



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UNICEUB
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito

Ana Karina Vasconcelos da Nóbrega

**DA INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO NO PODER POLÍTICO-ELEITORAL:
um estudo sobre a dinâmica do financiamento de campanhas e partidos
políticos a partir dos Relatórios das Eleições Presidenciais elaborados pelo
Tribunal Superior Eleitoral**

**Brasília
2016**

Ana Karina Vasconcelos da Nóbrega

**DA INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO NO PODER POLÍTICO-ELEITORAL:
um estudo sobre a dinâmica do financiamento de campanhas e partidos
políticos a partir dos Relatórios das Eleições Presidenciais elaborados pelo
Tribunal Superior Eleitoral**

Dissertação apresentada ao Centro
Universitário de Brasília - UniCEUB,
como pré-requisito à obtenção do título
de Mestre em Direito - área de
concentração Direito e Políticas
Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso
Cavicioli Carmona.

**Brasília
2016**

Nóbrega, Ana Karina Vasconcelos da
Da Influência do poder econômico no poder político-eleitoral: um estudo com base nos relatórios das eleições presidenciais elaborados pelo Tribunal Superior Eleitoral [manuscrito] / Ana Karina Vasconcelos da Nóbrega – 2016.

178 f.

Orientador: Paulo Afonso Cavicioli Carmona
Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília, Faculdade de Direito, 2016.

Referências bibliográficas: f. 154 - 161.

1. Direito Eleitoral. 2. Influência do poder econômico no poder político-eleitoral. I. Título.

CDU -

Ana Karina Vasconcelos da Nóbrega

**DA INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO NO PODER POLÍTICO-ELEITORAL:
um estudo sobre a dinâmica do financiamento de campanhas e partidos
políticos a partir dos Relatórios das Eleições Presidenciais elaborados pelo
Tribunal Superior Eleitoral**

Dissertação apresentada ao Centro
Universitário de Brasília - UniCEUB,
como pré-requisito à obtenção do título
de Mestre em Direito - área de
concentração Direito e Políticas
Públicas.

Dissertação defendida em 19 de Setembro de 2016

Banca Examinadora

Paulo Afonso Cavichioli Carmona - Presidente e Orientador
Doutor – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP
Professor do Centro Universitário de Brasília

Antônio de Moura Borges – Membro Externo
Doutor – Universidade de São Paulo – USP
Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público

Jefferson Carús Guedes – Membro Interno
Doutor – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP
Professor Adjunto da Universidade de Brasília – UnB

“Vou falar de uma flor, a mais linda no jardim da vida, aquela que em tudo foi amor, e para todos foi, sim, querida!

Sua vida foi sempre ensinar, soube conjugar o verbo amar, foi em tudo e a todos agradecida!

Exalou o bom perfume de Deus, deixou fluir de si a bondade, foi coluna para os seus, grande exemplo de integridade!

Mulher guerreira e de grande coração, cumpriu na Terra sua missão e hoje descansa na eternidade!

Foi brilhante sua jornada, na vida particular e profissional. Uma mãe presente e dedicada, uma professora mais que especial!

Seu coração não conseguimos medir, de tão grande não dá pra definir. Sempre quis o bem e não o mal!

Plantou nesta Terra a semente e viu florescer excelentes frutos, porque regou com o amor, entende? O amor tão simples e tão puro!

Dizia mesmo sem falar! Dizia no seu meigo olhar: é o amor que vale acima de tudo!

O jardineiro da vida, Deus, o Senhor, recolheu a flor mais linda e bela! Flor rara, de encanto e amor, jamais vista em toda a Terra!

Ela voltou para o Dono da vida, que disse: filha minha querida, o Meu colo te espera!

Deixou a todos um legado. Nós, os filhos, assim, sabemos. Cheios de um coração grato, pela mãezinha que tivemos!

Deixou em nós saudades, que acabará na eternidade, quando nos reencontraremos!!!”

(Kelma Sousa)

*Poesia feita por uma amiga da família em homenagem à minha mãe,
Enoi Maria de Vasconcelos Nóbrega (in memoriam).*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus (Santíssima Trindade), amparo absoluto na minha vida, razão maior de viver, por ter permitido a concretização deste momento tão almejado e especial! Aos meus pais José Cândido da Nóbrega (in memoriam) e Enoi Maria de Vasconcelos Nóbrega (in memoriam), ambos exemplos de disciplina, dedicação, ternura, amor, amizade e respeito, sem os quais eu não realizaria este estudo; aos meus irmãos Stênio, Hércio, Júnior, Adriana e Ânderson, pelos cuidados e proteção, principalmente pelo carinho e atenção nos momentos difíceis enfrentados com a dolorosa perda de nossa mãe, este ano; aos meus tios e atuais “pais adotivos” José Dhanda Neto e Brígida Nóbrega Dhanda, modelos de dedicação e unidade familiar, pautados no amor e respeito ao próximo; ao prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona, pela gentileza em me aceitar como orientanda ainda nos primeiros momentos desta jornada acadêmica que agora se encerra, e pelos ensinamentos valiosos que conduziram este estudo; ao prof. Dr. Jefferson Carús Guedes, pelo apoio nesta árdua caminhada, porém extremamente gratificante; ao prof. Dr. Antônio de Moura Borges, pela amizade e disponibilidade dedicados no pouco tempo de contato; à colega de trabalho, Lília Maria da Cunha Fernandes, ex-Assessora da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral na gestão do Ministro Dias Toffoli, pelas contribuições valiosíssimas para o desenvolvimento e a conclusão da presente pesquisa; ao nobre colega e atual chefe, Estêvão Waterloo, Assessor da Ministra Rosa Weber no TSE, pela compreensão e incentivo aos estudos; à equipe da Biblioteca do TSE, pelas inúmeras pesquisas que subsidiaram este trabalho, especialmente, à Bibliotecária Maria Teresa Ferlini Machado; ao meu noivo Ricardo, pelo apoio emocional e presença constantes; ao meu primo José Ulisses, pelas lições de vida e encorajamento; À minha amiga Luziana Reynaldo Fonseca, pela boa acolhida em Brasília e pelas orações dedicadas a N.Sa. de Guadalupe juntamente com a equipe da Pastoral da Caridade, as quais me motivaram a seguir neste estudo. Finalmente, agradeço a todos os meus familiares, tios(as), primos(as), em especial Lucine e Claudia Daniella, sobrinhos(as), afilhados(as) e amigos(as), pela compreensão das horas roubadas e dedicadas a esta pesquisa, nos momentos em que eu deveria estar presente... A todos, muito obrigada!!!

***“no passado se encontram
ensinamentos para compreender o
presente e prever o futuro”***

Carlos Maximiliano

RESUMO

Trata-se de um estudo sobre a influência do poder econômico no poder político-eleitoral com base nos relatórios das eleições presidenciais elaborados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Após analisar os valores e a proveniência das contribuições destinadas às eleições para as campanhas dos candidatos e partidos políticos que se sagraram vencedores nos pleitos pretéritos, especialmente advindo das pessoas jurídicas, verifica-se a necessidade de se aperfeiçoar a legislação que disciplina a matéria, bem como o nosso sistema eleitoral, a fim de impedir a caputação do poder político pelo econômico. Nesse contexto, com amparo na doutrina jurídica especializada, torna-se possível observar que a matéria é de difícil solução no Brasil e no mundo. Respeitadas as conclusões dos que divergem do entendimento do Supremo Tribunal Federal de ser inconstitucional o financiamento de campanhas e agremiações partidárias por pessoas jurídicas de direito privado, o estudo conclui não bastar que se proíba o financiamento por empresas, sendo necessário tornar mais barato o custo das eleições a fim de não ser fomentada a corrupção, bem como que sejam estabelecidas sanções que atinjam a finalidade para a qual se propõem.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Financiamento político e eleitoral. Influência do poder econômico. Necessidade. Reforma Política.

ABSTRACT

This is a study on the influence of economic power in the political-electoral power based on the reports of the presidential elections prepared by the Superior Electoral Court. After analyzing the values and provenance of the contributions to the elections for the campaigns of candidates who anointed winners in past tenses claims, particularly arising from legal entities, there is the need to improve the legislation governing the matter, as well as our sistema election in order to prevent caputra of political power by the economic. In this context, support in specialized legal doctrine, it is possible to see that the matter is difficult to solve in Brazil and worldwide. Subject to the findings of which differ from the understanding of the Supreme Court to be unconstitutional financing of campaigns and political parties by legal entities under private law, except political parties, the study concludes not enough to ban the financing companies, and should be further cheap the cost of elections in order not to be fostered corruption, and penalties are established to achieve the purpose for which they propose.

Keywords: Electoral Law. Political and Electoral Financing. Influence of economic power. Need. Political Reform.

SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CLÍNICA UERJ DIREITOS -	Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEM	Democratas
FEC	Federal Election Commission
FECA	Federal Election Campaign Act
IAB	Instituto dos Advogados Brasileiros
IDEA	Institute For Democracy And Electoral Assistance
IPDM	Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais
LC	Lei Complementar
MCEE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PACs	Political Action Committees
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PF	Polícia Federal
PGR	Procuradoria-Geral da República
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PRM	Partido Republicano Mineiro
PRP	Partido Republicano Paulista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT	Partido dos Trabalhadores
REspe	Recurso Especial
SE-MCCE	Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral

STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - DA ANÁLISE DO PROCESSO E DO JULGAMENTO DA ADI Nº 4.650: A QUESTÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DE DOAÇÕES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS A CAMPANHAS E PARTIDOS POLÍTICOS .	44
1.1 Considerações iniciais	45
1.2 Da petição inicial	47
1.3 Das manifestações do Advogado-Geral da União, <i>Amici Curiae</i> e Procurador-Geral da República	52
1.4 Do julgamento da ADI nº 4.650: inconstitucionalidade do financiamento empresarial	56
1.4.1 <i>Dos pronunciamentos favoráveis ao pleito da OAB</i>	57
1.4.1.1 Do voto do Relator Ministro Luiz Fux	57
1.4.1.2 Do voto do Ministro Joaquim Barbosa	63
1.4.1.3 Do voto do Ministro Dias Toffoli.....	64
1.4.1.4 Do voto do Ministro Luís Roberto Barroso	66
1.4.1.5 Do voto do Ministro Marco Aurélio	67
1.4.1.6 Do voto do Ministro Ricardo Lewandowski.....	68
1.4.1.7 Do voto do Ministra Rosa Weber.....	68
1.4.1.8 Do voto do Ministra Cármen Lúcia.....	70
1.4.2 <i>Dos pronunciamentos desfavoráveis ao pleito da OAB</i>	71
1.4.2.1 Do voto do Ministro Teori Zavascki	71
1.4.2.2 Do voto do Ministro Gilmar Mendes	74
1.4.2.3 Do voto do Ministro Celso de Mello	78
1.5 Dos artigos doutrinários.....	79
CAPÍTULO 2 – DA DEMOCRACIA E DOS PARTIDOS POLÍTICOS	87
2.1 Da idealização da democracia e da representatividade partidária	87
2.2 Da crise dos partidos políticos na democracia	97
2.3 Da influência dos partidos políticos na formulação e na implementação de políticas públicas: instabilidade na arena eleitoral.....	103
2.4 Dos desafios do sistema eleitoral brasileiro: reflexos no custo das campanhas	110
CAPÍTULO 3 – DO MODELO NORMATIVO DE FINANCIAMENTO POLÍTICO E ELEITORAL	118
3.1 Informações relevantes sobre os modelos de financiamento eleitoral e o incentivo à participação dos cidadãos no processo político em outros países ..	118

3.1.1 Matching Fund	119
3.1.2 Desconto no Imposto de Renda	120
3.1.3 Financiamento cidadão	121
3.2 Das regras utilizadas para organizar os fluxos de recursos: valores e enfoques	123
3.2.1 Dos valores	123
3.2.1.1 Equidade e participação cidadã	124
3.2.1.2 Competitividade (equilíbrio das eleições)	124
3.2.1.3 Conservação/preservação da independência dos representantes eleitos	125
3.2.2 Dos enfoques	125
3.2.2.1 Vetos para determinadas doações e limites de doações.....	125
3.2.2.2 Teto para gastos de candidatos e partidos	125
3.2.2.3 A grande área de recursos públicos diretos e indiretos sendo alocada para partidos (subsídios).....	125
3.3 Do financiamento público.....	126
3.3.1 Da origem do Fundo Partidário	128
3.3.2 Da legislação aplicável ao Fundo Partidário	131
3.3.3 Da evolução numérica do Fundo Partidário ao longo dos anos	133
3.3.4 Das vantagens e desvantagens do financiamento público	136
3.3.4.1 Vantagens.....	136
3.3.4.2 Desvantagens	137
3.4 Do financiamento privado	139
3.4.1 Das alterações promovidas pela Lei nº 13.165/2015 nas regras do financiamento eleitoral.....	141
3.4.2 Das vantagens do financiamento privado	144
3.4.3 Das desvantagens do financiamento privado.....	146
CONCLUSÕES	149
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	154
ANEXOS	162
ANEXO A - RESUMO DAS RECEITAS DOS CANDIDATOS À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA NAS ELEIÇÕES 2014 ORIUNDAS DE CANDIDATOS, COMITÊS FINANCEIROS, PARTIDOS POLÍTICOS, PESSOAS FÍSICAS E PESSOAS JURÍDICAS	162
ANEXO B - RECEITAS ORIUNDAS DE RECURSOS PRIVADOS E RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO NAS ELEIÇÕES 2014	164
ANEXO C - DESPESAS REALIZADAS PELOS CANDIDATOS À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA NAS ELEIÇÕES 2014.....	166

ANEXO D - DESPESAS REALIZADAS PELOS CANDIDATOS E COMITÊS FINANCEIROS NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS ENTRE 2002 E 2014.....	168
ANEXO E - OS MAIORES DOADORES PARA AS CAMPANHAS ELEITORAIS NAS ELEIÇÕES GERAIS DE 2014	170
ANEXO F - SOMA DOS VALORES DAS DOAÇÕES EFETUADAS PELAS 10 (DEZ) MAIORES EMPRESAS A TODAS AS CAMPANHAS DE 2014.....	178

INTRODUÇÃO

A heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira pode ser considerada como uma grande característica de nosso processo histórico de desenvolvimento; no entanto, possui como consequência uma ordem social afetada por desequilíbrios sociais, políticos e econômicos. Dentre estes, destaquemos aquele que faz parte de nosso estudo, ou seja, o político, comumente observado em comportamentos contraditórios, desde a forma mais atrasada de clientelismo até os padrões de comportamento ideologicamente estruturados.

Tal assertiva pode ser verificada nas palavras do Prof. Luiz Carlos Martins Alves, quando afirma que “a realidade fática, supercomplexa e difícil, não se rende facilmente aos encantos das ‘leis de papel’, como sucede com a realidade política brasileira e a sua difícil relação com as leis eleitorais”¹.

O tema escolhido “A influência do poder econômico no poder político-eleitoral: um estudo sobre a dinâmica do financiamento de campanhas e partidos políticos a partir dos Relatórios das Eleições Presidenciais elaborados pelo Tribunal Superior Eleitoral” justifica-se pela importância assumida nas últimas décadas, devido ao crescente número de escândalos relacionados às campanhas políticas somados a uma sensação de impunidade. Portanto, considera-se um tema complexo, controverso e inacabado, o qual tem atingido a democracia do mundo inteiro a exemplo dos Estados Unidos, França etc., conforme veremos.

O fato de ser Analista Judiciário da Justiça Eleitoral há bastante tempo, 22 anos, levou-me a utilizar de uma abordagem quantitativa e de um método dedutivo, pois esta pesquisa teve início com a análise dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral relativos às receitas recebidas e despesas realizadas nas eleições para o cargo de Presidente da República, por meios dos quais inferiu-se que o volume de recursos destinados para os(as) candidatos que foram (re)eleitos nos pleitos pretéritos estava sendo muito alto, quando comparado com os demais concorrentes que não obtiveram o mesmo êxito. Além disso, identificou-se que este dinheiro era proveniente, na sua essência, das pessoas jurídicas de direito privado, as quais, como sabemos, atuam visando exclusivamente o lucro.

¹ALVES JR., Luis Carlos Martins. Constituição, Política & Retórica. Brasília, DF. Uniceub, 2014, p. 30.

Nesse contexto, surgiu a necessidade de investigar o seguinte problema: o poder político está sofrendo influência do poder econômico, em flagrante desrespeito ao art. 14, § 9º, da Constituição da República, isso sem desmerecer que esta influência pode estar ocorrendo não somente no âmbito das doações regularmente contabilizadas de campanha, mas sim, através do uso do chamado “caixa 2” das pessoas jurídicas.

Para esclarecer o problema definido, foi necessário utilizar os questionamentos de investigação que passamos a enfrentar: as normas eleitorais relativas ao financiamento de campanhas políticas, da forma como se encontravam dispostas no ordenamento jurídico, conseguiram conter a influência do poder econômico no resultado dos pleitos, consoante impõe o art. 14, §9º, da Constituição da República, ou se mostraram inconstitucionais? A proibição das doações por empresas é medida antidemocrática? O modelo de sistema eleitoral adotado no Brasil tem contribuído para a crise partidária e para o custo das campanhas?

O debate acerca do financiamento político passa pelo exame da representação política e das agremiações partidárias, motivo pelo qual as questões de investigação foram operacionalizadas por meio dos seguintes objetivos: no primeiro questionamento pretendemos descobrir de que forma o poder político vem sofrendo influência do poder econômico em detrimento de quem não dispõe de recursos suficientes para se lançarem satisfatoriamente na política, aprofundando a ideia de que não há preceito constitucional algum que tolere a participação de empresas nas eleições por meio de grandes doações tanto para candidatos como em favor dos partidos políticos.

