempre fundamentadas, sobre quem recebeu recursos privados para suas campanhas.

Com relação aos pontos negativos deste modelo, verifica-se o enfraquecimento do orçamento do Estado, afinal, o custo crescente de uma campanha eleitoral irão onerar ainda mais a sociedade:

A sociedade já suporta exorbitante carga tributária imposta pelo Fisco, sem que haja o devido retorno dos recursos públicos por meio de investimentos sociais. Seria ilusória a ideia de que o orçamento público suportaria os altos e crescentes custos dos partidos políticos, numa sociedade tão carente dos serviços públicos primários, agravando as deficiências do sistema social. (KANNAN, 2012, p.289)

José Jairo Gomes (2015, p. 337) enumera as críticas levantadas contra o modelo de financiamento exclusivamente público:

Em geral, argumenta-se que essa medida reduziria a corrupção e a desigualdade entre os candidatos, tornando a disputa mais justa e equilibrada. Mas essa tese tem sido muito criticada. A uma, por que não extinguirá o tráfico privado nas campanhas eleitorais, menos ainda nos centros do poder político. Normalmente os candidatos mais “mais bem cotados” flertam ou são emergentes de grupos político-econômicos de incontestável vitalidade financeira, os quais lhes emprestam apoio moral e pecuniário; é de evidência solar que jamais gozarão da isenção necessária no trato da coisa pública. A duas, porque, em um país em que há graves desníveis sociais, altos índices de analfabetismo, parcos investimentos em saúde e educação, em que as rodovias se tornaram “caminhos” esburacados, em que a segurança pública é claramente insatisfatória, certamente o dispêndio de verbas do erário para financiar campanhas eleitorais não é algo que em são e reta consciência se possa considerar

prioritário. A três, porque a medida não porá fim à corrupção, que a bem da verdade, tem na impunidade sua mais entusiástica aliada e apoiadora.

Cumprido ressaltar que as propostas de reforma política que preveem a implantação do modelo de financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais vêm, invariavelmente, acompanhadas de proposição de alteração do sistema eleitoral, a fim de se reduzir os custos das campanhas eleitorais. Segundo Ferreira (2011, p. 109): “As dinâmicas das propostas de financiamento entre o público e o privado gravitaram, em um e em outro caso, em sua relação com o sistema eleitoral em si e na necessidade de fortalecimento dos partidos”.

Nesse sentido, aponta Cardoso (2007, p. 12): “As listas fechadas, mistas ou não, são pressupostos para a implementação do financiamento público de campanha porque facilitam o controle contábil dos recursos. Depois de definidos os critérios e pré-requisitos para a obtenção do financiamento, a Justiça Eleitoral fiscalizaria as contas do partido, e não do candidato. Isso significa que o TSE e os TREs focariam sua atenção nas contas das trinta agremiações políticas existentes hoje”. Teixeira (2011, p. 137), em sentido semelhante, assevera que:

Uma consequência imediata da adoção do financiamento público é também a adoção de listas partidárias, que podem ser elaboradas de três formas: 1) com a participação do eleitor em sua elaboração; 2) apresentação da lista, pelos partidos, à sociedade; 3) e possibilidade de o eleitor mudar a lista, caso ela não o contemple, no dia da eleição. Os partidos devem se estruturar de forma democrática para a distribuição dos recursos públicos que serão usados nas campanhas de seus candidatos.

Defendendo a adoção do modelo exclusivamente público e do sistema eleitoral proporcional de listas fechadas, Ronaldo Caiado (2011, p. 28) argumenta que:

O financiamento público exclusivo, em torno do qual já se têm mobilizado as principais lideranças políticas do Congresso, insisto, é incompatível com a sistemática atual do voto em lista aberta. A campanha em bases individuais, peculiar a essa modalidade, exige a divisão da dotação partidária pelos candidatos. Com isso, os recursos se diluiriam e, inevitavelmente, teriam de ser complementados com recursos de outras fontes, corrompendo e tornando ineficaz o próprio sistema. Com financiamento a partidos que apresentam listas fechadas, a campanha eleitoral – tanto a proporcional quanto as majoritárias – será da agremiação como um todo. Os programas eleitorais, os comícios, a propaganda, enfim, serão empreendimentos partidários, devendo todos trabalhar pela causa comum. O custo da

campanha diminuirá sensivelmente e mais se reforçará a legitimidade do processo político.

Outro aspecto que assinala em desfavor deste modelo de financiamento, está na sua afronta ao princípio do pluralismo político, o qual se constitui como uma dos pilares do regime democrático, o qual está expresso no artigo 1º, inciso IV da Constituição Federal³⁹,

Tal princípio não garante tão só somente o pluripartidarismo, mas também a existência da garantia das diversas opiniões e ideias presentes na nação estarem devidamente representadas por seus partidos.

Em algumas situações, segundo a doutrina contrária, o aporte privado pode ser a garantia de um pluralismo partidário, pois se não forem instituídas várias regras regulamentando o financiamento público, poderá acontecer uma hegemonia entre os partidos dominantes e de maiores representações sobre os de menores adeptos, como apresenta Rúbio:

Um sistema de financiamento integralmente estatal pode dar margem a que o Governo de vez execute manobras de exclusão a fim de criar obstáculos para a atuação política dos grupos de oposição. Se a Lei restringe o financiamento político, por exemplo, aos partidos que tenham representação parlamentar e simultaneamente proíbe os aportes privados, o resultado será o congelamento partidário. Ainda que a lei estabeleça critérios objetivos e amplos para a dotação de recursos, o governo poderá dificultar o acesso dos recursos à oposição por vias burocráticas indiretas. Nesses casos, o financiamento privado pode funcionar como elemento propiciador da competitividade eleitoral e política⁴⁰

A tendência é que esse tipo de conduta pode caracterizar organizações oligárquicas que, pela proximidade com o Estado, tendem a sufocar o surgimento de novas lideranças, tal como afirma Barroso ao esclarecer que “o sistema partidário é caracterizado pela multiplicação de partidos de baixa consistência ideológica e nenhuma identificação popular. Surgem, assim, as chamadas legendas de aluguel,

³⁹ O artigo 1º da Constituição Federal expressa: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.”

⁴⁰ RÚBIO Delia Ferreira, Financiamento de Partidos e Campanhas, disponível na internet: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n73/a01n73.pdf> Acesso em 17 de junho de 2016.

que recebem dinheiro do Fundo Partidário – isto é, recursos predominantemente públicos – e têm acesso a tempo gratuito de televisão. O dinheiro do Fundo é frequentemente apropriado privadamente e o tempo de televisão é negociado com outros partidos maiores, em coligações oportunistas e não em função de ideias.” (BARROSO, 2015, p.3).

Lara Marina Ferreira (2001, p. 107-108), por outro lado, demonstra que o financiamento exclusivamente público não solucionará a crise de representação política que atravessamos:

Ainda que se possa defender que a instituição de um sistema exclusivamente público de campanhas eleitorais possa facilitar o controle das prestações de contas pela Justiça Eleitoral, cabe questionar se ele será capaz de facilitar o controle social das contas. Será realmente desejável que os eleitores, sob o manto de neutralidade do financiamento público, não consigam conhecer os interesses privados que inevitavelmente estarão relacionados a seus candidatos? O combate à corrupção não se realiza na pretensão de isolar o interesse público dos interesses privados que, em certa medida, o constituem ou, pelo menos, o conformam. Uma reforma do sistema de financiamento de partidos e de campanhas eleitorais deveria apresentar, além de tetos e limites coerentes, a necessidade de divulgação pública da origem e dos destinos dos recursos, completa e oportuna, ainda no período eleitoral, contribuindo, assim, para o processo de decisão do eleitor.

Outro fator que deve ser considerado, é a já referida influência dos grupos de comunicação na formação da opinião pública no estágio atual de desenvolvimento do governo representativo, conforme delineado por Bernard Manin (1995). Por meio dos meios de comunicação em massa, dominados por grupos econômicos de grande envergadura e vitaliciedade financeira, o poder econômico continuará a influir, mesmo que indiretamente, na formação da imagem dos partidos e candidatos, interferindo na formação da opinião do eleitorado. Essa influência pode se realizar por diversas formas: por meio de participação acionária nas empresas de comunicação, privilegiando a veiculação de anúncios comerciais em veículos simpáticos ao candidato ou partido de sua preferência, ou mesmo arcando com os custos de matérias jornalísticas destinadas a divulgar o sucesso ou insucesso de determinada política pública ou ação governamental. Nesse sentido, aponta Néviton Guedes (2015):

A discussão tem especial importância quando se sabe que um dos aspectos mais importantes no processo eleitoral consiste em saber quem, no espaço

público, deve ter o direito e o poder de definir a agenda (*agenda-setting*) e enquadrar (*framing*) os temas que deverão ser debatidos numa campanha eleitoral. De fato, nenhuma discussão séria hoje sobre democracia pode prescindir dos aportes da chamada teoria do agendamento (*agenda-setting theory*).

Segundo essa teoria, inicialmente desenvolvida por Maxwell McCombs e Donald Shaw, na década de 1970, a grande mídia determina e limita a pauta (agenda) das discussões públicas, precisamente, por ter o poder de destacar junto ao público determinadas matérias e questões e, ao mesmo tempo, preterir ou simplesmente omitir outros temas. Em obra monográfica, McCombs lembra a famosa observação de Bernard Cohen de que "a imprensa (*news media*) pode não ter êxito em dizer às pessoas *como* pensar, mas ela é espantosamente (*stunningly*) bem sucedida em dizer ao público *sobre o que* pensar. Em outras palavras, a mídia pode definir a agenda para o que se pensa e se discute na esfera pública".