Com efeito, o sentido do art. 14, §9º, da Constituição da República está em defender a supremacia do interesse público, buscando sempre a moralidade e a impessoalidade no trato com a Administração Pública. O contrário seria meramente satisfazer interesses individuais, os quais não se coadunam com a lisura e a normalidade do processo eleitoral.

No segundo questionamento, pretendemos investigar se a proibição do financiamento privado de campanhas por pessoas jurídicas (cujos padrões já foram utilizados no passado) é medida antidemocrática, à luz dos arts. 1º, parágrafo único,

e 14, *caput*, da Constituição Federal, os quais encerram o princípio republicano, *in verbis*:

Art. 1º 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:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I- plebiscito; II- referendo; III- iniciativa popular [...]²

Por fim, buscaremos descobrir se o sistema eleitoral adotado no Brasil está contribuindo para as mazelas decorrentes do financiamento político e eleitoral, especialmente, quando o comparamos com os modelos adotados em outros países os quais são considerados mais apropriados que o nosso.

O estudo será dividido em três etapas distintas contidas em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. Na primeira etapa, examinaremos o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, na qual foi declarada, por maioria do Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade do financiamento político e eleitoral por pessoas jurídicas; na segunda parte, analisaremos de que maneira o distanciamento dos cidadãos da política está refletindo no sentido da democracia, bem como os reflexos da crise partidária na implementação das políticas públicas, e os desafios do sistema eleitoral brasileiro; por fim, após reconhecer as contradições entre a finalidade da Constituição da República e o resultado da aplicação das leis eleitorais relativas ao financiamento de campanhas, discutiremos sobre a atual sistemática legal que trata da matéria, enfatizando a Minirreforma Eleitoral.

Do ponto de vista dos objetivos e devido à natureza dos questionamentos, a pesquisa é exploratória e descritiva, pois objetiva proporcionar uma maior familiaridade com o problema por meio de levantamentos bibliográficos, contribuindo, assim, para a melhoria dos debates relativos ao tema, a fim de ser encontrada uma solução mais adequada para a problemática enfrentada.

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 maio 2016.

Sob o aspecto dos procedimentos técnicos, a pesquisa é bibliográfica e documental, fundamentada em documentos do TSE, bem como em livros, instrumento de controle constitucional publicado e artigos doutrinários. Como referencial teórico, utilizaremos o processo e o julgamento da ADI nº 4.650, os Relatórios das Eleições elaborados pelo TSE, textos normativos, incluindo as categorias lançadas pela versão em português do manual *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*, desenvolvido a partir do Memorando de Entendimento firmado entre o Tribunal Superior Eleitoral e o Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (*Internacional Idea*) durante as eleições de 2014.

Como parâmetro de pesquisa, adotaremos também os estudos do autor André Borges, no artigo denominado “Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses”, segundo o qual a baixa institucionalização da democracia e a sujeição desta aos interesses externos (como é o caso dos partidos políticos), obrigam os governantes a trocarem apoio político por cargos, resultando em um modelo não institucionalizado de políticas públicas.

Além disso, buscaremos dar ênfase à importância dos partidos políticos para o funcionamento e a manutenção da democracia representativa, bem como à crise partidária e à conexão existente entre os partidos políticos e a implementação das políticas públicas, cujos resultados têm provocado instabilidade na arena eleitoral.

Conforme veremos, exige-se dos partidos políticos que estes cumpram, praticamente, duas funções, quais sejam, estruturar a preferência do eleitorado, bem como fazer parte do governo, organizando o processo de tomada de decisões no Legislativo, por meio de seus líderes.

Entretanto, ao votar, os eleitores focalizam muito mais em pessoas que nos próprios partidos. Estes, por sua vez, procuram compensar na arena parlamentar a importância que eles não possuem no contingente eleitoral, ou seja, preenchendo cargos no Legislativo, Executivo e Instituições governamentais, além de produzirem leis.

A concorrência entre os partidos, a seu turno, esbarra na falta de credibilidade no sistema político quando eles são levados a cometerem práticas sem muito

respaldo moral para a obtenção de recursos para as campanhas, gerando um sistema multipartidário de agremiações fracas. E é justamente no “investimento” com os gastos eleitorais que reside toda a problemática a qual será abordada neste estudo.

Veremos que o sistema eleitoral brasileiro misto, o qual combina inadequadamente o que é próprio do sistema majoritário e do sistema proporcional, tem se mostrado frágil quando comparado com outros sistemas, igualmente mistos, mas que se revelam mais fortes justamente por combinar as peculiaridades que o integram, a exemplo da Alemanha.

As alterações promovidas na legislação eleitoral pela Lei nº 13.165/2015 mantiveram o nosso modelo de financiamento, o qual continua sendo constituído por repasses públicos e privados. O grande problema é que a apresentação de leis mais rígidas não se mostrou suficiente ao longo da história para fazer frente aos desafios comuns do financiamento político. Examinemos.

Historicamente, a experiência com as eleições no Brasil, em se tratando de cargos de âmbito nacional, remonta ao período imperial (1822-1889), com as eleições para a Assembleia Constituinte reunida em 1823, antes mesmo de a Constituição de 1824 ter sido outorgada. Conforme prelecionam Simone Rodrigues da Silva Bohn, Daniel Fleisher e Franciso Whitaxker, após terem sido frustrados os trabalhos da Constituinte de 1823, foram realizadas eleições para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal previstas na Constituição Imperial.

Segundo os referidos autores, na fase do Brasil Imperial, “não só a administração do processo eleitoral como também a confiabilidade da tradução dos resultados eleitorais eram muito precárias”³. Todavia, a legislação da época não cuidou do tema relativo ao financiamento de campanhas. No período da República Velha (1889-1930), os citados autores informam que as práticas de corrupção, fraude e coação eram frequentes, tanto na eleição, como na contagem de votos e na própria diplomação dos eleitos, a dar continuidade aos desmantelos políticos e a causar grandes males à nossa sociedade.

³ BOHN, Simone Rodrigues da Silva e outros. *In*: SPECK, Bruno Wilhelm (org.). Caminhos da transparência. Campinas, SP. Unicamp, 2002, p. 336-337.

Com a promulgação da Constituição da República (1891), houve alguns avanços democráticos expressivos, como o fim do voto censitário, a instituição do sufrágio direto para a eleição dos deputados, senadores, presidente e vice-presidente da República, de forma que o poder político podia ser exercido independentemente do poder financeiro do indivíduos⁴. Entretanto, o voto permanecia aberto e os economicamente fortes continuavam a dominar a política local. Não houve, assim, alteração alguma nem na Constituição de 1891, nem na legislação infraconstitucional acerca do financiamento político e eleitoral.

A questão do financiamento de campanhas teve como marcos importantes a Revolução de 1930 e o primeiro período da Era Vargas (1930-1945), pois boa parte do modelo político, social e econômico da República Velha sofreu alteração nessa época. Em 1932 foi editado o primeiro Código Eleitoral Brasileiro, no qual, dentre suas inovações, estava a criação da Justiça Eleitoral e a extensão do direito de voto às mulheres casadas (com autorização do marido), viúvas e solteiras, com renda própria.

Todavia, as restrições ao pleno exercício do voto feminino só foram eliminadas com a Carta de 1934 (embora a obrigatoriedade do voto fosse um dever masculino), a qual também instituiu o sistema de representação proporcional na Câmara dos Deputados. A participação popular teve um aumento expressivo no processo eleitoral tanto com o surgimento da Justiça Eleitoral, como também com a introdução do sistema de representação proporcional e a extensão do sufrágio às mulheres, tornando-se viável, ao menos em tese, a necessidade de alguma espécie de fiscalização e controle sobre a relação entre o poder econômico e as eleições.

Várias leis surgiram na tentativa de buscar moralizar as práticas eleitorais, consideradas nefastas e há muito tempo identificadas, desde a época do Brasil Imperial. Victor Nunes Leal, na conhecida obra “Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil”, de 1949, observou a miséria econômica do eleitor e a imoralidade de políticos que se aproveitavam dessa situação social:

⁴ BOHN, Simone Rodrigues da Silva e outros. *In*: SPECK, Bruno Wilhelm (org.). Caminhos da transparência. Campinas, SP. Unicamp, 2002, p. 336-337.

[...]

como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o 'coronelismo' como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o 'coronelismo' é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil. Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isso se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável.⁵

Pois bem, com a promulgação do Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164/50), o primeiro sob o regime democrático, determinou-se que as contas dos partidos fossem fiscalizadas pela Justiça Eleitoral, e que as receitas e despesas das agremiações obedecessem a um rigoroso registro. Referida lei vedou o recebimento de contribuições de entidades estrangeiras, autoridades públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviço público.

Seguindo-se o período militar, após o movimento de 1964, ao mesmo tempo em que foram observadas severas restrições legais nas organizações internas dos partidos políticos, expressou-se uma preocupação com a influência do poder econômico nos pleitos eleitorais.

A Lei nº 4.740 instituída em 1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) inovou ao proibir as doações de empresas privadas de finalidade lucrativa, conforme o art. 56, inciso IV, *in verbis*:

Art. 56. É vedado aos partidos políticos:

[...]

IV- receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio, ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa.⁶

⁵ LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 7ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 43-44.

⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm>. Acesso em: 28 maio 2016.

Mencionada lei também criou, no art. 60⁷, o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, com o fim de viabilizar o subsídio estatal direto aos partidos e às campanhas eleitorais, assim como para compensar a vedação das doações de empresas.

Visando à garantia da normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso do poder econômico, a Constituição de 1967, no art. 148, III, ao mesmo tempo que fixou casos de inelegibilidade, determinou que lei complementar pudesse estabelecer outros, *in verbis*:

Art 148 - A lei complementar poderá estabelecer outros casos de inelegibilidade visando à preservação: [...] III - da normalidade e legitimidade das eleições, contra o abuso do poder econômico e do exercício dos cargos ou funções públicas.⁸

Posteriormente, a Lei nº 5.682/71 revogou a lei anterior e instituiu uma nova Lei dos Partidos Políticos. Esta lei, ao mesmo tempo que voltou sua atenção para a interferência do poder econômico nas eleições, estabeleceu as normas concernentes às finanças das agremiações; manteve a proibição do recebimento, direto ou indireto, de contribuições, auxílio ou recursos provenientes de empresas privadas, com fins lucrativos e entidades de classe ou sindicais; e, ainda, o financiamento público dos partidos políticos, por meio do Fundo Partidário.

As regras referentes à obrigatoriedade do registro das receitas e despesas partidárias, e à proibição do recebimento de contribuições, diretas ou indiretas, de pessoas ou entidades estrangeiras, autoridades ou órgãos públicos, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, concessionárias de serviços públicos e fundações que recebessem recursos públicos, não sofreram alterações.

Porém, durante a vigência da Lei nº 5.682/71, ao contrário do que se almejava, houve um incentivo ao financiamento de campanhas visando à formação de “caixa dois”, ou seja, recursos recebidos à margem da lei, contabilizados em paralelo e não divulgados pelos partidos.

⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm>. Acesso em: 28 maio 2016.

⁸ *Ibidem*

Sobre essa constatação, não custa lembrar o famoso escândalo de corrupção política conhecido como “esquema PC Farias”, envolvendo o primeiro Presidente da República eleito diretamente após o restabelecimento do regime democrático, Fernando Collor de Melo, e que culminou no *impeachment*. Na ocasião, os fatos foram amplamente divulgados na mídia nacional:

[...]

Escândalo notório envolvendo a formação de um caixa dois denominado “Esquema PC Farias”, tesoureiro do então Presidente da República, Fernando Collor de Melo, que recebia durante a campanha eleitoral, e mesmo durante o mandato, recursos provenientes de empresários nacionais, assegurando, em contrapartida, a facilitação daquelas empresas em certames licitatórios com o Poder Público, resultando o esquema fraudulento na instauração de uma CPI que levou à queda do Presidente, em 29 de dezembro de 1992.⁹

Nesse contexto, a Lei nº 8.713/1993, estranhamente, flexibilizou a regra da proibição de financiamento privado, voltando a permitir a doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais.

Pois bem, a atenção voltada para a interferência do poder econômico nas eleições esteve presente desde a elaboração do atual Código Eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737), consoante se observa no art. 237 da citada lei¹⁰: “a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”. Esta norma, porém, é tímida, pois não prevê sanção para o caso de descumprimento do preceito.

A CF/1988 manteve essa preocupação, conforme se verifica no art. 14, §9º:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994).¹¹

⁹ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coordenador). Temas de direito eleitoral no século XXI. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 275.

¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em: 28 maio 2016.

¹¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 ago. 2015.

Várias foram as legislações eleitorais adotadas com o escopo de evitar (ou reduzir) a fraude e a corrupção nas eleições, para melhor traduzir a vontade do eleitor na escolha de seus representantes. Porém, mesmo com a fiscalização da Justiça Eleitoral, a qual também trouxe mecanismos eficazes na produção do fiel resultado dos pleitos (as urnas eletrônicas por exemplo), a influência do poder econômico no resultado dos pleitos insiste em se manter.

É o que se pode concluir quando observamos os dados extraídos dos Relatórios das Eleições elaborados pelo Tribunal Superior Eleitoral segundo os quais, considerado o percentual de doação das pessoas jurídicas autorizado no pleito pretérito foi permitido, por exemplo, que determinada empresa doasse, em 2014, legalmente, aproximadamente cerca de U\$ 145 milhões. E os grupos econômicos podiam doar para todas as siglas, tornando-se quase um investimento!

É que da forma como as regras aplicáveis ao financiamento político e eleitoral estavam colocadas no nosso ordenamento jurídico, as pessoas jurídicas podiam efetuar vultosas doações para os partidos políticos e para as campanhas eleitorais, em razão do percentual que lhes era permitido, qual seja, 2% do faturamento bruto do ano anterior às eleições.

De fato, quando observamos os resultados dos pleitos eleitorais, salta aos olhos o poder econômico transfigurado nas doações empresariais efetuadas nas eleições ocorridas entre 2004 a 2014. Em termos percentuais, estas doações empresariais, segundo informações do Tribunal Superior Eleitoral, encontram-se assim sintetizadas: 36,07%, nas eleições de 2006; 74,72%, nas eleições de 2010; e, por fim, 76,47%, nas eleições de 2014.

No que se refere às doações de pessoas jurídicas recebidas pelos três candidatos que obtiveram as votações mais expressivas nas eleições presidenciais de 2006, temos os seguintes valores, conforme pesquisa coletada no TSE extraídas das prestações de contas de campanha divulgadas no repositório de dados eleitorais ¹²:

¹²Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/consulta-a-prestacao-de-contas-final-de-candidatos-e-comites-financeiros-eleicoes-2006>>. Acesso em: 09 jul. 2015.

1- LUIZ INACIO LULA DA SILVA

*** Pessoa Jurídica: R\$ 80.731.185,26**

2- GERALDO JOSÉ RODRIGUES ALCKMIN FILHO

*** Pessoa Jurídica: R\$ 79.206.150,77**

3- HELOÍSA HELENA LIMA DE MORAES CARVALHPartido

*** Pessoa Jurídica: R\$ 155.135,38**

Quanto às doações de pessoas físicas e também jurídicas recebidas pelos três candidatos que obtiveram as votações mais expressivas nas eleições presidenciais de 2010, temos os seguintes números, conforme dados coletados no TSE¹³:

1- DILMA VANA ROUSSEFF

*** Pessoa Jurídica: R\$ 135.192.754,00**

*** Pessoa Física: R\$ 338.090,32**

2- JOSÉ SERRA

*** Pessoa Jurídica: R\$ 106.519.293,77**

*** Pessoa Física: R\$ 78.000,00**

3- MARIA OSMARINA MARINA DA SILVA VAZ DE LIMA

*** Pessoa Jurídica: R\$ 24.081.359,74**

*** Pessoa Física: R\$ 27.500,00**

Em relação às doações de partidos políticos, pessoas físicas e pessoas jurídicas recebidas pelos três candidatos que obtiveram as votações mais expressivas nas eleições presidenciais de 2014, temos os seguintes valores, conforme pesquisa coletada no TSE¹⁴ (Anexos A e B):

1- DILMA VANA ROUSSEFF (PT):

*** Partido Político: R\$ 47.756.457,31**

*** Pessoa Física: R\$ 869.017,00**

*** Pessoa Jurídica: R\$ 295.017.974,64**

2- AÉCIO NEVES DA SILVA (PSDB)

*** Partido Político: R\$ 10.973.668,91**

*** Pessoa Física: R\$ 26.400,00**

¹³ Disponível em: <<http://spce2010.tse.jus.br/spceweb.consulta.prestacaoconta2010/>>. Acesso em: 9 jul. 2015.

¹⁴ Disponível em: <\\tsedg14\arquivos\Relatório das Eleições 2014>. Acesso em: 27 maio 2016.

*** Pessoa Jurídica: R\$ 22.100.000,00**

3- MARIA OSMARINA DA SILVA VAZ DE LIMA (PSB)

* Comitê Financeiro: R\$ 38.980.924,60

* Pessoa Física: R\$ 1.068.000,00

*** Pessoa Jurídica: R\$ 3.890.600,00**

Diante destes dados, forçoso concluir a desproporção entre as receitas oriundas de pessoas jurídicas e as demais fontes de financiamento eleitoral, como o Fundo Partidário, no pleito de 2014¹⁵. Vejamos:

- Recursos do Fundo Partidário originário de candidato: R\$ 88.751.156,50
- Recursos do Fundo Partidário originário de comitê: R\$ 24.243.157,79
- Recursos do Fundo Partidário originário de partido: R\$ 74.902.186,99
- Recursos privados originários de pessoa física: R\$929.487.656,53
- **Recursos privados originários de pessoa jurídica: R\$ 3.044.000.738,18**
- Recursos de origem não identificada: R\$ 691.843,14

Vejamos também os dados extraídos do TSE¹⁶ relativos às receitas destinadas às campanhas eleitorais de 2014 oriundas das dez maiores financiadoras: JBS S/A, R\$ 361.822.374,50; Construtora Andrade Gutierrez SA, R\$ 82.941.427,13; Construtora OAS S.A., R\$ 68.726.630,00; Cervejaria Petropolis S/A, R\$ 57.378.000,00; Construtora Queiroz Galvão SA, R\$ 55.840.921,00; U T C Engenharia S/A, R\$ 52.787.066,08; Construtora Norberto Odebrecht SA, R\$ 48.478.100,00; Bradesco Vida e Previdência S.A., R\$ 40.409.866,82; CRBS S/A, R\$ 39.940.000,00; e Banco BTG Pactual S.A., R\$ 37.300.275,00 (Anexos E e F) .