4.3.3 Modelo de Financiamento Misto

Como já exposto, "o Brasil adota um sistema misto de financiamento partidário, isto é, o financiamento decorre da transferência de recursos públicos e privados. Os públicos são repassados pela utilização do Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) nos moldes previstos na Lei nº 9.096/96". (FERRARI, 2011, p.806)

Se por um lado, o modelo misto cede algum espaço para a influência do poderil econômico dentro do processo eleitoral brasileiro, deixando com que empresas doadoras de recursos cobrem favores e se favoreçam com contratações, muitas vezes ilícitas, com a administração pública, por outro, permite maior efetividade da representação política uma vez que empresas aproximariam os cidadãos da política, e também, "equilibra o jogo" não permitindo que partidos políticos, que são essenciais à sociedade, dependam unicamente do Estado ao desenvolverem suas atividades.

Ainda, se por um lado o modelo misto de financiamento assegura maior igualdade repartindo os recursos públicos entre os diversos partidos, os quais não possuem a mesma capacidade de arrecadação, que concorrem na dinâmica das campanhas eleitorais, por outro, permite maior controle e fiscalização das quantias que entram e saem das contas bancárias de partidos políticos e candidatos.

O financiamento misto tem sido o mais frequente e usado nos países da América Latina, conforme explica Zovatto:

“Em relação ao tipo de sistema de financiamento, predomina em toda a região (94% dos países), com exceção da Venezuela, o financiamento misto, em que os partidos políticos recebem fundos públicos e privados para financiar suas campanhas eleitorais ou para custear seus gastos de funcionamento ordinário”. (ZOVATTO, 2005, p.295)

Para Ana Claudia Santano, o modelo misto é aquele que melhor atende as necessidades sociais, e é ele que melhor se adapta rumando a solução das mazelas existentes, além disso, para autora, nenhum modelo copiado integralmente dos países estrangeiros funcionaria com perfeição, pois ele deve sempre observar as necessidades locais, afirmando que:

O formato misto de financiamento dos partidos é o que melhor responde às necessidades apresentadas pela doutrina. Não poderia ser de outra maneira, já que em quase todos os contextos políticos existentes, o equilíbrio entre o modelo privado e público é essencial na atualidade, e que também a aplicação de modelos puros parece desfrutar de escassos defensores. Por tudo isso, encontrar o delicado equilíbrio em cada tipo de financiamento dos partidos, um ponto ideal quase sempre muito difícil de encontrar, segundo a realidade do sistema eleitoral e o sistema de partidos existente, considerando estes conjuntamente.

Alguns países utilizam de sistemas mistos, é o caso do Estados Unidos, o qual adotou o *matching found*, que se constitui em um sistema onde a subvenção pública para campanha eleitoral é limitada dependendo do montante dos valores privados arrecadados pelos partidos e/ou candidatos. O *matching found* obriga os candidatos e partidos terem aos menos certas quantias privadas para poderem receber verbas de origem estatal.⁴¹ (ARAÚJO, 2012, p.324)

Ainda que se opte por um sistema financiador misto, como alguns países, é preciso privilegiar mais uma ou outra forma, além disso, seja qual for o modelo acolhido, é necessário que ele proporcione igualdade na disputa, proporcionalidade

⁴¹ “Essa técnica de incentivo à arrecadação de doações privadas é utilizada nas eleições presidenciais nos Estados Unidos da América, estando regulamentada pelo Federal Elections Campaign Act de 1974. O acesso ao recurso público exige do candidato o cumprimento de um “teste de notoriedade geográfica, financeira e política” (LACORNE, 1984, p. 100). Assim, os candidatos devem obter de doadores privados (pessoas físicas, não sendo válidas, para esse efeito, doações dos Comitês de Ação Política e dos Comitês Partidários) no mínimo US\$ 100.000,00 (cem mil dólares), os quais devem ser oriundos de pelo menos vinte estados, no montante mínimo de US\$ 5.000,00 (cinco mil dólares) por Estado. O valor de cada doação não deve ultrapassar US\$ 250,00 (duzentos e cinquenta dólares) por doador, de modo que, em cada estado, o candidato obtenha a adesão de pelo menos vinte contribuintes. Finalmente, o candidato deve ter obtido pelo menos 10% dos votos recolhidos em eleição primária anterior, devendo, ainda, conservar no mínimo esse índice de votação, sob pena de perder o direito aos recursos públicos” (ARAÚJO, 2012, p.324).

na arrecadação destes recursos e velem pela transparência, permitindo ao fiscalizador um efetivo controle. (SANTANO, 2014, p.112)

5. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL E RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA

A realidade mundial contemporânea, onde a circulação de informações é praticamente instantânea, as diferenças se evidenciam de forma mais clara e nos mais diversos meios, fazendo com que a sociedade como um todo seja imediatamente tocada mas, ao mesmo tempo, demandada a se manifestar de forma rápida a respeito.