Um fato curioso: segundo o Tribunal de Contas da União, uma das empresas que efetuaram grandes doações para campanhas eleitorais de 2014, a JBS/FRIBOI, obteve no BNDES nos últimos anos, a título de empréstimo, R\$ 7,5 bilhões. Confira-se:

[...]

O Tribunal de Contas da União (TCU) rejeitou nesta quarta-feira (12) recurso apresentado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) contra a determinação da corte que obriga a entidade a fornecer informações detalhadas sobre operações de empréstimo ao grupo JBS, dono de marcas como a Friboi. O banco estatal vinha negando o acesso do tribunal às informações sob a alegação de que as operações de

¹⁵Disponível em: <\\tsedg14\arquivos\Relatório das Eleições 2014>. Acesso em: 27 maio 2016.

¹⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em 9. jul. 2015.

crédito, que segundo o TCU somam **R\$ 7,5 bilhões**, são protegidas por sigilo bancário. Além disso, o BNDES afirma que a corte identifica indevidamente os recursos usados nos empréstimos como públicos, já que os capta também no mercado. A corte rejeitou as alegações do BNDES e determinou, nesta quarta, que ele cumpra a determinação, de setembro, para que forneça os dados pedidos. A partir dessas informações, técnicos do TCU vão fazer uma auditoria para verificar se há irregularidades nessas operações financeiras. O Grupo JBS foi um dos maiores doadores de recursos para campanhas nas eleições de 2014.¹⁷

A questão que se coloca é saber qual o interesse que as pessoas jurídicas de direito privado teriam em efetuar grandes doações para as campanhas, pois, como sabemos, essas entidades atuam visando o lucro, de forma que soa estranho o “investimento” advindo delas para com os candidatos. Ou seja, porque as doações de pessoas jurídicas para todos os cargos no pleito de 2014 alcançaram a vultosa quantia de R\$ **3.044.000.738,18**?

O que se pode constatar é que a inexistência de um limite, de critérios que impusessem restrições a essas doações, contribuiu para que o poder econômico suportasse, cada vez mais, as campanhas eleitorais. A propósito, em um pronunciamento durante o Congresso Internacional Sobre Financiamento Eleitoral e Democracia, realizado em Brasília nos dias 11 e 12 de junho 2015, o ex-Presidente do TSE e Ministro do STF, Dias Toffoli¹⁸, chamou a atenção para o prejuízo que a democracia vem sofrendo, já que o essencial desta forma de governo é a competição igualitária pelo voto, pois nem todos os candidatos possuem idênticas condições econômicas para disputarem as eleições.

Na ocasião, o Secretário-Geral da International IDEA, Yves Leterme¹⁹, chamou a atenção para o fato de que em alguns países o dinheiro advindo do crime organizado tem se infiltrado na política para exercer influência sobre os candidatos eleitos e as instituições públicas. Consoante Leterme²⁰, no âmbito internacional, a ameaça do dinheiro na política é clara em todos os continentes, desde as grandes doações para campanhas corporativas nos Estados Unidos (que canalizam valores para os políticos angariarem favores) e dinheiro de drogas se infiltrando na política da América Latina, até escândalos de corrupção em toda a Ásia e Europa.

¹⁷ Disponível em: <www.g1.globo.com/economia/noticia/2014/11/tcu-rejeita-recurso-e-bndes-tera-que-esclarecer-emprestimos-jbs.html>. Acesso em: 26 jun. 2016.

¹⁸ CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA, 2015, Brasília.

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ *Ibidem*

A prática das doações vultosas para campanhas políticas são relatadas em praticamente todas as regiões, inclusive nas democracias mais antigas, como América do Norte e Europa. Só para exemplificar, na França, após o escândalo envolvendo a campanha vitoriosa do então candidato a Presidente François Mitterrand, foi adotado em 1988 um sistema mais rígido para controlar o financiamento de campanha, através da fixação de um teto; todavia, por não ter logrado êxito, em 1995 foi vedada totalmente a doação de pessoas jurídicas para as disputas eleitorais.

Alessandra Corrêa²¹ informa que, atualmente, as únicas pessoas jurídicas que podem contribuir para a campanha na França são os partidos políticos, os quais podem receber doações de pessoas físicas de até 4,6 mil euros (R\$ 19,5 mil) por cada candidato e 7,5 mil euros (R\$ 31,8 mil) por ano por cada partido político. Por sua vez, o Estado francês reembolsa 47,5% das despesas com campanha, desde que o candidato conquiste pelo menos 5% dos votos da eleição (tal regra é excepcionada nas eleições presidenciais), e que a campanha respeite um teto de gastos estabelecido por lei. Nas eleições presidenciais este limite é de 16,8 milhões de euros (R\$ 71,2 milhões) no primeiro turno, e de 22,5 milhões de euros (R\$ 95,4 milhões) no segundo. Registre-se que na campanha do ex-presidente Nicolas Sarkozy em 2012, cujo teto legal foi ultrapassado em 466 mil euros (R\$ 1,9 milhões), o partido foi privado de ter um reembolso de quase 11 milhões de euros (R\$ 46,6 milhões).

Nos Estados Unidos, o financiamento de campanha começou a ser questionado pelos estudiosos da matéria e pelos políticos desde 1970, e em 1971 foi aprovada uma legislação conhecida como *Federal Election Campaign Act* (FECA) que estabelecia limites para os gastos com propaganda política nos meios de comunicação social e, ainda, um teto máximo para o total de recursos a serem utilizados nas campanhas eleitorais.

Após o escândalo envolvendo irregularidades no financiamento da campanha do então candidato a presidente Richard Nixon, em 1972, (conhecido como o escândalo do Hotel Watergate), o Congresso aprovou, em 1974, uma série de

²¹ Disponível em:
<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/07/130710_financiamento_eleicoes_dg>. Acesso em: 26 jul. 2016.

emendas ao FECA estabelecendo, dentre outras medidas, limites para as doações aos candidatos e para os gastos pessoais, como também teto para gastos de campanha realizados pelo candidato ou por outros grupos. De igual forma, foi instituído um sistema de financiamento público nas eleições presidenciais, bem como criada uma agência com a incumbência de fiscalizar o cumprimento da legislação sobre financiamento de campanhas, a *Federal Election Commission* (FEC).

Entretanto, a referida legislação não chegou a ser aplicada, pois antes da eleição de 1976, a Suprema Corte americana, ao analisar o FECA e suas emendas no famoso caso “*Buckley versus Valeo*”, decidiu pela inconstitucionalidade tanto dos limites máximos para os gastos pessoais, como também do teto para as contribuições do candidato para sua própria campanha e do limite para os gastos de campanha realizados pelos candidatos, ou por grupos independentes (exceto, nos dois últimos casos, na hipótese de adesão ao financiamento público).

Iniciou-se, assim, o uso intensivo do *soft Money*, que seriam as doações feitas pelos grupos de interesse, ou “lobbies”, aos partidos e que, em tese, deveriam ser utilizadas sem qualquer limitação legal em atividades paralelas às campanhas eleitorais²². Consoante Marcelo Passamini Machado, como não havia limites para as doações particulares a partidos políticos na legislação norte-americana, “todo dinheiro de doações diretas a candidatos que extrapolava o limite legal passou a ser dirigido aos partidos políticos”²³.

Posteriormente, em 2002, o uso do *soft Money* pelos partidos foi proibido ao ser aprovada uma nova legislação conhecida como *Bipartisan Campaign Reform Act*, numa nova tentativa de regulamentar a arrecadação e o gasto dos recursos.

Mesmo assim, o *soft money* passou a ser utilizado pelos chamados “527 groups”, considerados estes como organizações formadas por civis supostamente preocupados com algum tema específico e que, por não advogarem explicitamente para a eleição de determinado candidato, não estavam, como os partidos políticos,

²² Disponível em <<https://www.publico.pt/mundo/noticia/o-fim-do-soft-money-nos-eua-17333>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

²³ MACHADO, Marcelo Passamini. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Claudio (Coord.). O voto nas Américas. Barueri, SP: Minha Editora, 2008, p. 211.

sujeitos à regulamentação e fiscalização da FEC²⁴. Dentes estes grupos destaca-se o *Political Action Committees* (PACs).

Nos Estados Unidos vigora a proibição legal de que corporações e sindicatos de trabalhadores contribuam, direta ou indiretamente para campanhas, incluindo de realizarem, por conta própria, a propaganda eleitoral. Entretanto, através de um julgado da Suprema Corte americana ocorrido em 21.1.2010 (deferindo o pleito de “*Citizens United*”, por 5 votos a 4), permitiu-se às associações PACs receberem doações de empresas com fins lucrativos (de pessoas físicas e de algumas pessoas jurídicas), originando os “SuperPACs”.

Os cinco Juízes da Suprema Corte favoráveis ao fim das restrições legais fundamentaram seus votos na Primeira Emenda à Constituição americana, a qual proibia o Congresso de limitar a liberdade de expressão²⁵. Os outros quatro, decidiram no sentido de que fossem mantidas as regras infraconstitucionais e que as corporações fossem proibidas de participar do processo eleitoral americano, por não serem seres humanos, não exercerem o direito de voto, não poderem concorrer a cargos eletivos e, ainda, diante da possibilidade de serem controladas por capital estrangeiro, ficarem suscetíveis à influência de capital alienígena.

Referida decisão, diga-se, conferiu nova interpretação ao sistema eleitoral americano, pois contrariou outros dois precedentes: “*Austin Michigan Chamber of Commerce*”, de 1990 e “*McConnell v. Federal Election Commission*”, de 2003. Em consequência, originou um outro precedente que permitiu às corporações (nacionais e/ou multinacionais), inclusive sindicato de trabalhadores, veicularem propaganda a favor ou contra candidatos a cargos eleitos federais, com divulgação em qualquer meio de comunicação.

Conforme o Ministro Dias Toffoli, a decisão provocou uma grande discussão nos Estados Unidos, forçando, inclusive, o Presidente Barack Obama a se manifestar sobre o assunto, o qual asseverou que aquele julgamento representou uma vitória das grandes companhias petrolíferas, de “*wall Street*”, dos bancos, das

²⁴ MACHADO, Marcelo Passamini. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Claudio (Coord.). O voto nas Américas. Barueri, SP: Minha Editora, 2008, p. 211.

²⁵ Disponível em: <http://www.mspsc.eng.br/temdiv/const_usa01.shtml>. Acesso em 26 jul. 2016.

companhias de seguro de saúde, ou seja, dos grandes interesses capitalistas contra as vozes dos cidadãos americanos.

O New York Times, na edição de 21.1.2010, também noticiou que a decisão “atingiu o coração da democracia” e que se um congressista tentasse se opor a um interesse economicamente apreciável, os lobistas poderiam ameaçá-lo com gastos astronômicos na tentativa de derrotá-lo nas urnas.

Como se vê, o mundo inteiro está enfrentando desafios comuns ao financiamento político, tanto em relação ao sistema político como ao controle de financiamento.

Conforme o autor Magnus Ohman²⁶, no primeiro caso, poderíamos citar: o acesso desigual ao financiamento para os diferentes atores políticos; a capacidade do poder econômico para influenciar indevidamente a política; influxo de financiamento ilícito na política; cooptação de política por interesses comerciais; abuso de recursos estatais; e compra de votos generalizadas. No outro caso: legislação inadequada; falta de vontade política para controlar o dinheiro na política; aceitação popular da compra de votos; falta de independência das instituições coercitivas; aplicação tendenciosa dos regulamentos financeiros políticos; e falta de recursos para o cumprimento dos regulamentos.

Não se pode questionar que para fazer campanhas é preciso ter dinheiro, pois ajuda a facilitar o diálogo com os eleitores, e esse é um ponto positivo. O dinheiro bem utilizado e controlado é fundamental para se ter uma democracia representativa e de qualidade. Portanto, o dinheiro é indispensável. É o “leite materno” da política.

Mas, o lado negativo é evidente: o excesso de dinheiro subverte o processo livre das eleições, por acabar conferindo vantagens a alguns partidos e candidatos. Em contrapartida, os políticos podem ficar voltados mais para uma determinada causa e, conseqüentemente, trarão mais vantagens para as empresas que doaram para eles. Portanto, o grande problema da presença do poder econômico nas eleições está na capacidade deste de influir na tomada de decisões políticas de seus financiados, em detrimento dos que não o possuem e da própria democracia.

²⁶ OHMAN, Magnus. Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro (RJ): FGV, 2015, p. 45.

Essa questão envolvendo dinheiro, empresa e política acaba se tornando muito perigosa, porque o grande volume de doações coloca em risco até mesmo a qualidade do controle de gastos, através das prestações de contas, e isso não pode ser negligenciado.

No Brasil, as eleições estão entre as mais caras do mundo, segundo informado pelo Senado Federal²⁷. Os gastos, por exemplo, da campanha presidencial feita pela então candidata Dilma Rousseff ultrapassaram, se convertidos em dólar, o valor que o Fundo da *Federal Election Commision*, nos Estados Unidos, fornece para o candidato a presidente naquele país (algo em torno de US\$ 96 milhões).

É que pela legislação norte-americana, o candidato que aceita os fundos públicos, no valor aproximado de US\$ 96 milhões, fica limitado a arrecadar, no setor privado, idêntica quantia. Então, ele pode arrecadar apenas US\$ 96 milhões e não poderá ultrapassar o limite do dobro daquilo que obteve de recursos limitando-se, portanto, a um teto.

Não é difícil chegarmos à conclusão de que as eleições no Brasil são realmente muito dispendiosas quando observamos os dados fornecidos pelo TSE relativos aos gastos de campanha para as disputas presidenciais realizados pelos três candidatos mais votados em 2014²⁸, assim sintetizados (Anexo C):

1- Dilma Vana Rousseff (PT)

- Despesas com Pessoas Físicas: R\$10.250.238,00
- **Despesas com Pessoas Jurídicas: R\$ 261.750.550,45**

2- Aécio Neves da Silva (PSDB)

- Despesas com Pessoas Físicas: R\$ 16.199.638,03
- Despesas com Pessoas Jurídicas: R\$ 1.121.854,00

3- Maria Osmarina da Silva Vaz de Lima (PSB)

- Despesas com Pessoas Jurídicas: R\$ 149.119,94

²⁷ BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/reformapolitica/materia.html?materia=as-muitas-faces-do-financiamento-de-campanha.html>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

²⁸ *Ibidem*

No período de 2002 e 2014²⁹, estes gastos variaram entre R\$ 21.069.485,11 a R\$ 915.503.294,53, a saber: em 2002, R\$ 21.069.485,11; em 2006, R\$ 332.481.887,61; em 2010, R\$ 539.567.840,59; e no ano de 2014, R\$ 915.503.294,53 (anexo D). Em síntese, no referido período, os mencionados gastos totalizaram R\$ 1.808.622.507,84.

Como se pode observar, o resultado das três últimas eleições presidenciais correspondeu, diretamente, à proporção das doações recebidas **por pessoas jurídicas** e dos gastos efetuados pelos candidatos com estas entidades, segundo as prestações de contas das campanhas destes candidatos.

Diante de tais números, podemos considerar que o poder econômico tem exercido sim uma grande influência no resultado das disputas eleitorais, contrariando o disposto no art. 14, § 9º, da CF/1988. Com efeito, em razão de o referido dispositivo ter permitido que lei complementar erigisse à categoria de causas de inelegibilidade fatos que pudessem macular a normalidade e a legitimidade das eleições ante a influência do poder econômico, além de proibir o abuso do poder econômico, também coíbe o seu uso como meio de influenciar na vontade do eleitor, por acarretar grandes desigualdades entre aqueles que são e os que não são detentores de poder econômico.

É o que podemos inferir na análise do art. 1º, I, *d*, da LC nº 64/90, segundo o qual são inelegíveis para qualquer cargo:

[...]

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).³⁰

O sentido da proteção constitucional, portanto, está em garantir a igualdade de competição entre os candidatos, disponham eles ou não de condições financeiras para respaldar suas campanhas eleitorais.

²⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 9 jul.2015.

³⁰ BRASIL. Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

Seguindo o mesmo raciocínio, o Ministro Carlos Ayres Britto afirma que a palavra “influência”, foi utilizada na Constituição Federal como simples ação, participação, uso. Segundo o Ministro, na dicção art. 14, §9º, a própria Constituição Federal proíbe, indiretamente, a participação de pessoas jurídicas nos pleitos eleitorais, já que veda a influência do poder econômico no processo eleitoral:

[...]

se se prefere entender, a Constituição não fez explícito emprego do substantivo "abuso", nessa passagem do seu vocabulário, pois o que ela quis proibir foi a simples intervenção do poder econômico no processo eleitoral. O uso dele. O mero tomar parte ou se fazer presente nesse processo, pois não há como o poder econômico, enquanto poder econômico mesmo, participar do pleito sem dar as cartas ou pôr as mangas de fora. [...]. É da sua natureza, em tema de eleições. Ele, poder econômico, enquanto aparato de classe e de dinheiro não tem como se apartar de si mesmo. [...]. No parágrafo 9º do seu artigo 14, a Constituição vedou o uso, a simples participação do poder econômico no processo eleitoral enquanto conjunto de atos e fatos em que transcorrem disputas pessoais e partidárias de cargos públicos de provimento eletivo-popular.³¹

A propósito, citemos a seguinte jurisprudência do TSE no REspe nº 198-47/RS, de Relatoria da Ministra Luciana Lóssio, julgado na sessão do dia 3.2.2015, no qual a Corte Superior Eleitoral consignou o abuso do poder econômico:

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. APOIO POLÍTICO. NEGOCIAÇÃO. CANDIDATOS. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. CONFIGURAÇÃO. REGISTRO. CASSAÇÃO. INELEGIBILIDADE. DESPROVIMENTO. 1. A oferta de valores a candidato, com intuito de comprar-lhe a candidatura, configura a prática de abuso do poder econômico. 2. A aferição da gravidade, para fins da caracterização do abuso de poder, deve levar em conta as circunstâncias do fato em si, não se prendendo a eventuais implicações no pleito, muito embora tais implicações, quando existentes, reforcem a natureza grave do ato. 3. A negociação de candidaturas envolvendo pecúnia, sobretudo quando já deflagradas as campanhas, consubstancia conduta grave, pois exorbita do comportamento esperado daquele que disputa um mandato eletivo, e que deveria fazê-lo de forma equilibrada em relação aos demais concorrentes. 4. Recurso desprovido.

Notadamente, levando em consideração os escândalos de corrupção política que estamos enfrentando divulgados na mídia nacional, reafirmamos que o objetivo perseguido pela Constituição da República ao preconizar que a normalidade e a legitimidade das eleições não sejam conspurcadas pela influência do poder econômico não foi alcançado. Ou seja, sempre que a influência do poder econômico

³¹ ASMEGO. Associação dos Magistrados do Estado de Goiás. Influência do capital. Disponível em: <<http://asmego.org.br/2015/06/02/em-artigo-ministro-carlos-ayres-britto-adverte-que-empresa-que-financia-campanha-eleitoral-comete-abuso-de-poder-economico>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

ocorre nas disputas eleitorais, contraria a pretensão do texto constitucional, pois os candidatos e os partidos políticos têm um forte instrumento de favorecimento e de cooptação de eleitores e, conseqüentemente, de desequilíbrio na disputa eleitoral.

Isso, inclusive, acaba por ferir o princípio da igualdade, consagrado no art. 5º, *caput*, do texto constitucional, segundo o qual todos são iguais perante a lei e, como tal, devem ser tratados com igual respeito e consideração pelo Estado. O art. 14, *caput*, da Constituição Federal³² também reafirma esse princípio ao garantir a igualdade em relação aos direitos políticos, nestes termos: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...]”.

Nossa Constituição Federal conhece as desigualdades existentes nas relações políticas, econômicas e sociais; todavia, é dever do Estado agir de forma a equilibrá-las, como também promover a inclusão dos segmentos excluídos de nossa sociedade. Assim, o regime legal referente ao financiamento das campanhas ofende o princípio da igualdade quando, ao invés de corrigir as distorções políticas e sociais existentes, permite que os mais abastados, por si ou por intermédio de empresas controladas por eles mesmos, possam influenciar no resultado dos pleitos eleitorais.

Claudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento ressaltam que esta ofensa à igualdade possui vários desdobramentos:

[...]

Sob o ângulo do eleitor, são privilegiados os que têm mais recursos econômicos, em detrimento dos que não os possuem, na medida em que se fortalece o poder político dos primeiros, em detrimento dos segundos. Sob o prisma dos candidatos, favorece-se indevidamente àqueles mais ricos - que podem financiar as próprias campanhas, sem limites -, bem àqueles mais ricos - que podem financiar as próprias campanhas, sem limites -, bem como aqueles que têm mais conexões com o poder econômico, ou que adotam posições convergentes com a sua agenda política, pois estes têm acesso mais fácil às doações.³³

O princípio da democracia também resulta afetado tendo em vista que esta pressupõe a igualdade política entre os cidadãos, a qual impõe a atribuição do

³² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 ago. 2016.

³³ ARANTES, Aldo; BRITTO, Cezar; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; LAVENÈRE, Marcello (org.). A OAB e a reforma política democrática. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014. Disponível em: <http://reformapolitica.pmdb.org.br/wp-content/uploads/2014/11/A_OAB_e_a_reforma_polu00EDtica_democru00E1tica-1.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

mesmo valor a todos os votos, conforme preconizado na doutrina americana *one man, one vote*, e que justifica o princípio majoritário segundo o qual a vontade da maioria deve prevalecer, desde que a da minoria seja respeitada.

Logo, sem igualdade política o sistema não se constitui como democracia, mas sim como aristocracia. Nas palavras de Claudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento³⁴ quando ocorre a captura da esfera política pela econômica, “a desigualdade que caracteriza a segunda é transferida para a primeira, o que leva, tendencialmente, à formação de um governo dos ricos, a uma “plutocracia”.

Para o juiz eleitoral Márlon Reis³⁵, fundador do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), há “relação inadequada” entre políticos e empresas em virtude do antigo modelo de financiamento de campanhas, pois as doações dão às empresas o direito de escolher a maior probabilidade de êxito. Os grandes doadores definem, e quem não pode ou não quer doar fica em dificuldades depois, nos contatos políticos com o Estado, de forma que não há finalidade cívica, mas investimento.

Fácil constatar também as relações pouco republicanas estabelecidas entre os políticos e os respectivos financiadores de campanhas, quando nos deparamos com os escândalos de corrupção que envolvem o cenário político brasileiro, de forma que qualquer análise do financiamento de campanhas e partidos políticos nos remete ao estudo do tema corrupção, entendida esta, no contexto atual, como a busca desenfreada pelo poder.

Consoante o Dicionário de Política³⁶ corrupção é uma maneira pela qual se exerce influência ilícita, ilegal e ilegítima a fim de obter algo, ou seja, o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de

³⁴ ARANTES, Aldo; BRITTO, Cezar; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; LAVENÈRE, Marcello (org.). A OAB e a reforma política democrática. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014. Disponível em: <http://reformapolitica.pmdb.org.br/wp-content/uploads/2014/11/A_OAB_e_a_reforma_politica_democratica-1.pdf>. Acesso em 20 jul. 2015.

³⁵ BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/reformapolitica/materia.html?materia=as-muitas-faces-do-financiamento-de-campanha.html>>. Acesso em 18 jul. 2015.

³⁶ BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola E PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Trad. Carmen C, Varriale et all.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. 11. ed. Brasília: UnB, vol. I, 1998. Disponível em: <http://www.filoczar.com.br/Dicionarios/Dicionario_De_Politica.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

recompensa. O ex-Ministro da Educação Renato Janine Ribeiro identifica o sentido da corrupção nos seguintes termos:

[...]

a corrupção antiga era dos costumes. Dos cidadãos se exigia que fossem austeros, pondo a *res publica* acima do interesse privado. [...]. Já a corrupção “moderna” é a apropriação privada de fundos públicos. Tem uma versão, talvez mais amena, que é o *patrimonialismo*. Este, se for entendido como a apropriação do bem público como patrimônio privado, geralmente opera em duas vias. O rico apropria-se da coisa pública, mas cede alguns bens para uso público. [...]. Contudo, em nossos dias cresce uma corrupção pós-moderna. Esta não é um furto aos cofres públicos efetuado por indivíduos ou classes *gananciosas*. É, em seu cerne, uma corrupção fruto da busca *do poder pelo poder*, que portanto se auto-alimenta, porque a praticam grupos que têm por finalidade principal reeleger-se e assim necessitam de recursos pingues para serem competitivos no próximo pleito.³⁷

Pois bem, os referidos escândalos de corrupção política dão conta desta triste realidade: parte de doações das maiores financiadoras de campanha ocorre fora do âmbito das doações que são, efetivamente, contabilizadas, por meio da prática do conhecido “caixa dois” das pessoas jurídicas. É o que podemos observar em trechos extraídos, recentemente, da Revista Época acerca da famosa Operação Lava Jato:

[...]

Alvos da Operação Lava Jato na semana passada, Odebrecht e Andrade Gutierrez são as duas maiores empreiteiras do país. No Brasil, é praxe que empreiteiras cultivem relações com o poder. Nas últimas eleições 75% das doações recebidas pelos candidatos à Presidência da República vieram de empresas ligadas à construção civil. Somando as diferentes instâncias de poder, Odebrecht e Andrade Gutierrez doaram, juntas R\$ 102 milhões a diversos partidos. [...]. A Odebrecht já era a maior empreiteira do país em 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva chegou ao poder. De lá para cá, seu faturamento cresceu seis vezes em valores absolutos – saltou de R\$ 17,3 bilhões para R\$ 107,7 bilhões [...]. Somados os contratos da Odebrecht com a Petrobras chegam a cerca de R\$ 33 bilhões. A Odebrecht participa de quase todas as grandes obras da Petrobras, como da construção da refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, lançada em 2005 pelo então presidente Lula e pelo então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, e orçada em mais de US\$ 18,5 bilhões. [...]. Ela é também a empresa brasileira com maior montante de financiamento por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES. Do total liberado pelo banco estatal para financiar obras fora do Brasil, quase US\$ 12 bilhões, a Odebrecht fagocitou US\$ 8,2 bilhões - ou seja, 70%.³⁸

³⁷ RIBEIRO, Janine Renato. Financiamento de campanha (publico versus privado). In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 78-79.

³⁸ LOYOLA, Leandro; TAVARES, Flávia; RAMOS, Murilo. A empreiteira da era Lula. Revista Época, São Paulo, edição nº 889, 22.6.2015, p. 36-38.

Consoante o citado periódico, a empresa Odebrecht teria pago propinas à Diretoria de Serviços e Engenharia em vários contratos, prática esta, inclusive, já divulgada há bastante tempo:

[...]

O que segue é uma lista com nada menos de dez contratos, entre eles obras no Complexo Rio de Janeiro (Comperj), na própria Abreu e Lima, na Refinaria Presidente Vargas, no Paraná, e no luxuoso edifício da sede da Petrobras, em Vitória. [...]. Em 1993, quando foi criada a CPI do Orçamento para investigar os deputados federais que montaram um esquema de aprovação de emendas parlamentares para desviar dinheiro público, descobriu-se que a trama de corrupção era tão complexa que seria necessária a criação de uma segunda CPI, apenas para apurar o envolvimento das empreiteiras. O relatório final da CPI do Orçamento traz trecho como “Empresas, como a Construtora Norberto Odebrecht, que atuam de forma espúria, pautadas na propina, corrupção, troca de facilidades, auxílio eleitoral em todas as vertentes, desde a ‘influência’ sobre prefeitos e governadores para a inclusão nos planos de governo das obras de interesse da empreiteira até a liberação de recursos orçamentários [...]. Com a cassação de políticos que se seguiu, por conta das outras denúncias da CPI do Orçamento, as investigações sobre empreiteiras ficaram ofuscadas.”³⁹

Ressalte-se que a aludida Operação Lava Jato teve início em 17 de março de 2014 pela Polícia Federal (PF), e investiga um esquema bilionário de desvio e lavagem de dinheiro envolvendo a Petrobras. Segundo notícias divulgadas no portal g1.globo.com, estima-se em R\$ 19 bilhões o prejuízo na estatal, a qual “admitiu perdas de R\$ 6,2 bilhões com a corrupção no ano passado”⁴⁰.

Nesse contexto, indaga-se: como as empresas que doam para campanhas políticas podem estar sendo beneficiadas?

Trata-se de uma questão muito difícil de ser respondida. Mas, com base em notícias veiculadas também por outro periódico de aceitação nacional, Revista Veja, podemos citar, a título de exemplo, possíveis quiprocós relativos à troca de fundos de campanha por influência política no governo, envolvendo as mencionadas empresas UTC e Odebrecht, grandes financiadoras de partidos e campanhas eleitorais no pleito de 2014:

[...]

³⁹ LOYOLA, Leandro; TAVARES, Flávia; RAMOS, Murilo. A empreiteira da era Lula. Revista Época, São Paulo, edição nº 889, 22.6.2015, p. 38-39.

⁴⁰ G1 POLÍTICA. Entenda a Operação Lava Jato. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/04/entenda-operacao-lava-jato-da-policia-federal.html>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

Ricardo Pessoa, dono da construtora UTC tem contratos bilionários com o governo. [...]. Desde a sua prisão, em novembro passado, ele ameaça contar como petistas e governistas graúdos se beneficiaram do maior esquema de corrupção da história brasileira. [...] uma parte da delação premiada de Ricardo Pessoa se dedica exclusivamente ao sistema de arrecadação de propina montado por João Vacari Neto, que está preso em Curitiba sob a acusação de operar a coleta do “pixuleco” que as empreiteiras do petróleo reservavam ao partido do governo. O empreiteiro conta que só por uma única obra da Petrobras, a construção do Comperj, no Rio de Janeiro, a UTC destinou nada menos que 15 milhões de reais ao caixa clandestino do PT. Pessoa diz que o pagamento da propina era condição para que a empreiteira fosse escolhida para tocar o empreendimento. [...]. A UTC foi encarregada de pagar ao PT. A Odebrecht, segundo ele, ficou responsável pelo suborno entre aos políticos do Partido Progressista (PP), representado nas negociações pelo então diretor de Abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa, e pelo doleiro Alberto Youssef.⁴¹

Ainda que se trate de meros relatos, é curioso que em campanha presidencial, os três setores que mais doam para as campanhas políticas sejam justamente os regulados pelo Estado, a saber: o sistema financeiro, as empreiteiras e o setor alimentício.

Ao que parece, o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas no Brasil pode ser considerada, em grande parte, algo “dirigido a serviços” e não à política, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, onde as contribuições voltadas para a política são superiores às campanhas. Isso não implica que as contribuições “voltadas para serviço” não existam. Porém, não são dominantes como aqui no Brasil.

Consoante Davids Samuel, estes “serviços” também podem ser constatados quando se verifica que os esforços realizados pelos deputados federais para executar as emendas que apresentam ao orçamento, anualmente, “estão mais relacionadas com a obtenção de fundos de empreiteiras e interesses afins do que com a conquista de votos diretamente”⁴².

Enfim, conforme pudemos constatar nas estatísticas dos Relatórios supramencionados os recursos destinados às campanhas eleitorais estavam sendo originados até as eleições de 2014, essencialmente, de pessoas jurídicas. E não

⁴¹ BONIM, Robson. À sombra do empreiteiro. Revista Veja, São Paulo: Abril, edição nº 2432 - ano 48 - nº 26, 1º.7.2015, p. 40-45.

⁴² SAMUEL, Davids. Financiamento de Campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: Soares, Gláucio Ary Dillon; Rennó, Lúcio R. (orgs.). Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 147.

havia limites exatos, apenas percentuais calculados com base na renda do doador (pessoa física) ou faturamento bruto (pessoa jurídica), quando era permitido que as doações viessem desta última.

Entretando, mesmo com o advento da Lei nº 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral), a qual proibiu o financiamento político por pessoa jurídicas, essa discussão relativa às doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais longe está de findar, pois ainda se encontra em fase de apreciação no Congresso a PEC 113 A, de 2015, que restabelece esta forma de financiamento. Referido texto já foi aprovado pela Câmara e agora aguarda votação em dois turnos no Senado.

Além disso, outros projetos de lei também estão sendo debatidos. É o caso, por exemplo do PLS 268/2011, em trâmite no Senado Federal, de autoria do Senador José Sarney, e que propõe o financiamento público exclusivo das campanhas.

Para seus defensores, as doações privadas deveriam ser proibidas, pois o financiamento público exclusivo das campanhas daria maior transparência e controle nos gastos eleitorais, bem como possibilitaria que os candidatos concorressem em igualdade de condições materiais, impedindo que os mais abastados, ou com maior facilidade de captar recursos financeiros privados, fossem fortemente beneficiados com uma campanha eleitoral mais cara.

Argumenta-se que ao contrário dos cidadãos, cuja prerrogativa relativa ao incentivo econômico surge como uma dimensão do exercício dos direitos políticos, (especialmente a autorização para envidar esforços no sentido de que os projetos de lei pelos quais anseiam logrem êxito), as pessoas jurídicas existem para perseguirem interesses próprios que visam o lucro.

Em relação ao custo do financiamento público, Denise Goulart Schlickmann⁴³ analisa, segundo pesquisa realizada no *site* do Senado da República, que os recursos orçamentários necessários para o custeio do financiamento público de campanha girariam em torno de R\$ 770 milhões.

⁴³ SCHLICKMANN, Denise Goulart. Financiamento de campanhas eleitorais. 7. ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 565.

Assim, o montante a ser distribuído aos partidos seria igual ao total de eleitores inscritos pela Justiça Eleitoral até o dia 31 de dezembro do ano anterior ao pleito, na proporção de R\$ 7,00 para cada eleitor.

Porém, indaga-se: o valor é aceitável, ou não é suficiente?

Para os estudiosos que comparam a quantia despendida no financiamento público com o montante a ser aplicado em políticas sociais deficitárias (como a saúde, por exemplo), a proposta parece não empolgar muito.

Por sua vez, os defensores da permissão para o financiamento privado sustentam que mesmo sendo público, não haveria como evitar a prática do apoio privado, pois as doações provenientes deste apoio poderiam se dar sem a devida prestação de contas, através do “caixa dois”.

Para alguns críticos, o Poder Público não deveria sequer repassar verbas para os partidos, pois estes têm a opção de captar recursos junto aos particulares. É o entendimento, por exemplo, de João Dionísio Amoêdo, Presidente do Partido Novo, segundo o qual o fundo partidário deveria ser extinto; assim, cada agremiação seria sustentada pelos seus próprios apoiadores. Vejamos:

[...]