Nesse ponto, a necessidade imediata de resposta aos conflitos, fazem com que a atuação Estatal abra cada vez mais espaço, reforçando a legitimidade concorrente do particular em atuar observando também os interesses coletivos em detrimento do simples exercício individualista de sua atividade, em um processo de evolução da sociedade, conforme Calixto, que diz que “o desenvolvimento, antes que um valor de crescimento ou mesmo um grupo de instituições que possibilitem determinados resultados, é um processo de autoconhecimento da sociedade. (CALIXTO, 2002, p.32)

Conforme estudos de Paulo Roberto Colombo Arnoldo e Taís Cristina de Camargo Michelan (2000, p. 87-90), após a chamada Guerra do Vietnã, houve acirramento na discussão sobre a responsabilidade social empresarial nos Estados Unidos. Os grupos envolvidos nos debates expunham os conflitos existentes entre as políticas governamentais de incentivo à produção de armas de guerra e a responsabilidade social para as sociedades envolvidas:

Foi no Estados Unidos que se originou debate acerca da noção de responsabilidade social da empresa. O estopim foi a guerra do Vietnã, com contestação da sociedade às políticas que vinham sendo adotadas pelo país como pelas empresas, especialmente aquelas diretamente envolvidas na fabricação de armamentos de guerra. E foi em decorrência desse movimento social que surgiram os primeiros relatórios socioeconômicos que procuraram descrever as relações sociais da empresa. Tais relatórios, também chamados Balanços Sociais, apresentam-se como uma alternativa de ligação entre a empresa, seus funcionários e a comunidade. Por meio desse instrumento de gestão e informação que evidencia plenamente as informações econômicas, financeiras e sociais do desempenho das entidades, propicia-se uma visão completa da participação e contribuição social e econômica da empresa em seu ambiente de atuação (2000, p. 89).

Esse exemplo mostra como diversas situações reforçaram as noções de função social das empresas no mundo, culminaram com a inclusão de forma definitiva na Constituição da República de 1988 em seu art. 5º, inc. XXII:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social. (BRASIL, 2012)

A Carta Magna estabelece a exigência de atendimento da função social da propriedade, o que torna evidente o propósito do constituinte o em salvaguardar os interesses da coletividade mesmo diante do primado da proteção à propriedade privada.

No código civil brasileiro, também, verificam-se positivadas normas específicas que tratam da necessária harmonização das atividades empresariais e os interesses da coletividade tais como meio ambiente, segurança jurídica e outros:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, 2011)

A legislação infraconstitucional possui outras normas que também tratam especificamente da proteção à coletividade nas atividades comerciais como, por exemplo, a Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990, o chamado Código de Defesa do Consumidor.

A lição do jurista Fábio Konder Comparato, citada em vários trabalhos sobre o tema, inclusive em excertos jurisprudenciais, fala sobre a função social aos interesses coletivos

Função, em direito, é um poder de agir sobre a esfera jurídica alheia, no interesse de outrem, jamais em proveito do próprio titular. Algumas vezes, interessados no exercício da função são pessoas indeterminadas e, portanto, não legitimadas a exercer pretensões pessoais e exclusivas contra

o titular do poder. É nessas hipóteses, precisamente, que se deve falar em função social ou coletiva. (...) em se tratando de bens de produção, o poder-dever do proprietário de dar à coisa uma destinação compatível com o interesse da coletividade transmuda-se, quando tais bens são incorporados a uma exploração empresarial, em poder-dever do titular do controle de dirigir a empresa para a realização dos interesses coletivos. (COMPARATO, 1990, p.65)

Desta forma, a função social da empresa traduz-se em um valor constitucional, positivado na legislação infraconstitucional como visto, sendo assim autorizado e aplicado em diversos casos e, em que pese não haver previsão de sanções específicas ao não cumprimento, a prática de iniciativas de fomento a responsabilidade e função social da empresa, tem ganhado cada vez mais simpatia da sociedade como um todo, assim como afirma Bertoncini:

A esse propósito, a análise dos artigos 170 e seguintes da Constituição Federal, que tratam da ordem econômica e financeira, preveem essa função social do setor produtivo, restando inequívoco o dever do empresário, de forma solidária ao Estado, de fomentar o desenvolvimento nacional conforme os ditames constitucionais. (BERTONCINI, 2012, p. 212).

Assim, a participação das empresas na vida da sociedade como agente transformador se constitui em obrigação constitucional e mostra o reconhecimento de que atividades, de cunho privadas, não podem prescindir de comprometimento com o desenvolvimento da Nação.

5.1 O CASO DO INSTITUTO ETHOS

O Estado, em suas múltiplas atividades na contemporaneidade, parece não cumprir sua função essencial de qualificar a participação popular, deixando um vácuo na concretização de uma política estatal de desenvolvimento cultural.

O Instituto Ethos de Responsabilidade Social desenvolve desde o ano 2000 atividades de incentivo de participação ética das empresas no processo eleitoral brasileiro⁴².

⁴² Disponível em: < <http://www.empresalimpa.ethos.org.br/> >

Em importante trabalho intitulado “A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral” traz importantes contribuições com dados empíricos sobre a necessidade de envolvimento de toda a sociedade no processo político⁴³.