Partidos deveriam funcionar sob a mesma lógica das empresas privadas. Nenhuma companhia, em lugar algum do planeta, consegue sobreviver se não for capaz de atender bem seus clientes. Para a política, seria suficiente trocar essa última palavra por “cidadãos”. No Brasil, as regras existentes empurram os partidos para longe deles. As legendas recebem muito dinheiro e é com esse capital que se financiam [...]. Quando os partidos são sustentados pelo Estado, e não pelos cidadãos, os políticos não se sentem na obrigação de prestar contas a seus eleitores. Ao contrário, trabalham para a consolidação de um Estado com amplo espectro de atuação, com leis excessivas, muito intervencionista, extremamente burocrático e voraz arrecadador de impostos. A consequência disso é um ambiente propício à venda de favores na gestão pública. Para resolvermos a questão de maneira definitiva, deveríamos adotar medidas simples, mas que dessem um incentivo na direção correta. Uma delas é a extinção do fundo partidário, a verba que sai diretamente da União para alimentar as siglas. No meu entender, nenhum dinheiro pode ser destinado a financiar os partidos políticos. Cada agremiação deveser sustentada pelos próprios apoiadores. À medida que as siglas conquistassem o coração dos brasileiros e recebessem doações de seus seguidores, elas garantiriam sua sobrevivência.⁴⁴

⁴⁴ AMOÊDO, João Dionísio. OS PARTIDOS SEM POVO. Revista VEJA, São Paulo, edição nº 2487, 20.7.2016, p. 57.

Um outro Projeto de Lei, o PLS nº 146/2011, de autoria do Senador Jorge Viana e Relatoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, prevê a fixação de limites para os gastos de campanha dos candidatos através da redução do valor das doações, tanto por pessoas físicas como jurídicas, ou seja, impõe-se um teto calculado com base na média aritmética dos gastos declarados na prestação de contas dos candidatos que concorreram a cada cargo nas eleições imediatamente anteriores, mas não de todos os candidatos.

Ressalte-se que a legislação eleitoral sofreu alteração pela Lei nº 13.165/2015, conforme veremos oportunamente. É o caso, por exemplo, do art. 18 da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) o qual previa que a fixação do limite de gastos de campanha deveria ser realizada a cada eleição, mediante lei que observasse as peculiaridades locais, a ser editada até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral.

Se não houvesse fixação legal do limite de gastos até a mencionada data, cabia aos partidos políticos fixar o limite máximo de gastos de seus candidatos, que caso extrapolado, sujeitaria o infrator ao pagamento de multa no valor de 5 a 10 vezes a quantia gasta em excesso. Ocorre que, na prática, nunca houve a fixação legal deste limite, incumbindo aos partidos essa tarefa.

Para o Ministro Dias Toffoli⁴⁵, o objetivo da instituição de um teto de gastos foi conferir mais equilíbrio às campanhas eleitorais, pois os altos custos levam à busca ilimitada por aportes financeiros, “o que pode gerar vários efeitos prejudiciais ao processo democrático, como o financiamento ilícito, a corrupção eleitoral, o abuso dos recursos estatais e a ligação indevida entre o *business* e a política”.

Consoante a nova regra estabelecida ao art. 18 pela Lei nº 13.165/2015, o limite de gastos encontra-se, atualmente, assim disciplinado:

Art. 18. Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

[...]

Art. 18-B. 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

⁴⁵BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://intranet.tse.jus.br/destaques/acontecimentos.html?@@@/noticia.do?action=get&id=155...>>. Acesso em: 9 jul. 2015.

prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015).⁴⁶

Dito isso, iniciemos nosso estudo analisando a forma pela qual a influência do poder econômico no poder político levou à declaração de inconstitucionalidade das normas que permitiam o financiamento de campanhas e partidos pelas pessoas jurídicas, para então verificarmos os temas da democracia e representatividade partidária, até chegarmos no atual modelo normativo de financiamento de campanhas e partidos políticos e suas implicações.

⁴⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 07 jul. 2016.

Capítulo 1 - DA ANÁLISE DO PROCESSO E DO JULGAMENTO DA ADI Nº 4.650: A QUESTÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DE DOAÇÕES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS A CAMPANHAS E PARTIDOS POLÍTICOS

Conforme mencionamos na parte introdutória desta explanação, salta aos olhos, em termos percentuais, as doações empresariais efetuadas nas eleições ao longo do períodos de 2004 a 2014 para as campanhas políticas, quais sejam: 36,07%, nas eleições de 2006; 74,72%, nas eleições de 2010; e 76,47%, nas eleições de 2014, o que tem levado a grandes questionamentos acerca do modelo de financiamento de campanhas e partidos políticos.

Esta problemática passou a ser discutida no Brasil, mais amplamente, após o chamado escândalo do mensalão, ocorrido em 2005, quando foi provado o uso do caixa dois por vários membros do Partido dos Trabalhadores (PT) em campanhas políticas⁴⁷, e, também, atualmente, com as discussões da conhecida Operação Lava Jato, considerado pela Polícia Federal como a maior investigação de corrupção da história do país, envolvendo as siglas Partido Progressista (PP), PT e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), empresários e outros políticos de diversos partidos, além dos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff.

Mediante a Operação Lava-Jato, investiga-se a existência de um cartel formado pelas maiores empreiteiras do Brasil que tinha por fim vencer as licitações das principais obras de infraestrutura do país, em especial aquelas realizadas pela Petrobrás, havendo evidências de que uma parcela do valor arrecadado nos contratos, muitos com suspeita de superfaturamento, era repassada aos cofres dos partidos políticos, inclusive que parte dos pagamentos efetuados foi feito com a rubrica de doações oficiais à campanha da então candidata à reeleição Dilma Vana Rousseff.

Nesse cenário, fácil constatar que a política brasileira enfrenta uma crise de legitimidade, cuja raiz está, em parte, na falta de confiança depositada tanto nos políticos como nas instituições representativas dos cidadãos, dentre as quais se destacam os partidos políticos.

⁴⁷ JUSBRASIL. STF libera parte do acórdão com resumo do julgamento do mensalão. Disponível em: <<http://amp-mg.jusbrasil.com.br/noticias/100467051/stf-libera-parte-do-acordao-com-resumo-do-julgamento-do-mensalao>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

Sob o argumento de preservar a igualdade em um Estado Democrático de Direito, bem como a independência das forças políticas perante quaisquer interesses particulares estranhos ao interesse dos cidadãos, principalmente a subordinação do poder econômico ao político, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650/2011.

Nesta ação a OAB pleiteou, em síntese, que fosse reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivos legais que permitiam a realização de doações de campanha por pessoa jurídica previstos na Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e na Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), bem como que fosse instado o Congresso Nacional a editar legislação que estabelecesse limite *per capita* uniforme para doações a campanha eleitoral ou a partido por pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições. Vejamos.

1.1 Considerações iniciais

Em 17/9/2015, o Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, nos termos do voto do Relator, Ministro Luiz Fux⁴⁸, julgou procedente, em parte, o pedido formulado na ADI nº 4.650/2011 para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, assentando que eram inconstitucionais, por se mostrarem incompatíveis com o regime democrático e com a cidadania.

Um dos fundamentos adotados pelo STF para justificar seu posicionamento foi o de que a pessoa jurídica não exerce cidadania, a qual pressupõe, em sentido estrito, três modalidades de atuação física: o *jus suffragius* (direito de votar); o *jus honorum*: o direito de ser votado; e o direito de influir na formação da vontade política por meio de instrumentos de democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis.

⁴⁸ Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 2 jun. 2016.

Um outro argumento foi o de que as doações feitas por pessoas jurídicas inflacionam os custos das campanhas, tornando mais dispendioso o processo eleitoral, sem oferecer, como contrapartida, o aprimoramento do processo político, com a veiculação de ideias e de projetos pelos candidatos.

O STF entendeu, ainda, que este tipo de doação empresarial provoca desequilíbrio na disputa eleitoral, como também afronta o princípio da igualdade, repercutindo na formação do quadro representativo eleito.

No ponto, registre-se que a despeito de o ex-Presidente do TSE, Ministro Dias Toffoli, ter se manifestado favoravelmente pelo fim do financiamento de campanhas por empresas privadas, argumentando que a democracia não pode ser financiada por atores que não tenham direito a voto (pessoas jurídicas), ele sugeriu ao Congresso Nacional a necessidade de se estabelecer critérios, limites objetivos e valor máximo de doação⁴⁹.

E justificou seu entendimento afirmando que em razão de a nossa legislação permitir que as empresas privadas pudessem fazer doações a campanhas eleitorais ou partidos até o limite de 2% do seu faturamento bruto, possibilitou, por exemplo, que a empresa JBS S/A doasse 145 milhões de dólares para campanhas em 2014. De acordo com o Ministro, os recursos do Fundo Partidário financiaram somente 5% dos valores das campanhas no ano passado e apenas 23% dos 95% dos recursos privados vêm de pessoas físicas.⁵⁰

Nas palavras de Daniel Zovatto⁵¹, “o tema do financiamento político se converteu em uma questão estratégica de toda democracia, e ao mesmo tempo, dada sua complexidade e os desafios que apresenta, também tornou-se um problema, uma verdadeira dor de cabeça”.

De fato, trata-se de uma situação intolerável em nosso ordenamento jurídico. Segundo o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso⁵², o

⁴⁹BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://intranet.tse.jus.br/destaques/acontecimentos.html?@@@/noticia.do?action=get&id=155...>>. Acesso em: 9 jul. 2014.

⁵⁰*Ibidem*.

⁵¹ Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002>. Acesso em: 26 jul. 2016.

⁵²BARROSO, Luis Roberto. Financiamento eleitoral. Disponível em: <<http://www.luisroberto-barroso.com.br/?p=1052>>. Acesso em: 16 jul. 2015.

financiamento de campanhas da forma como era proposta, era considerado antidemocrático, antirrepublicano e causa de imoralidade administrativa e corrupção.

O presente capítulo tem por fim examinar o julgamento histórico da ADI nº 4650. Inicialmente, procederemos à análise da petição inicial para, em seguida, verificarmos a defesa da Advocacia Geral da União, bem como as intervenções dos *amici curiae* admitidos pela Corte e o parecer do Procurador-Geral da República. Posteriormente, verificaremos o voto do relator da ação, assim como os votos que lhe acompanharam e os que lhe foram divergentes.

1.2 Da petição inicial

A ADI em análise foi proposta em setembro de 2011 pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em face da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (por intermédio dos respectivos Presidentes de ambas as Casas), bem como da Presidente da República, na qual foi requerido:

(a) seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24 da Lei 9.504/97, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do Parágrafo único do mesmo dispositivo, e do art. 81, caput e § 1º do referido diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia *ex nunc* à decisão; b) seja declarada 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 a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, da mesma lei, e “e jurídicas”, inserida no art. 39, caput e § 5º do citado diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia *ex nunc* à decisão; (c) seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei 9.504/97, autorizando-se que tais preceitos mantenham a eficácia por mais 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações de campanha realizadas por pessoas naturais e ao uso de recursos próprios pelos candidatos nessas campanhas; (d) seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 39, § 5º, da Lei 9.096/95 - com exceção da expressão “e jurídicas”, contemplada no pedido “b”, supra - autorizando-se que tal preceito mantenha a eficácia por até 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações a partido político realizadas por pessoas naturais.⁵³

Pretendeu a OAB que fosse instado o Congresso Nacional a editar lei que determinasse limite *per capita* para doações por pessoas físicas, nestes termos:

⁵³ Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

[...]

(1) limite per capita uniforme para doações a campanha eleitoral ou a partido por pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições, bem como (2) limite, com as mesmas características, para o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral, no prazo de 18 meses, sob pena de, em não o fazendo, atribuir-se ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para regular provisoriamente tal questão.⁵⁴

Para a parte autora, não necessariamente deve haver um modelo de financiamento exclusivamente público de campanha no Brasil, mas sim “limites e restrições significativas ao seu financiamento privado, para proteger a democracia de uma influência excessiva e deletéria do poder econômico”.⁵⁵

Aduziu não desconhecer que parcela do problema referente à captura do poder político pelo econômico nas eleições não se dá no âmbito das doações regularmente contabilizadas de campanha, mas sim, através do uso do chamado “caixa 2” das pessoas jurídicas, motivo pelo qual se fazia necessário proibir tanto os abusos, através de fiscalização e punição dos que praticam irregularidades nas campanhas eleitorais, “como alterar o marco normativo vigente, para torná-lo mais consentâneo com os valores e princípios da Constituição da República”.⁵⁶

Com relação às doações efetuadas pelas pessoas jurídicas, a OAB defendeu que, em razão de estas entidades serem criações artificiais do Direito “para facilitar o tráfego jurídico e social, e não cidadãos, com a legítima pretensão de participarem do processo político-eleitoral”⁵⁷, as quais, inclusive, estavam contribuindo com aportes maiores que os das pessoas físicas para as campanhas políticas, devem ser excluídas do processo eleitoral.

Em um de seus argumentos, a OAB asseverou que a infiltração do poder econômico nas eleições gera grandes prejuízos, desequilibrando o pleito, quais sejam:

[...]

Em primeiro lugar, ela engendra desigualdade política, na medida em que aumenta exponencialmente a influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais, e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio

⁵⁴ Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

⁵⁵ *Ibidem*

⁵⁶ *Ibidem*

⁵⁷ *Ibidem*

Estado. Ela, por outro lado, prejudica a capacidade de sucesso eleitoral dos candidatos que não possuam patrimônio expressivo para suportar a própria campanha e tenham menos acesso aos financiadores privados, detentores do poder econômico. Nesta última perspectiva, tal fenômeno gera, inclusive, o afastamento da política de pessoas que desistem de se candidatar, por não contarem com os recursos necessários para uma campanha bem sucedida, ou com os “contatos” que propiciem a obtenção destes recursos. Além disso, dita infiltração cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição.⁵⁸

No tocante ao limite percentual de doações por pessoas físicas, a OAB justificou que o atual limite de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito, conforme preceitua o art. 23, § 1º, da Lei nº 9.504/97, igualmente desequilibra a disputa eleitoral e enfraquece o jogo democrático, pois as rendas são diferentes para cada pessoa, gerando valores desiguais para cada doador, os quais podem influenciar no resultado das eleições:

[...]

Sob o ângulo dos interesses constitucionais em jogo, não há qualquer problema quando uma pessoa de rendimentos modestos faz doação que supere o patamar de 10% dos seus rendimentos brutos percebidos no ano anterior. Porém, o mesmo critério de 10% da renda, quando aplicado a um doador bilionário, se afigura excessivamente permissivo, por possibilitar que o poder econômico exerça uma influência desproporcional na eleição. O critério em discussão autoriza doações a campanha de milhões de reais, que podem, verdadeiramente, decidir pleitos eleitorais. Por outro lado, perpetua a desigualdade, ao conferir um poder político incomparavelmente maior aos ricos do que aos pobres. O mesmo raciocínio se aplica ao uso de recursos próprios pelos candidatos muito ricos. A ausência de limites aprofunda, injustificadamente, a desigualdade na disputa eleitoral.⁵⁹

Ponderou a OAB que o referido percentual restringia, de forma injustificada, a possibilidade dos mais pobres de efetuarem maiores contribuições, exemplificando a situação da seguinte forma:

[...]

Se, por exemplo, dois indivíduos tivessem, no ano anterior à eleição, rendimentos de, respectivamente, R\$ 100.000,00 e R\$ 20.000,00, uma doação a um candidato feita pelo primeiro no valor de R\$ 5.000,00 seria perfeitamente lícita, mas o segundo, se praticasse o mesmo ato, cometeria um ilícito eleitoral que o sujeitaria a multa de valor entre R\$ 15.000,00 e R\$ 30.000,00 (art. 24, § 3º, Lei 9.504/97).⁶⁰

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

⁵⁹ *Ibidem*

⁶⁰ *Ibidem*

Alegou, ainda que a dinâmica do processo eleitoral ofendia vários princípios constitucionais, dentre estes, o da igualdade, em vigor no sistema democrático, e previsto tanto no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, como, em relação aos direitos políticos, no art. 14 do referido diploma:

[...]

Na esfera econômica, admite-se a desigualdade de riqueza e, conseqüentemente, de poder, desde que respeitadas as normas constitucionais e legais. Na esfera política, ao contrário, a desigualdade é rejeitada: nisso repousa o elemento mais elementar da democracia. Em um sistema democrático, vigora o princípio da igualdade política: todos devem ter iguais possibilidades de participar do processo político e de influenciar na formação da vontade coletiva. Quando a desigualdade econômica produz desigualdade política, estamos diante de um sistema patológico, incompatível com os princípios que integram o núcleo básico da democracia constitucional. [...]. Sob o ângulo do eleitor, são privilegiados os que tem mais recursos econômicos, em detrimento dos que não os possuem, na medida em que se fortalece o poder político dos primeiros, em detrimento dos segundos. [...]. Prejudicados, por obvio, são os candidatos mais pobres, e os que não desfrutam da mesma “intimidade” com as elites econômicas ou não tem identidade com os seus interesses e bandeiras, e que acabam sem o mesmo acesso aos recursos de campanha, o que compromete gravemente a igualdade de oportunidades na competição eleitoral. Sem falar daqueles que, pelas mesmas razões, desistem de se candidatar, pela absoluta falta de condições financeiras para competirem no pleito eleitoral.

⁶¹

O outro princípio constitucional que estaria sendo desrespeitado, consoante a parte autora, seria o democrático, o qual pode ser encontrado em vários preceitos da Constituição Federal como a cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*), a alusão à fonte popular do poder (art. 1º, Parágrafo único), e a garantia do sufrágio universal pelo voto direto, secreto, e com valor igual para todos (art. 14), que foi, inclusive, elevada à condição de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, II). Asseverou que a ideia de democracia pressupõe a igualdade política dos cidadãos⁶²:

[...]

O princípio democrático não se compatibiliza com a disciplina legal da atividade política que tenha o efeito de atribuir um poder muito maior a alguns cidadãos em detrimento de outros, e é exatamente este o resultado da aplicação das normas jurídicas ora questionadas, que, como acima salientado, ampliam a força política dos detentores do poder econômico e dos seus aliados, em detrimento dos demais eleitores. [...].

De acordo com o magistério de John Rawls, a promoção da democracia impõe que se divisem mecanismos que tornem “os legisladores e partidos

⁶¹ Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

⁶² *Ibidem*

políticos independentes das grandes concentrações de poder privado econômico e social, nas democracias capitalistas”.⁶³

Alegou, ainda, a OAB que, ao elencar as fontes de doação de campanha vedadas previstas no art. 24 da Lei 9.504/97, o legislador conferiu tratamento privilegiado aos interesses do capital em detrimento dos interesses do trabalho e da sociedade civil organizada, em desrespeito ao referido princípio democrático:

[...]

Da leitura do art. 24 da Lei 9.504/97, percebe-se que, enquanto entidades de classe, entes sindicais e a maior parte das instituições que compõem o chamado 3o setor não podem fazer tais doações, ditas contribuições são possíveis para a absoluta maioria das empresas privadas que perseguem finalidade lucrativa.⁶⁴

A OAB arguiu um terceiro princípio constitucional que estaria sendo violado, o republicano, positivado no art. 1º da Constituição Federal. Conforme assevera a parte autora, o modelo de financiamento de campanhas brasileiro estava se mostrando favorável à ocorrência de práticas antirrepublicanas ao invés de combatê-las:

[...]

o princípio republicano envolve múltiplas exigências, revestidas de profundo significado ético, como a responsabilidade jurídico-política dos agentes públicos pelos seus atos, a sua atuação pautada não por motivos particulares ou sentimentos pessoais, mas guiada por razões públicas, e a existência de separação entre o espaço público e o privado. Neste sentido, pode-se dizer que determinadas práticas políticas e administrativas, infelizmente ainda muito arraigadas em nosso país, são profundamente anti-republicanas, como o patrimonialismo e o favorecimento, pelos agentes públicos, dos interesses privados dos seus “amigos” ou “credores”.⁶⁵

Constatou que as normas legais impugnadas não protegem suficientemente a igualdade, a democracia e o princípio republicano, violando-se o princípio da proporcionalidade, sob a perspectiva de proibição à proteção deficiente. E, neste caso, a perda não é compensada com as vantagens obtidas por força da tutela insuficiente.

⁶³Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

⁶⁴ *Ibidem*

⁶⁵ *Ibidem*

Enfim, estes eram os principais argumentos levantados pela OAB que seriam necessários para a intervenção da jurisdição constitucional no marco normativo então vigente.

1.3 Das manifestações do Advogado-Geral da União, *Amici Curiae* e Procurador-Geral da República

Instada a se manifestar, a Advocacia Geral da União (AGU), por intermédio do então Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, ressaltou, em caráter preliminar, que os mencionados pedidos formulados pela OAB nas letras *a* e *b* (elencados na p. 33), bem como o pleito para que o Congresso fosse conclamado a editar legislação que determinasse limite *per capita* para doações por pessoas físicas (citado na p. 34), eram juridicamente impossíveis, pois violavam o princípio da separação dos poderes; além disso, não se mostravam compatíveis com o objeto da ação direta de inconstitucionalidade. Esta questão preliminar, todavia, transcende o objeto da presente pesquisa, motivo pelo qual não será analisada com mais profundidade.

No mérito, a AGU opinou pela manutenção do *status* de constitucionalidade dos dispositivos tidos por violados. Conforme salientou, as pessoas jurídicas são consideradas “cidadãos” por estarem sujeitas aos efeitos das políticas públicas governamentais; assim, também seriam parte legítima para influírem no processo eleitoral de escolha dos governantes⁶⁶.

Mencionou os Estados Unidos, Canadá, Alemanha e México como exemplo de nações cujo modelo de financiamento de campanha também contempla as doações por empresas. Ponderou que a Constituição da República não impõe nenhum modelo de financiamento político e eleitoral, por competir ao legislador esta tarefa⁶⁷.

Em relação ao limite de 10% para a utilização de recursos próprios pelos candidatos, bem como para as doações feitas por pessoas físicas a campanhas e partidos políticos, a AGU também asseverou ser o modelo então vigente compatível com a Constituição Federal por privilegiar os princípios da liberdade de participação

⁶⁶ Disponível em: <www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/251097>. Acesso em: 26 jul. 2016.

⁶⁷ *Ibidem*

política, da cidadania e do pluralismo político, além de não ferir os princípios da isonomia e da proporcionalidade. Consoante alegou, trata-se de opção política do legislador no âmbito de sua atuação discricionária⁶⁸.

Em razão da complexidade do assunto, algumas organizações requereram o respectivo ingresso na ADI nº 4.650 como *amici curiae*, tendo sido admitidos⁶⁹: a Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – SE-MCCE, do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados – PSTU, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB e, em petição conjunta, da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – CLÍNICA UERJ DIREITOS e do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais – IPDMS .

Todas aquelas que foram admitidos e que se mostraram favoráveis ao pleito da OAB aduziram, em síntese, a desigualdade de condições existente entre os partidos políticos, a influência do poder econômico nas eleições e uma certa dependência dos candidatos eleitos para com seus financiadores.

O primeiro *amicus curiae* admitido na ADI, o advogado Raimundo Cezar Britto Aragão⁷⁰, representando a Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, manifestou-se no sentido de que, a interferência do poder econômico no processo eleitoral é preponderante, tendo em vista que 95% do valor das campanhas é financiado por empresas privadas. Assim, como o objetivo perseguido por uma empresa é o lucro, o financiamento eleitoral se tornaria um investimento econômico, prova disso é que elas podiam financiar vários partidos, ainda que com diferentes ideologias.

O PSTU, por intermédio do advogado Bruno Colares Soares⁷¹, sustentou que o princípio de dar tratamento desigual aos desiguais não pode gerar uma nova desigualdade, a qual também se verifica entre os partidos e na sua relação com o eleitor, uma vez que as siglas maiores recebem mais dinheiro.

⁶⁸ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

⁶⁹ *Ibidem*

⁷⁰ *Ibidem*

⁷¹ *Ibidem*

A advogada Aline Osório⁷², representando o Instituto Pesquisa de Direitos e Movimentos Sociais e da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, asseverou que “cidadãos comuns” não têm condição de se eleger, considerando os percentuais de gastos realizados em eleições pretéritas por candidatos vencedores. Segundo ela, em 2012, 97% do total de R\$ 4,7 bilhões gastos em campanhas foi financiado por empresas privadas. No ano de 2010, para se eleger, um candidato a deputado teve que desembolsar o equivalente a R\$ 1 milhão de reais e um candidato a senador, R\$ 4,5 milhões.

Em nome da CNBB, o advogado Marcelo Lavenère Machado⁷³ afirmou que caso fosse mantida a legislação atual, seria preciso reescrever o texto do parágrafo único do artigo 1º da CF nos termos sugeridos pelo jurista Fábio Comparato: “todo o poder emana do poder econômico e em seu nome e benefício será exercido”.

Por sua vez, a Procuradoria Geral da República (PGR) defendeu que o caso não se tratava de reforma política, mas sim de incompatibilidade das leis impugnadas na ADI com a própria Constituição Federal, motivo pelo qual a competência para julgá-lo seria mesmo do STF.

Em sua primeira manifestação, na Petição nº 54.275/2012, o então Procurador-Geral da República, Roberto Monteiro Gurgel Santos, mediante aprovação do parecer da Vice-Procuradora Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira, manifestou-se pela procedência da ADI nº 4.650, ratificando-a na Petição nº 35.252/2013, após a realização de audiência pública sobre o tema.

A PGR refutou as preliminares suscitadas pela AGU relativas à impossibilidade jurídica dos pedidos e à inadequação de via eleita, aduzindo que estariam em conformidade com o entendimento do STF.

No mérito, invocando o pensamento social do ex-Ministro do STF, Victor Nunes Leal, acerca do coronelismo, a PGR alegou tratar-se de “expressão das relações de dominação dos trabalhadores pelos senhores de terra, retroalimentadas

⁷² Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>.
Acesso em: 26 jul. 2016.

⁷³ *Ibidem*

pelo famigerado voto de cabresto”⁷⁴, não devendo ser admitido tais práticas no ambiente republicano da Constituição Federal de 1988.

Alegou ter o constituinte reconhecido, além dos cidadãos, individualmente, algumas figuras político-jurídicas que servem para intermediar a institucionalidade estatal, como é o caso, por exemplo, dos partidos políticos os quais embora possuam personalidade jurídica de direito privado, seriam as únicas pessoas jurídicas autorizadas a participarem do processo eleitoral, nos termos do art. 17 da CF/88, segundo o qual “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: Regulamento”⁷⁵.

Em consequência, afirmou que as demais pessoas jurídicas de direito privado, como os sindicatos, por exemplo, por mais que tivessem finalidades políticas, não estariam autorizadas a participar do processo eleitoral. Com mais razão as que não tem conotação política, como as empresas, cujo fim é mercantil.

Ressaltou, ainda, que os interesses privados podem e devem ser projetados sobre a esfera pública, mas de maneira individual por cada cidadão, ou, até mesmo por pessoas jurídicas criadas para este fim, porém de forma que se pudesse garantir a completa isenção de interesses puramente econômicos no processo eleitoral.

Na Petição nº 35.252/2013, a PGR salientou que os dados apresentados na audiência pública convocada revelaram que as despesas com gastos nas eleições por pessoas jurídicas têm sido muito elevadas, quando comparadas com os de pessoas físicas.

Dessa forma, conforme a PGR, seria de crucial importância para igualar as condições do financiamento de campanhas e partidos políticos no processo eleitoral que as regras fossem estabelecidas conforme os ditames constitucionais “com a imposição de restrições e limites ao financiamento de campanhas, uma vez que a

⁷⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 26 jul. 2016.

⁷⁵ *Ibidem*

dinâmica atualmente vigente é nociva em termos democráticos, pois gera a reprodução dos interesses de grupos econômicos nas instituições públicas”⁷⁶.

1.4 Do julgamento da ADI nº 4.650: inconstitucionalidade do financiamento empresarial

O julgamento da ADI nº 4650 teve início na sessão do dia 11/12/2013. Na ocasião, o relator, Ministro Luiz Fux, e o então Presidente do STF, Ministro Joaquim Barbosa, pronunciaram-se pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade de artigos das leis nºs 9.096/95 e 9.504/97, que tratavam da possibilidade de pessoas jurídicas doarem a partidos e campanhas, e, ainda, sobre as limitações impostas a pessoas físicas para efetuarem doações.

O julgamento foi suspenso, em razão do pedido de vista do Ministro Teori Zavascki. Na ocasião, os ministros Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso votaram pela procedência do pedido.

Em seu voto-vista, proferido em 2/4/2014, o Ministro Teori, divergindo dos votos anteriores proclamados, assentou não estar o problema do financiamento no modelo estabelecido pelos dispositivos legais impugnados, mas sim no respectivo descumprimento. Para ele, o correto seria fiscalizar os abusos e a corrupção que viessem a decorrer do modelo de financiamento já existente.

Na referida sessão, o ministro Marco Aurélio julgou parcialmente procedente o pedido, considerando inconstitucionais as doações direcionadas por pessoas jurídicas aos partidos políticos, e votou, de forma favorável, ao financiamento de campanhas eleitorais por pessoas físicas, desde que houvesse restrições e critérios. O Ministro Ricardo Lewandowski também votou pela procedência da ADI 4650. Já o Ministro Gilmar Mendes pediu vista do processo.

Na sessão de 16/9/2015, o Ministro Gilmar proferiu seu voto pela improcedência do pedido. E, em 17/9/2015, finalmente, foi concluído o julgamento da ADI nº 4650 quando, por maioria e nos termos do voto do Ministro relator, o STF julgou procedente, em parte, o pedido formulado na referida ação. As Ministras Rosa

⁷⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 26 jul. 2016.

Weber e Carmem Lúcia manifestaram-se pela procedência do pedido, ao contrário do Ministro Celso de Mello, que votou pela improcedência.

Eis o trecho final da ementa do acórdão:

[...]

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, em julgar procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99, e, consequentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor.⁷⁷

Considerando a relevância do tema, vejamos com mais detalhes os votos proferidos.

1.4.1 Dos pronunciamentos favoráveis ao pleito da OAB

Para contextualizar a discussão, cabe analisar o teor dos oito votos favoráveis à demanda apresentada.

1.4.1.1 Do voto do Relator Ministro Luiz Fux

Inicialmente, ao apreciar a questão, o Ministro Relator Luiz Fux destacou que, conquanto tenha havido uma certa estabilização da economia com o fim da hiperinflação, assim como a melhoria dos indicadores sociais e a redução das desigualdades regionais no Brasil, existem patologias crônicas entranhadas no seio da nossa democracia, as quais somente serão corrigidas com uma reforma política.

Afirmou estarmos diante de uma crise de representatividade no ambiente político atual, pois, em lados opostos figuram os interesses dos cidadãos e os interesses da classe política, sendo que esta última tem privilegiado o interesse

⁷⁷ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

particular em detrimento do público, provocando com isso uma desconfiança por parte dos representados em relação aos representantes eleitos ⁷⁸.

Sobre a crescente influência do poder econômico em relação ao político, o Relator constatou não haver motivos que justifiquem o aumento dos gastos de candidatos e de partidos políticos no processo eleitoral:

[...]

De acordo com informações apresentadas na Audiência Pública, nas eleições de 2002, os candidatos gastaram, no total, R\$ 798 milhões, ao passo que em 2012, dez anos depois, os valores arrecadados superaram R\$ 4,5 bilhões, um aumento de 471%. Para que se tenha uma magnitude desse crescimento, basta compará-lo com outros indicadores importantes. No mesmo período, o PIB brasileiro cresceu 41%, a inflação acumulada foi de 78%. Não há justificativa razoável para essa expansão volumosa dos gastos com campanhas. ⁷⁹

Ao comparar estes gastos realizados no Brasil com outros países como Alemanha, França e Reino Unido, afirmou haver uma disparidade, colocando nosso país no topo do *ranking* dos que mais gastam em campanhas políticas:

Na mesma Audiência, o expositor e professor Geraldo Tadeu demonstrou que o gasto *per capita* nas campanhas eleitorais no Brasil é bastante superior aos da França, da Alemanha e do Reino Unido. No Brasil, essa cifra atinge o montante de \$10,93, enquanto que na França é de \$0,45, no Reino Unido, de \$0,77, e na Alemanha chega a 2,21. Quando comparado proporcionalmente ao PIB, o Brasil também se encontra no topo do *ranking* dos países que mais gastam com campanhas eleitorais: 0,89% de toda a riqueza gerada no país se presta a financiar candidaturas a cargos representativos. Aqui, ultrapassamos, inclusive, os Estados Unidos, em que apenas 0,38% do PIB vai para as campanhas eleitorais. Há mais. Nas eleições gerais de 2010, a vitória de um deputado federal custou, em média, R\$ 1,1 milhão, ao passo que a de um senador R\$ 4,5 milhões. Para se tornar Governador, em média se gastaram R\$ 23,1 milhões. Uma campanha presidencial pode amearhar mais de R\$ 300 milhões. ⁸⁰

Após decidir sobre matéria preliminar, na qual reconheceu a legitimidade *ad causam* da OAB para propor a ADI nº 4.650, bem assim a legitimidade dos preceitos das Leis 9.096/95 e 9.504/97, ora questionados, para figurarem como objeto no controle concentrado de constitucionalidade, o Ministro delimitou a controvérsia e propôs algumas premissas sobre a possibilidade de jurisdição constitucional sobre a

⁷⁸ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

⁷⁹ *Ibidem*

⁸⁰ *Ibidem*

Reforma Política, tendo esta como ponto central o financiamento de campanhas eleitorais.

Para o Ministro Fux, seriam necessários avaliar três pontos principais, quais sejam:

[...]

1º) saber se o Poder Judiciário, mais especificamente o Supremo Tribunal Federal, possui algum *espaço legítimo* para apreciar temas que atingem o núcleo do processo democrático, como é o caso do financiamento de campanhas eleitorais; se houver tal campo de atuação, 2º) delimitar a exata *extensão* desse controle jurisdicional para não restar caracterizada indevida (e, portanto, inconstitucional) interferência judicial no âmbito de atribuições conferidas precipuamente aos poderes políticos; 3º) definir se eventual pronunciamento da Corte é em si *definitivo*, interditando a rediscussão da matéria nas instâncias políticas e na sociedade em geral.⁸¹

Em relação ao primeiro ponto, o relator não desmereceu que debates como a Reforma Política devam ser realizados dentro das instâncias políticas majoritárias; entretanto, ponderou ser necessário agir com cautela, levando-se em conta a outorga de competência para reformar os arranjos institucionais exclusivamente àqueles diretamente interessados no resultado dessa reforma. Outrossim, pontuou ser dever do STF corrigir eventuais vícios existentes no sistema legal:

[...]

Exatamente porque matérias intimamente ligadas ao processo eleitoral aumentam consideravelmente as chances de manipulação e parcialidade no seu tratamento pelos órgãos eleitos por este mesmo processo, justifica-se, a meu sentir, uma postura mais expansiva e particularista por parte do Supremo Tribunal Federal, em detrimento de opções mais deferentes e formalistas. Creio que, ao assim agir, a Corte não amesquinha a democracia, mas antes a fortalece, corrigindo pelo menos algumas de suas naturais disfuncionalidades.⁸²

Como exemplo da assertiva, citou o caso da fidelidade partidária, a qual, muito embora sendo necessária ao bom funcionamento das instâncias representativas, só se tornou uma realidade no país após a intervenção do Supremo Tribunal Federal⁸³.