Nesse trabalho, encontram-se propostas para a participação das empresas do processo eleitoral, cumprindo cinco princípios de uma empresa ética e transparente neste tema: “cumprir integralmente a legislação, especificamente no que diz respeito à transparência do financiamento e não buscar vantagens indevidas; não apoiar partidos ou candidatos com histórico de corrupção; definir e tornar pública a postura da empresa em relação ao financiamento político; identificar área de vulnerabilidade da empresa em relação ao financiamento político e promover projetos de reforma; cobrar do candidato apoiado o compromisso público com propostas claras e metas quantificadas” (ETHOS, 2014, p. 52).

Essas atividades procuram impactar diretamente a atividade política e a sociedade envolvida.

Dentre as propostas do Instituto, fala-se sobre o “Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção”, iniciado em 2006 pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, o UniEthos – Formação e Desenvolvimento da Gestão Socialmente Responsável, a Patri Relações Governamentais & Políticas Públicas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) e o Comitê Brasileiro do Pacto Global, cujo objeto propõe um conjunto de compromissos concretos para envolver o setor empresarial no combate à corrupção. O documento inclui um programa de implementação que orienta a empresa quanto à necessidade de demonstrar o envolvimento da direção com os compromissos assumidos e adequar as políticas de comunicação interna, treinamento e supervisão às mudanças propostas. Além disso, é necessário haver uma verificação externa quanto à implementação dos compromissos assumidos pela empresa. (ETHOS, 2014, p. 51)

Na proposta o Instituto Ethos, que fora apresentado antes do julgamento pela inconstitucionalidade das doações empresariais, havia um convite da reflexão dos paradigmas da sobre a participação empresaria no processo eleitoral com a apresentação de propostas específicas:

⁴³ Disponível em: < https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf >

No Brasil, o financiamento das campanhas políticas é majoritariamente privado, com grande parte dos recursos tendo origem em empresas. Fazer doações a partidos ou candidatos é um ato legal e legítimo, mas alguns aspectos do financiamento político podem levantar questões éticas ou preocupações em relação aos riscos inerentes a um posicionamento político e a uma participação financeira da empresa no decorrer do processo eleitoral. Para ajudar as empresas a lidar com essas e outras questões éticas, há dois compromissos voluntários, já citados, que elas podem assumir⁴⁴

Dentre as ações, propõe: “Princípios Empresariais para Combater o Suborno que propõem um conjunto de compromissos concretos para envolver o setor empresarial no combate à corrupção. O documento inclui um programa de implementação que orienta a empresa quanto à necessidade de demonstrar o envolvimento da direção com os compromissos assumidos e adequar as políticas de comunicação interna, treinamento e supervisão às mudanças propostas”, sendo a adesão é voluntária. (INSTITUTO ETHIOS, 2014, p.51)

Assim, ainda que a participação das empresas, através de iniciativas inovadoras como esta pode ser fomentada na sociedade, como na visão de Santos:

O projeto sócio cultural da modernidade assenta em dois pilares fundamentais, o pilar da regulação e o pilar da emancipação. Pela sua complexidade interna, pela riqueza e diversidade de ideias novas que comporta e pela maneira como procura a articulação entre elas, o projeto de modernidade é um projeto ambicioso e revolucionário. (SANTOS, 2008, p.78)

As forças empresariais não irão desaparecer, e certamente em vez de serem empurradas ao agir livremente na escuridão da proibição, poderiam ser convidadas a participar da força em prol da reponsabilidade social, dito nas palavras de Jonas:

Vale a pena mencionar outro aspecto e justificativa da nova ética da responsabilidade requerida pelo futuro distante: a dúvida quanto á capacidade do governo representativo em dar conta das novas exigências, segundo os seus princípios e procedimentos normais. (JONAS, 2006, P. 64)

⁴⁴ Disponível em: < https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf>

Diante disso, a participação das empresas no processo democrático, assim como todos que compõe a sociedade, poderia formar um único substrato voltado ao bem de toda a coletividade, na construção contínua da democracia brasileira, como afirma Knoerr:

Todos os modelos democráticos são obras inacabadas, principalmente os recentes, que, como o brasileiro, põem em linha de discussão temas que traduzem tentativas de aprimoramento da relação entre o cidadão e o Poder, perpassando a busca de uma nova conformação do mandato político, do voto, dos partidos políticos, da conduta dos candidatos e até mesmo do exercício da cidadania.(KNOERR, 2006, p.190)

Portanto, apenas com uma sociedade devidamente esclarecida e consciente de sua responsabilidade individual, com a aplicação justa da legislação mas, principalmente com a participação ativa de todos os cidadãos será possível a busca de manutenção da ordem e o desenvolvimento de ações voltadas ao progresso.

CONCLUSÃO

É um desafio tratar de tema tão atual e sujeito a paixões pessoais como o objeto deste trabalho na análise do financiamento de campanhas eleitorais. A tentação do pesquisador é desviar do rigor acadêmico e emitir juízo valorativo excedente ao necessário a um trabalho científico. É como um criança entusiasmada com os primeiros traços da escrita mas tendo-se que se ater as linhas do seu caderno.