Consignada a possibilidade de apreciação do tema pelo STF, o Ministro Relator passou a dispor sobre a delimitação da extensão da aludida competência.

⁸¹ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

⁸² *Ibidem*

⁸³ *Ibidem*

No ponto, afirmou que, embora a Constituição não tivesse determinado o modelo de financiamento de campanhas eleitorais, fixou vários parâmetros que conferem limites à discricionariedade legislativa e que devem ser seguidos pelo sistema político, a exemplo princípios materiais paradigmas como o democrático, o pluralismo político ou a isonomia política, de forma que caberia sim à Corte Superior verificar se as atuais regras pertinentes ao modelo de financiamento de campanhas não ferem estes princípios, dentre outros.⁸⁴.

Ao final, esclareceu que este tema estaria em constante debate entre os três poderes, motivo pelo qual não produziria uma solução definitiva sobre o assunto, porquanto qualquer que fosse o pronunciamento do STF, levaria à discussão da matéria com os demais atores políticos, especialmente o Poder Legislativo, para que, oportunamente, estabelecesse um modelo pertinente de financiamento de campanhas.

Feitas estas considerações, o Ministro Fux passou ao exame das impugnações relacionadas às disposições das Leis nºs 9.096/95 e 9.504/97.

Ab initio, o Relator ressaltou que a autorização de doações em campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, da maneira que estava disposta na legislação eleitoral, revelava-se prejudicial ao adequado funcionamento da democracia em geral, e, em particular, não se mostrava inerente à cidadania, já que esta pertence à pessoa natural.

Justificou seu posicionamento, na Súmula nº 365 do STF segundo a qual, “pessoas jurídicas não têm legitimidade para propor ação popular”, por não ostentarem o *status* de cidadãos. Consoante o Ministro Fux:

Deveras, o exercício de direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas. Por certo, uma empresa pode defender bandeiras políticas, como a de direitos humanos, causas ambientais etc., mas daí a bradar pela sua indispensabilidade no campo político, investindo vultosas quantias em campanhas eleitorais, dista uma considerável distância. É o que defende o saudoso filósofo norte- americano Ronald Dworkin: as “empresas são ficções legais. Elas não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política” [Do original: “Corporations are legal fictions. They have no opinions of their own to contribute and no rights to participate with equal voice or vote in politics.”] (DWORKIN. Ronald. “The Devastating Decision”. In: *The New York Times*

⁸⁴ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

Review of Books, 25.02.2010, disponível em (<http://www.public.iastate.edu/~jwcwolf/Law/DworkinCitizensUnited.pdf>). Assim é que autorizar que pessoas jurídicas participem da vida política seria, em primeiro lugar, contrário à essência do próprio regime democrático.⁸⁵

Para o Ministro, a participação de empresas privadas encarece o processo eleitoral, sem oferecer, em contrapartida, a melhora e o aperfeiçoamento do debate com a veiculação de ideias e de projetos pelos concorrentes ao pleito, ainda mais quando se verifica que as principais doadoras para candidatos e partidos políticos são justamente as pessoas jurídicas.

Em conclusão, inferiu que a doação por pessoas jurídicas consubstancia fator de desequilíbrio nos pleitos eleitorais, especialmente porque os limites máximos previstos na legislação, em vez de inibir, acabavam estimulando maiores doações por grandes empresas.

Assentou o Ministro Fux, que a proibição das doações de pessoas jurídicas não dificultaria o financiamento das campanhas, tendo em vista que os partidos continuariam a receber recursos do fundo partidário e de pessoas naturais, bem como a ter acesso à propaganda eleitoral gratuita.

Igualmente, consignou que esta vedação não provoca violação alguma ao direito de expressão das pessoas jurídicas:

[...]
a excessiva penetração do poder econômico no processo político compromete esse estado ideal de coisas na medida em que privilegia alguns poucos candidatos – que possuem ligações com os grandes doadores – em detrimento dos demais. Trata-se de um arranjo que desequilibra, no momento da competição eleitoral, a igualdade política entre os candidatos, repercutindo, conseqüentemente, na formação dos quadros representativos. O quadro empírico também aqui é decisivo para demonstrar o que se acaba de sustentar. [...]. O que se verifica, assim, é que uma mesma empresa contribui para a campanha dos principais candidatos em disputa e para mais de um partido político, razão pela qual a doação por pessoas jurídicas não pode ser concebida, ao menos em termos gerais, como um corolário da liberdade de expressão. A praxis, antes refletir as preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores que visam a estreitar suas relações com o poder público, de forma republicana ou não republicana.

⁸⁵ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

Outrossim, ponderou que o precedente paradigma *Citizens United v. Federal Election Commission* proferido pela Suprema Corte americana não é viável para amparar a tese de que a doação por pessoas jurídicas constitui exercício de liberdade de expressão, pois, no referido precedente, a Suprema Corte não se referiu, especificamente, ao financiamento realizado diretamente por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, mas de gastos realizados em favor de candidato sem a respectiva consulta prévia.

E seguiu afirmando que “o referido *distinguishing* entre doações e gastos foi feito pela primeira vez no célebre caso *Buckley v. Valeo* [...]”⁸⁶, no qual foi decidido que as restrições aos gastos independentes violariam a liberdade de expressão.

Para o Relator, a discussão em torno das doações por pessoas jurídicas não deveria girar, apenas, em torno dos instrumentos de fiscalização e de controle do processo político”, pois as pessoas jurídicas poderiam continuar influenciando por meio de outras formas não lícitas, qual seja, o famoso “caixa dois”. Assim, a proibição às doações deve vir acompanhada do fortalecimento dos mecanismos de fiscalização, de modo a evitar a ocorrência de ilícitos:

[...]

na realidade, tanto a proibição de doações por empresas privadas quanto o aperfeiçoamento das ferramentas de controle podem caminhar juntas. E, a este respeito, proscrever a doação por pessoas jurídicas pode, inclusive, facilitar a tarefa dos órgãos de controle, uma vez que se tornam autoevidentes as campanhas mais dispendiosas.⁸⁷

No tocante à possibilidade de doações para campanhas conferida a algumas pessoas jurídicas e excluída de outras entidades, como por exemplo sindicatos e organizações não-governamentais, o Relator consignou que o referido tratamento configura ofensivo ao princípio da igualdade, pois o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal determina que exista uma razão constitucional suficiente que justifique a diferenciação, além da necessidade de que a referida distinção guarde pertinência com a causa jurídica que a promova; em não existindo o tratamento diferenciado, o comando constitucional resultaria malferido.

⁸⁶ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

⁸⁷ *Ibidem*

Fundamentado nestes pontos, o Relator acolheu os pedidos da OAB referentes à declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que permitiam as doações por pessoas jurídicas, nestes termos:

[...]

Ex positis, voto pela procedência do pedido contido no item “e.1” da peça vestibular, para declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei no 9.504/97, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais. Ademais, voto pela inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, caput, e § 1º, da Lei no 9.507/94. Outrossim, voto pela procedência do pedido veiculado no item “e.2” da exordial, assentando 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. Voto também 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 9.096/95.⁸⁸

Por fim, quanto às doações por pessoas físicas, além das doações estimáveis em dinheiro, e uso de recursos próprios por candidatos, previstos no art. 23, *caput*, e §§1º, I e II, e 7º, da Lei nº 9.504/97, a despeito de o Relator ter se manifestado anteriormente, pela incompatibilidade material das referidas normas com os preceitos constitucionais, inclusive decidindo pela modulação dos efeitos da decisão, reformulou seu posicionamento para acompanhar a maioria do Colegiado no sentido de reconhecer a constitucionalidade dos aludidos preceitos normativos.

1.4.1.2 Do voto do Ministro Joaquim Barbosa

O então Presidente do STF, Ministro Joaquim Barbosa, antecipou o seu voto, acompanhando a manifestação do Relator no tocante às regras para pessoas físicas, salvo em relação à proposta de modulação dos efeitos anteriormente proposta, consignando a declaração de inconstitucionalidade imediata dos dispositivos questionados.

O Ministro chamou a atenção para o fato de que a questão tratada na ADI nº 4.650 não se refere apenas a saber se a permissão conferida às pessoas jurídicas para fazerem doações financeiras a candidatos ou a partidos políticos desrespeita o princípio republicano, mas questiona também se os critérios de limitação das

⁸⁸ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

doações das pessoas naturais ofendem o princípio da igualdade por aumentarem as desigualdades políticas.

Ressaltou que a cultura política brasileira foi e continua sendo marcada, fortemente, pela apropriação privada da coisa pública (como os cargos públicos, por exemplo), de tal forma que se torna difícil implementar a realidade republicana na trajetória histórica do Brasil.

Nesse sentido, mencionou trechos do parecer da então Vice-Procuradora-Geral da República, Deborah Duprat, no qual, citando Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro, afirmou que as relações decorrentes do patrimonialismo e do coronelismo, torna invisível, para muitos políticos, “a tênue fronteira entre a casa e a rua, o jardim e a praça.”⁸⁹.

Em relação às contribuições das pessoas jurídicas nas campanhas políticas consignou ser manifestamente inconstitucional “por exercer uma influência nefasta, perniciosa no resultado dos pleitos, apta, portanto, a comprometer a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, bem como de comprometer também seriamente a independência dos representantes”⁹⁰.

1.4.1.3 Do voto do Ministro Dias Toffoli

Dando sequência ao julgamento interrompido da ADI nº 4.650, em seu pronunciamento, o Ministro Dias Toffoli manifestou-se pela procedência dos pedidos formulados na referida ação. Inicialmente, lembrou já ter o STF reconhecido que os direitos inerentes à democracia e ao respectivo exercício, em relação tanto à participação política como à lisura e à normalidade do processo eleitoral, são considerados cláusulas pétreas.

Ponderou que o princípio republicano insculpido no art. 1º, parágrafo único, da CF/88 se concretiza no voto direto e secreto do cidadão, com igual valor para todos, conforme o art. 14, *caput* da Constituição Federal. Assentou estar o Estado Democrático de Direito ancorado nessas bases, tendo em vista que o exercício da democracia pressupõe a existência de eleições livres, universais e equânimes

⁸⁹ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>.
Acesso em: 26 jul. 2016.

⁹⁰ *Ibidem*

quanto possível, e o mecanismo utilizado pelo eleitor para externar sua vontade política é justamente o voto.

Nas palavras do Ministro, não há nenhum comando ou princípio constitucional que justifique a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral brasileiro, em qualquer fase, pois “[...] o parágrafo único do art. 1º e o *caput* do art. 14 da Constituição Federal não se destinam à pessoa jurídica: essa não pode votar, não pode ser votada e, caso pudesse votar, o voto não teria o mesmo valor, formal e material, para todas”.⁹¹

Afirmou que:

[...] o financiamento eleitoral deve ter liame com os atores sociais que participam do pleito: os eleitores, os partidos políticos e os candidatos. É inegável que as pessoas jurídicas desempenham relevante papel na sociedade, exercendo, por exemplo, pressão social sobre o Estado, mas não são – e não podem ser – atores do processo eleitoral. Se as pessoas jurídicas não participam do processo democrático – pois não gozam de cidadania –, admitir que possam financiar o processo eleitoral é violar um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, qual seja, o da soberania popular. [...].⁹²

O Ministro Toffoli também consignou em seu voto ter sido expressa a Constituição Federal em proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico, motivo pelo qual o legislador não poderia autorizar que setores da iniciativa privada pudessem financiar o processo eleitoral.

Com esse raciocínio concluiu que a influência do poder econômico sobre as eleições mediante o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas resulta em afronta ao art. 14, § 9º, CF/88.

Em seguida, apresentou dados do Tribunal Superior Eleitoral relativos às eleições de 2004 a 2012, os quais denotam a influência do poder econômico no financiamento político e eleitoral.

O Ministro também lembrou que a influência do poder privado nas práticas eleitorais no Brasil não constitui prática recente, mas, ao contrário, remonta à época do Império com o voto censitário (segundo a qual só podiam se qualificar como

⁹¹ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>.
Acesso em: 26 jul. 2016

⁹² *Ibidem*

eleitores os homens detentores de uma certa condição econômica), e à fase da República, que ao se extinguir o uso da renda como critério para a qualificação dos eleitores instituiu a política do “café com leite”, cujo fundamento era o coronelismo, o qual se manifestava nas eleições na forma do “voto de cabresto”, conforme bem ilustrado por Vitor Nunes Leal, em sua clássica obra “Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil”⁹³.

Pontuou que com o surgimento da Justiça Eleitoral e com a extinção tanto do voto censitário e do “voto de abresto”, coube às forças econômicas do país atuar no financiamento das campanhas, ou seja, “antes, as elites agrárias - os produtores de cana-de-açúcar e de café -, hoje, as elites empresariais - as instituições financeiras, as empreiteiras e as grandes indústrias”⁹⁴.

Salientou que a única forma de a cidadania retomar o seu papel no exercício da soberania seria com o afastamento dos grandes financiadores de campanhas políticas, e com a consequente reaproximação do eleitor do processo eleitoral, mediante incentivo às doações feitas pelos eleitores, dentre de certos limites, ao que chamou de financiamento democrático do processo eleitoral. Outrossim, ser necessária a fixação de um teto para os gastos com as campanhas eleitorais de cada qual dos cargos em disputa.

Ao final, ponderou que o limite de doação para pessoas físicas baseado na renda do doador, bem como a ausência de teto para a utilização de recursos financeiros dos próprios candidatos, refletiam no resultados das eleições, em razão da preponderância do poder econômico sobre o político.

1.4.1.4 Do voto do Ministro Luís Roberto Barroso

Em seu voto, o Ministro Barroso acompanhou o Ministro Luiz Fux, declarando a inconstitucionalidade das normas atacadas na ADI nº 4.650.

Na ocasião, atribuiu tanto ao sistema eleitoral proporcional com lista aberta como à possibilidade de financiamento privado por pessoas jurídicas o motivo pelo qual nosso sistema eleitoral seria antidemocrático e antirrepublicano, pois

⁹³ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>.
Acesso em: 26 jul. 2016

⁹⁴ *Ibidem*

potencializa a desigualdade pelo impacto que o dinheiro provoca no processo eleitoral⁹⁵.

Para o Ministro esse binômio produz a inconstitucionalidade das normas vigentes e do modelo em vigor atualmente. Mas deixa claro que não se trata de uma vedação absoluta da participação de pessoas jurídicas num outro modelo que o Congresso pudesse vir a desenhar, mas sim no atual modelo de financiamento político e eleitoral.

Constatou, ainda, haver um outro componente que deveria ser levado em conta na reforma do sistema eleitoral: a imoralidade. Consoante afirmou o Ministro Barroso, muitas empresas se sentem coagidas a colaborar nas eleições, por medo ou por interesse, de forma que em um futura regulamentação do sistema eleitoral talvez fosse necessário determinar algum tipo de impedimento para que as empresas continuassem efetuando doações:

[...]

Em alguma regulamentação futura - em tese - em outro modelo, talvez se pudesse pensar: a empresa que doar não pode celebrar contrato de nenhuma natureza com o Governo; não pode participar de nenhuma licitação pública; não pode ter nenhum tipo de relação com o Poder Público. Aí, talvez, se pudesse imaginar um modelo de participação de pessoas jurídicas que não fosse contaminado por este risco.

O Ministro concluiu seu pronunciamento afirmando não bastar que se proíba o financiamento por empresas, sendo necessário tornar mais barato o custo das eleições, a fim de não ser fomentada a corrupção.

1.4.1.5 Do voto do Ministro Marco Aurélio

O voto do Ministro Marco Aurélio também foi no sentido de que a disciplina legal que permite o financiamento eleitoral e de partidos políticos por pessoas jurídicas privadas importa em ofensa aos princípios fundamentais da ordem constitucional, quais sejam, da democracia, da igualdade, da República e da proporcionalidade, insculpidos nos artigos 1º, *caput* e parágrafo único, 3º, I e IV, e 5º, *caput*, da Constituição Federal⁹⁶.

⁹⁵ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>.
Acesso em: 26 jul. 2016.

⁹⁶ *Ibidem*

No tocante ao financiamento por pessoas naturais, o Ministro foi favorável a restrições mais significativas e critérios que estabeleçam limites uniformes de doações, por não se poder presumir que todos possuam os mesmos recursos financeiros para angariar votos, favorecendo, nesse ponto, a concorrência desequilibrada.

1.4.1.6 Do voto do Ministro Ricardo Lewandowski

No seu pronunciamento o Ministro Lewandowski também se manifestou pela inconstitucionalidade dos artigos impugnados.

Preconizou que o financiamento de partidos e campanhas por empresas privadas, assim como disposto em nosso ordenamento jurídico, ofende o equilíbrio dos pleitos, o qual, nas democracias, deveria reger-se pelo princípio do *one man, one vote*, no sentido de que o voto deve possuir idêntico peso e valor para cada cidadão:

Afirmou que o povo não se confunde com empresas, de modo que a influência no poder econômico nas eleições afronta o disposto no art. 1º, da Constituição Federal, segundo o qual “todo o poder emana do povo”⁹⁷. De igual forma, que o financiamento por parte das empresas também desrespeita o princípio da igualdade, bem como a garantia do sufrágio universal pelo voto direto secreto, com igual valor para todos, consoante mencionada no art. 14, *caput*, da CF/88, o qual foi destinado, exclusivamente, às pessoas naturais.