Desde a escolha do presente tema até o momento de sua conclusão, o caminho foi permeado de muitas dificuldades pois, em que pese a atualidade do assunto, é possível que justamente por isso, encontra-se as mais variadas concepções e entendimentos sobre o assunto.

Desta forma, se iniciou com a exposição dos conceitos de democracia, passando desde os seus primórdios percorrendo o caminho até os dias atuais encaminhando-se à democracia representativa no Brasil. Sobre a representação, procurou-se pontuar as diversas formas de relação do eleitor e do eleito demonstrando a existência de uma crise na democracia representativa encaminhando-se para a análise da influência do poder econômico nesta realidade.

Em seguida, foi apresentado estudo sobre as formas de financiamento político, trazendo conceitos doutrinários e legais, inclusive destacando-se os pontos de cada um dos modelos existentes.

Por fim, buscou-se a experiência do Instituto Ethos para fundamentar a necessidade de criação de mecanismos inclusivos de toda a sociedade, aqui pela via empresarial, em projetos voltados para o fomenta a ética e responsabilidade pelas escolhas democráticas.

Nesta linha, verificou-se que a superação de determinados paradigmas da realidade brasileira deve ser alcançada, pois cabe a sociedade buscar os mecanismos necessários que garantam a participação democrática de todos os seus membros que tem o dever de dar sua parcela de participação com responsabilidade.

A eleição é um o momento em que cada cidadão é individualmente chamado a participar. Por isso, a informação é instrumento indispensável, porque somente conhecendo seus direitos é que o cidadão terá condições para reivindicá-los pois as ideias devem ser claras a ponto de não serem substituídas por discursos demagógicos ou construções publicitárias.

Muitas vezes, em que pese a tendência de tutela do Estado em tratar o eleitor como um caso hipossuficiência cívica, tal comportamento também pode estar eivado de influência não apenas do poder econômico externo e sim da influência do poder ideológico de determinado segmento da sociedade, deturpando, por outro meio, a livre de escolha dos seus representados.

A criação de mecanismos legislativos que criem filtros ou lentes supostamente corretivas da vontade do eleitor pode ter o condão de deturpar a vontade popular, que não pode ser alcançada, sem a emancipação intelectual.

É importante salientar que deve ocorrer o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização, e não apenas a mera proibição de um tipo de fonte de financiamento, para que se possa quebrar esse ciclo pernicioso de dominante e dominado na qual impera o interesse do dominante e atendimento residual ao dominado.

O que se deve mudar é a realidade de investigação e punição de candidatos que sistematicamente se utilizam do poder em benefício próprio com a força da sinergia da cultura da impunidade

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walber de Moura. **A panaceia dos sistemas políticos**. Estudos Eleitorais. Brasília: TSE, v. 6, n. 1, jan./abr. 2011. p. 45-63.

ALMEIDA, Frederico Rafael Martins de; COSTA, Rafael Antônio. **Propaganda Eleitoral: Poder de Polícia, Direito de Resposta, Representação Eleitoral**. Curitiba: Instituto Memória, 2016a.

ALMEIDA, Frederico Rafael Martins de; COSTA, Rafael Antônio. **Registro de Candidaturas: Eleições 2016**. 2.ed. Curitiba: Instituto Memória, 2016b.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 10. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva de conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013.

ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. **Temas do direito eleitoral no século XXI**. André de Carvalho Ramos (coordenador). Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 315-354.

ARISTÓTELES. **Política**. Coleção: A obra prima de cada autor. Tradução: Pedro Constantin Tolens. 6 ed. São Paulo: Martin Claret, 2011.

ARNOLDO, Paulo Roberto Colombo; MICHELAN, Taís Cristina de Camargo. **Função Social da Empresa**. Direito-USF, V.17, p. 87-90, jul./dez. 2000

ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. **Governo deixará de arrecadar R\$ 840 milhões com horário eleitoral gratuito**. Notícia de 31. mar. 2014. Disponível em <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/8075>>. Acesso em 20 jun. 2016.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2 ed. Atualizada por: Rosalea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 1998.

ÁVILA, Humberto. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**. Neoconstitucionalismo': entre a 'Ciência do Direito' e o 'Direito da Ciência"', p. 1-19. Salvador: Instituto de Direito Público, n. 17, jan./mar., 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>>. Acesso em: 17 de agosto de 2015.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 38. ed. São Paulo: Globo, 1998.

BARROSO, Luís Roberto. **Reforma política no Brasil: Os consensos possíveis e o caminho do meio.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=289879>>. Acesso em: 05 maio 2015.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade.** Trad. De Sebastião Nascimento. São Paulo: E. 34, 2010.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Coleção: Pensamento Crítico. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política.** 8. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 11.ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social.** 8. ed. São Paulo, Malheiros, 2007.

BORGES, Tiago Daher Padovezi. **Candidatos, partidos políticos e interesses empresariais: um estudo sobre o financiamento empresarial de campanhas para Deputado Federal.** 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BORN, Rogério Carlos. **Direito Eleitoral Internacional e Comunitário.** 3 ed. Curitiba: Juruá, 2014.

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

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório final da Comissão parlamentar mista de inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do senhor Pedro Collor de Melo referentes às atividades do senhor Paulo Cesar Cavalcante de Farias, capazes de configurar ilicitude penal.** Brasília: Senado Federal, 1992. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/88802/CPMIPC.pdf?sequence=4>>. Acesso em 10 jul. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997.** Institui normas para as eleições. Disponível em: Vade Mecum/ obra coletiva de autoria da Editora Saraiva. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ministro Dias Toffoli fala sobre financiamento de campanhas eleitorais em palestra na UnB.** Notícia de 7. Abr. 2016. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Abril/ministro-dias-toffoli-fala-do-financiamento-de-campanhas-eleitorais-em-palestra-na-unb>>. Acesso em: 20. jun. 2016.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v.10, n.41, p.215-240, out./dez. 2002.

CAIADO, Ronaldo. **Com o atual sistema, não há salvação.** Plenarium. Ano IV, n. 4, jun. 2007. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007. p. 24-28.

CÂNFORA, Luciano. **Crítica da retórica democrática.** Tradução: Valéria Silva. São Paulo: Estação Liberdade, 2007 [2002],

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

CARDOSO, Alexandre. **Reforma política: prioridade da democracia.** Plenarium. Ano IV, n. 4, jun. 2007. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007. p. 10-13.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático.** 8 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

CASAS, Kevin. ZOVATTO, Daniel. **El costo de la democracia: ensayos sobre el financiamiento político en américa latina.** México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

CÍCERO, Marco Túlio. **Manual do candidato às eleições, Carta do bom administrador público, Pensamentos políticos selecionados.** Edição bilíngue. Tradução: Ricardo da Cunha Lima. São Paulo: Nova Alexandria, 2000.

COMPARATO, Fabio Konder. **Estado, Empresa e Função Social.** São Paulo: RT, 1996.

CONJUR, ADI 4650 – Min. Gilmar Ferreira Mendes. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/voto-gilmar-mendes.pdf>>

COSTA, Pietro. **Soberania, Representação, Democracia:** Ensaio de História do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010. p. 155-265.

COSTA, Rafael Antônio. **As Funções da Justiça Eleitoral.** Revista Jus Navigandi, Teresina, jul. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/50364/as-funcoes-da-justica-eleitoral>>. Acesso em 10 jul. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DALLA-ROSA, Luiz Vergílio; SILVÉRIO, Alfredo Marcos; IATSVIK, Adriano; *et all*. Reforma Política e o Direito Constitucional: o Caso Brasileiro. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. nº 4, 2003.

DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Reforma no sistema eleitoral de representação brasileiro**. Estudos Eleitorais. Brasília: TSE, v. 6, n. 1, jan./abr. 2011. p. 65-90.

ETHOS, Instituto de Responsabilidade Social - **A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral** – São Paulo: 2014.

FERRARI, Regina Maria Nery. **Direito Constitucional**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2011. p. 803-807.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FERREIRA, Lara Marina. **O financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política brasileira**. Estudos Eleitorais. Brasília: TSE, v. 6, n. 1, jan./abr. 2011. p. 91-110.

G1. **Orçamento de 2016 reserva R\$ 819 mi para fundo de partidos**. Notícia de 15. jan. 2016. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/01/orcamento-de-2016-repassa-r-819-mi-para-fundo-de-partidos.html>>. Acesso em 20. jun. 2016.

GAGLIANO, Pablo Stolze. PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. v.4. tomo II. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GOMES, Suzana de Camargo; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. Do financiamento das campanhas eleitorais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v.14,n.55,, p.128-141, abr./jun. 2006.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 11. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **Elementos de direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

GUEDES, Néviton. **Empresas tem o direito de contribuir para as campanhas eleitorais.** Revista Consultor Jurídico. 28 jun. 2015. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2015-jul-28/constituicao-poder-empresas-direito-contribuir-campanhas-eleitorais>>. Acesso em 21 jun. 2016.

HOBBS, Thomas. **Leviatã.** São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Os Pensadores.)

HORBACH, Carlos Bastide. **A democracia possível hoje.** Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: v.67. ano 17. abr/jun. 2009.

JARDIM, Torquato. Las finanzas electorales en Brasil. **Financiamiento de los partidos políticos em América Latina.** GUTIERREZ, Pablo. ZOVATTO, Daniel (coords.) México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011. p. 119-134.

JORGE, Flávio Cheim. RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Eleitoral.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. **Temas do direito eleitoral no século XXI.** André de Carvalho Ramos (coordenador). Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 271-314.

KANT, Immanuel. **A Fundamentação da Metafísica dos Costumes. A Doutrina Universal do Direito.** São Paulo, Universidade de São Paulo: 2008.

KNOERR, Fernando. **Bases e perspectivas da reforma política brasileira.** 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto.** São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

MACINTYRE, Aisdair C. **Justiça de Quem? Qual a racionalidade?** Tradução Marcelo Pimenta Marques. Belo Horizonte: Loyola: 1991.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.10, n. 29, out. 1995. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm>. Acesso em 20 jun. 2016.

MARIN, Eriberto Francisco. **Entidade de utilidade pública: efeitos jurídicos de sua declaração.** Revista Faculdade de Direito UFG. v. 19, n. 1. jan./dez. 1995, p. 39-46.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEZZARROBA, Orides. **Partidos Políticos: Princípios e garantias constitucionais Lei 9.096/95 – Anotações jurisprudências**. Curitiba: Juruá, 2005.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

OMS, Carolina. **Aumento do fundo partidário deixou TSE sem recursos para eleições**. Valor Econômico. 19. Maio 2016. Disponível em <<http://www.valor.com.br/politica/4570505/aumento-do-fundo-partidario-deixou-tse-sem-recursos-para-eleicoes>>. Acesso em 20. jun. 2016.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

RANDS, Maurício. **A inadiável reforma do sistema eleitoral**. Plenarium. Ano IV, n. 4, jun. 2007. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007. p. 14-23.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. **Fim da doação de empresas nas eleições pode ter efeito inverso, diz Néviton Guedes**. 8 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-abr-08/fim-doacao-empresarial-efeito-inverso-neviton-guedes>>. Acesso em 21 jun. 2016.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ROEMER, J. 2003. **“Political equilibrium with private or/and public campaign finance: a comparison of intuitions”**. Coweles Foundation Discussion Paper nº 1409, Yale University.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Trad. Mário Franco Nogueira. Lisboa: Presença; Brasil: Livraria Martins Fontes, 1979.

RÚBIO Delia Ferreira, **Financiamento de Partidos e Campanhas**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n73/a01n73.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2016.

SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e Democracia: tijolo por tijolo em um desenho quase lógico: vinte anos de construção do processo democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SAMUELS, D. 2001. **“Money, Elections and Democracy in Brasil”**, Latin American Politics And Society, University of Miami.

SÁNCHEZ, Francisco José de Andrea. **Los partidos políticos: su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política**. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado. **Temas do direito eleitoral no século XXI**. André de Carvalho Ramos (coordenador). Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 251-270.

SANTANO, Ana Claudia. **O financiamento da política: Teoria geral e experiências no direito comparado**. Curitiba: Íthala, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SARMENTO, Daniel. OSÓRIO, Aline. **Eleições, Dinheiro e Democracia: A ADI 4650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/artigo-adi-4650-362921044.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2015.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 7 ed. Curitiba: Juruá, 2014.

SHELFOLD, D. 1995. **“Financiamento de los Partidos Políticos: analisis comparado de los sistemas europeos”**. Partidos Políticos em la Democracia, editado por Joseph Thesing e Wilhen Hofmeister, CIEDLA

SILVA, Daniel Marcelino da. **Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006**. 2010. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da. **A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas conseqüências na adoção do sistema alemão no Brasil**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, nº 23, 1998, p. 238-243. Disponível na Internet: <http://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/1998-CDC23-Sistema_misto.pdf>. Acesso em 15 jun. 2016.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Partidos e Reforma Política**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público,

nº 10, jun./jul./ago. 2007. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em 15 jun. 2016.

SILVEIRA, José Néri da. **Democracia e processo eleitoral**. *Revista Paraná*

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1ª ed. Belo Horizonte: Editorial Forum, 2012.

SOUZA, Jessé (Org.). **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SPECK, Bruno Wilhelm. **O financiamento político e a corrupção no Brasil**. Disponível em: <www.academia.edu/3556070/Buno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_politico_e_a_corrupcao_no_Brasil>. Acessado em: 02 maio 2015.

STRECK, Lenio L.; BOLZAN DE MORAIS, José L. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - ADI 4650 – Min. Teori Zavaski - Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650TZ.pdf>

TEIXEIRA, Paulo. **Reforma política, mais democracia, mais cidadania**. Estudos Eleitorais. Brasília: TSE, v. 6, n. 1, jan./abr. 2011. p. 133-141.

VASCONCELOS, J. **Democracia Pura**. 5. ed. São Paulo: Exterior Editora, 2015.

WOLKMER, Antonio Carlos. Movimentos sociais: nova fonte de juridicidade. **Revista Direito em Debate**. v.5; n.7;1996.

ZAINA, Ana Carolina. **CRISE ECONÔMICA DE 2008 E DISPENSA COLETIVA DE TRABALHADORES: PERCALÇOS DO NEOLIBERALISMO GLOBALIZADO E DIMENSIONAMENTO DO ESTADO** - Trabalho de Dissertação apresentado ao curso de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania da Faculdade de Direito de Curitiba / Centro Universitário Curitiba, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre. Orientador: Professor Dr. Luiz Eduardo Gunther Co-orientador: Professor Dr. Eduardo Miléo Baracat, 2010

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. Revista: **Opinião Pública**. v. 11. nº 2. Outubro, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26417.pdf>>. Acessado em: 29 agosto 2015.