1.4.1.7 Do voto do Ministra Rosa Weber

Em sua manifestação, a Ministra Rosa Weber acompanhou o voto do Relator quanto às preliminares e ao mérito, enfatizando caber a cada nação o aperfeiçoamento de suas próprias instituições democráticas, por não existir sistema ideal ou perfeito.

Em relação às doações por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, a Ministra Rosa ressaltou que o art. 14, §9º, da Constituição da República, como forma de proteger a disputa eleitoral, busca eliminar, na máxima

⁹⁷ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

medida do possível, a influência do poder econômico no poder político, motivo pelo qual, os arts. 24 e 81, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.504/97, e 31, 38, III, e 39, *caput*, e § 5º, da Lei 9.096/95, mostram-se inconstitucionais por “permitirem doações nos moldes expostos, como se vazio de eficácia fosse o § 9º do art. 14 da Lei Maior ao dispor sobre a normalidade e legitimidade das eleições”⁹⁸.

Acrescentou que, em atenção ao disposto no art. 1º, II, da Constituição Federal, o respeito à soberania popular e à cidadania também exige que as pessoas jurídicas sejam proibidas de efetuarem doações a campanhas e partidos políticos, tendo em vista não serem estas entidades detentoras dos direitos políticos elencados no artigo 14 da CF/88, já que o voto, a iniciativa popular e as consultas por meio do plebiscito e do referendo estariam reservados, apenas, às pessoas naturais que preenchessem os requisitos constitucionais e legais para tanto.

Enfatizou haver correlação direta entre o volume de gastos dispendidos nas campanhas com o sucesso do candidato nas eleições, e que “a influência do poder econômico culmina por transformar o processo eleitoral em ‘jogo político de cartas marcadas’, odiosa pantomima que faz do eleitor fantoche, esboroando a um só tempo a cidadania, a democracia e a soberania popular”⁹⁹.

No tocante à doação por pessoa física e à utilização de recursos próprios por parte do candidato, consignou que os arts. 31, 38, III, e 39, *caput* e § 5º, da Lei nº 9.096/95 e 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97, desatendiam ao princípio da isonomia no processo eleitoral.

Citando Robert Alexy e Ingo Wolfgang Sarlet, a Ministra assentou que a simples existência de algum critério que implique em desigualdade entre os candidatos não afetaria, por si só, o princípio da isonomia. Entretanto, que o aludido postulado vedaria as desequiparações fortuitas ou injustificadas, consoante Celso Antônio Bandeira de Melo. E concluiu:

[...]

O critério legal adotado autoriza pessoas físicas com renda maior a efetuarem doações em montantes superiores ao patamar aplicado a pessoas menos abastadas. Observado por outro ângulo, tal critério –

⁹⁸ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

⁹⁹ *Ibidem*

determinado percentual da renda bruta auferida no ano anterior - culmina por proibir que pessoas físicas em situação econômica menos privilegiada possam fazer aportes de recursos aos seus candidatos em valores iguais aos despendidos por doadores em condições vantajadas. [...]. Desprovido de finalidade orientada ao jogo político, o *discrímen* em exame não justifica a vedação a que pessoas físicas com renda inferior possam doar em pé de igualdade a outras cujos rendimentos sejam lhes superiores. Assim, quanto ao limite das doações por pessoas físicas, julgo que o critério adotado na legislação em vigor não justifica a desigualação no âmbito do financiamento do processo eleitoral, em dissonância, portanto, com o princípio da isonomia.¹⁰⁰

Com relação à autorização legal conferida aos partidos políticos para fixarem limites máximos de utilização de recursos próprios pelos respectivos candidatos, assentou não haver interesse dos partidos políticos em “encampar candidaturas de pessoas mais abastadas, em detrimento de outros possíveis representantes populares, em ruptura, antes mesmo de iniciada a disputa eleitoral propriamente dita, da igualdade de oportunidades”¹⁰¹.

Quanto à possibilidade de os candidatos se autofinanciarem com valores distintos, consignou que, igualmente, configuraria quebra da isonomia no processo de disputa eleitoral, “impondo cenário invariavelmente favorável ao candidato detentor de melhor situação econômica, o que, além de contribuir à perpetuação no poder de determinadas pessoas, famílias e grupos, solapa o papel do eleitor e desacredita a democracia”¹⁰².

1.4.1.8 Do voto do Ministra Cármen Lúcia

Em seu pronunciamento, a Ministra Cármen Lúcia também assentou a inconstitucionalidade das normas em análise, fundamentando seu voto nos arts. 1º e 14, § 9º, da Constituição Federal, bem como nos ensinamentos de Ronald Dworkin segundo o qual a pessoa jurídica não pode participar das eleições, pois:

[...]
a pessoa jurídica tem interesse, o ser humano tem dignidade, e dignidade é que é a base, o ponto fundamental da democracia. E é para se chegar à democracia que nós votamos, que nós fomos votados, que nós podemos

¹⁰⁰ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

¹⁰¹ *Ibidem*

¹⁰² *Ibidem*

eleger. Portanto, faltaria um dado essencial ao humano que é o processo de formação da vontade geral.¹⁰³

Ao final, concluiu que dos sistemas de controle decorre, provavelmente “a maior lisura do processo, a probidade e, portanto, uma democracia na qual os cidadãos brasileiros possam confiar”¹⁰⁴.

1.4.2 Dos pronunciamentos desfavoráveis ao pleito da OAB

Analisemos, a seguir, o teor dos três votos desfavoráveis à demanda apresentada pela OAB.

1.4.2.1 Do voto do Ministro Teori Zavascki

Inaugurando a divergência em seu voto vista, o Ministro Teori Zavascki ressaltou, inicialmente, que a questão tratada na ADI nº 4.650 relativa ao financiamento de campanhas e partidos políticos por pessoas jurídicas é um tema que vem sendo discutido, atualmente, em grande amplitude, no Brasil e no mundo, conforme atestam os especialistas, dentre estes Daniel Zovatto, Diretor Regional do IDEA – Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral.

Para o Ministro, a questão em análise envolve um paradoxo: “o dinheiro pode fazer muito mal à democracia, mas ele, na devida medida, é indispensável ao exercício e à manutenção de um regime democrático”¹⁰⁵.

O Ministro Teori rememorou que a solução para a problemática ainda não foi encontrada, e que sempre ocorrem reformas para buscar melhorar o sistema. Por este motivo, na Alemanha, país que vem dando muita atenção ao tema, a matéria é tratada como legislação interminável.

Em suas colocações, o Ministro Teori ponderou não se tratar, apenas, de estabelecer um marco normativo para coibir as más relações entre política e

¹⁰³ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. 2016.

¹⁰⁴ *Ibidem*

¹⁰⁵ *Ibidem*

dinheiro, mas sim de ser necessário que as normas sejam efetivamente cumpridas e a punição seja aplicada, se for o caso¹⁰⁶.

O Ministro constatou não haver na Constituição Federal disciplina específica sobre o tema, mas “apenas duas referências à influência do poder econômico em seara eleitoral, ambas em parágrafos do art. 14, inserido em capítulo que trata dos direitos políticos”¹⁰⁷. Segundo ele, “o que a Constituição combate é a influência econômica abusiva, ou seja, a que compromete a “normalidade e legitimidade das eleições” (§ 9º). É o abuso, e não o uso, que enseja a perda do mandato eletivo (§ 10)”¹⁰⁸.

Dessa forma, embora reconhecendo a necessidade de reforma das regras referentes ao financiamento de campanhas eleitorais, o Ministro Teori não vislumbrou nos dispositivos questionados violação à Constituição Federal.

Para o Ministro, o argumento de que as pessoas jurídicas não poderiam efetuar doações aos candidatos por não serem detentoras de direitos políticos, também não se mostrou convincente:

[...]

A Constituição não faz, nem implicitamente, essa relação necessária entre capacidade de votar e habilitação para contribuir, até porque há também muitas pessoas naturais sem habilitação para votar e nem por isso estão proibidas de contribuir financeiramente para partidos e campanhas. [...]. As pessoas jurídicas, embora não votem, embora sejam entidades artificiais do ponto de vista material, ainda assim fazem parte da nossa realidade social, na qual desempenham papel importante e indispensável, inclusive como agentes econômicos, produtores de bens e serviços, geradores de empregos e de oportunidades de realização aos cidadãos. Mesmo quando visam a lucro, são entidades que, a rigor, não têm um fim em si mesmas: ao fim e aocabo, as entidades de existência formal só existem para, direta ou indiretamente, atender e satisfazer interesses e privilegiar valores das pessoas naturais que por trás delas invariavelmente gravitam e das quais funcionam como instrumentos jurídicos de atuação.¹⁰⁹

No tocante às alegações de que as contribuições das empresas ocorrem motivadas por um fim, o Ministro não discordou da assertiva, todavia ponderou que, igualmente, as contribuições efetuadas por pessoas naturais, possuem interesses,

¹⁰⁶ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

¹⁰⁷ *Ibidem*

¹⁰⁸ *Ibidem*

¹⁰⁹ *Ibidem*

os quais não necessariamente seriam ilegítimos, e que poderia haver interesses escusos tanto em um como em outro caso.

Como exemplo, citou o caso de pessoas jurídicas que têm interesse na eleição de candidatos que sejam “favoráveis a impulsionar certas reformas legislativas de natureza econômica, ou tributária, ou trabalhista, ou em ver priorizadas políticas públicas na área de infraestrutura, ou de expansão de empregos, ou de industrialização ou de desburocratização” ¹¹⁰.

Ponderou que a proibição do financiamento de campanha por pessoas jurídicas já foi medida utilizada no passado, mas que não funcionou, sendo que a admissão de doações privadas, acompanhada do estabelecimento de meios de controle mais efetivos, foi a medida que acabou sendo adotada. E concluiu: “a solução mais plausível será a imposição de limites de gastos, acompanhada de instrumentos institucionais de controle e de aplicação de sanções, em casos de excessos.” ¹¹¹.

Por fim, em relação ao pleito da parte autora para que fosse fixado um teto para doações de pessoas físicas, o Ministro Teori também se manifestou contrariamente, tendo em vista que esta exigência, ao contrário, exacerbaria o nível de desigualdade. Consoante o Ministro:

[...]

sempre haverá pessoas – e talvez elas formem a grande maioria da nossa sociedade – que estarão em situação de desvantagem, porque desprovidas de recursos para fazer qualquer doação a partidos ou campanhas eleitorais, seja qual seja o valor permitido. Assim, o declarado propósito da presente demanda - de *assegurar aos mais pobres o direito de fazer contribuições para partidos e campanhas em valores iguais aos permitidos às pessoas mais ricas* -, além de soar como defesa de uma situação um tanto exótica no plano fenomênico, não teria jamais o condão de eliminar ou mesmo de reduzir significativamente, no plano da realidade, a situação de vantagem das pessoas com mais recursos. ¹¹²

Fundamentado nestes argumentos, o Ministro Teori Zavascki consignou a improcedência do pleito.

¹¹⁰ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

¹¹¹ *Ibidem*

¹¹² *Ibidem*

1.4.2.2 Do voto do Ministro Gilmar Mendes

Inicialmente, o Ministro Gilmar considerou que a proibição ou exigência de que haja apenas cidadãos participando do financiamento não vai resolver a questão, pois, na sua compreensão, sempre existirão pessoas pobres que farão doações após receberem dinheiro para este fim. Assim “os partidos que tiverem essa base de raiz vão operar com essa lógica - e já operam. O dinheiro não é problema! O problema é encontrar CPF para fazer essa distribuição”¹¹³.

Como essas colocações pediu vista do processo.

Em seu extenso voto vista, o Ministro Gilmar Mendes acompanhou a divergência do Ministro Teori Zavascki, manifestando-se pela total improcedência da ADI nº 4650.

Consoante o Ministro, a falta de referências na Constituição Federal acerca de normas relativas ao financiamento de campanhas dificulta a caracterização da inconstitucionalidade dos dispositivos sob ataque. Dessa forma, constatou não haver vedação constitucional expressa à doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, aduzindo que a legislação ordinária é que cuida do tema, com ampla liberdade, de forma que a discussão deveria se dar no Congresso Nacional¹¹⁴.

Em seguida, o Ministro faz um estudo sobre o tema à luz do direito comparado, analisando os modelos de financiamento de campanhas eleitorais existentes na França, Estados Unidos e Alemanha, constatando que na grande maioria dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento, o financiamento é realizado tanto com recursos públicos como privados, ou seja, é misto.

No tocante à relação entre Estado, partidos políticos e sociedades, salientou o Ministro, que o financiamento de partidos e de campanhas eleitorais sofre impacto dos sistemas de governo, sistemas eleitorais e quadros partidários adotados, bem como das disposições constitucionais eventualmente existentes sobre a matéria; outrossim, que as democracias ocidentais mais consolidadas tendem a reduzir a

¹¹³ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

¹¹⁴ *Ibidem*

dependência do financiamento público por parte dos partidos, com o fim de evitar um aparelhamento estatal dos partidos:

[...]

apesar da essencialidade dos partidos políticos para a vida democrática nesses países, eles não devem se confundir com o próprio Estado. Antes, os partidos devem estar conectados com a sociedade civil, ou com parte significativa dela, de modo a angariar apoios e representar efetivamente correntes de opinião existentes no seio dessas sociedades. Assim, pode-se dizer que os partidos devem situar-se entre o Estado e a sociedade, representando a vontade desta na formação da vontade daquele.¹¹⁵

Consoante o Ministro, o apoio e o financiamento de fontes privadas constituem um indício da existência do partido, estando em conexão com pelo menos uma parte da sociedade a qual tem interesse em financiar a agremiação. Desta forma, o modelo brasileiro estaria promovendo a concorrência democrática efetiva.

Pronunciou, ainda, que o maior problema que se poderia vislumbrar seria os o cometimento de abusos praticados pelos candidatos, os quais se aproveitariam da máquina administrativa para realizar atos ilícitos. Para ele, estes desvios poderiam ser corrigidos com a melhora da legislação eleitoral e fiscalizatória, em geral.

Prosseguindo em seu voto, o Ministro Gilmar efetuou uma análise do desenvolvimento histórico da matéria no Brasil ao longo dos anos. Analisou, minuciosamente, o caso PC Farias, o qual foi considerado um marco no debate sobre financiamento de campanhas por evidenciar a ineficácia das normas que restringiam as doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Segundo o Ministro, o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que tratou do referido caso já mencionava obras superfaturadas, dentre outros fenômenos, que voltaram a ser veiculados, atualmente, pela Operação Lava Jato. Assim, seria um retrocesso proibir novamente estas contribuições.

Posteriormente, ao analisar os fatos até então conhecidos sobre a citada Operação Lava-Jato, o Ministro Gilmar Mendes faz severas críticas ao Partido dos Trabalhadores, afirmando que o desvio de fundos existente na Petrobrás tinha por fim patrocinar um projeto de poder político concebido pela referida sigla.

¹¹⁵ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

Deste modo, o Ministro fez a seguinte colocação:

[...]

Não deixa de ser interessante que o partido que é o grande beneficiário do esquema desvelado pela Operação Lava Jato e, sem sombra de dúvida, seu mentor, seja, também, o incentivador e até mesmo patrocinador de providências (esta ADI figura dentre elas) que visam a proibir a doação de empresas privadas a campanhas eleitorais.¹¹⁶

Ainda acerca do PT, o Ministro afirmou que o a sigla:

[...]

conseguiu se financiar a ponto de chegar ao poder; uma vez no Governo, passou a manter esquema permanente de fluxo de verbas públicas para o partido, por meio de propinas e *pixulecos* de variados matizes; e, após chegar ao poder e a partir dele abastecer, de modo nunca antes visto na história do país, o caixa do partido, busca-se fechar as portas da competição eleitoral, sufocando os meios de financiamento dos concorrentes.¹¹⁷

Em outro trecho de seu voto, afirma ter a Operação Lava Jato “revelado ao país que o partido do poder já independe de doações eleitorais, uma vez que arrecadou somas suficientes ao financiamento de campanhas até 2038, pelo menos”¹¹⁸.

Prosseguindo no voto, o Ministro Gilmar apresentou o valor numérico das doações apurados nas eleições pretéritas, constatando que as pessoas jurídicas foram as grandes financiadoras das campanhas políticas e concluiu não ser viável a restrição nas doações de pessoas naturais:

[...]

tendo em vista que o barateamento do custo de campanhas parece ser ideia ainda longe de ser implementada com alguma efetividade, é possível dizer que a restrição das doações às pessoas físicas acarretará, sem nenhuma dúvida: i) a clandestinidade de doações de pessoas jurídicas, por meio do caixa 2; e ii) estímulo à prática sistemática de crimes de falsidade, com o uso de CPF de “laranjas”.¹¹⁹

¹¹⁶ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

¹¹⁷ *Ibidem*

¹¹⁸ *Ibidem*

¹¹⁹ *Ibidem*

O Ministro buscou retratar, ainda, o cenário das prestações de contas eleitorais existente no Brasil afirmando ser muito exíguo o prazo para uma análise satisfatória, concluindo que:

[...]

a problemática do financiamento de campanha não está no modelo adotado pela legislação brasileira, que permite a doação de pessoas físicas e jurídicas, mas, historicamente, na ausência de políticas institucionais que possibilitem efetivo controle dos recursos arrecadados e dos gastos durante a campanha eleitoral.¹²⁰

Mencionou ainda ter verificado o TSE possíveis irregularidades na análise da prestação de contas dos candidatos eleitos aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República nas eleições de 2014, o que levaria a ocorrência de gastos simulados:

[...]

o TSE verificou indícios de irregularidades que mereciam a devida apuração, como, por exemplo, de falsidade ideológica no contrato social da Focal Confecção e Comunicação Visual – pequena empresa de São Bernardo, contratada para montar palanques em todo o Brasil –, que prestou serviços à campanha da ordem de R\$ 24 milhões, segunda maior prestadora de serviço, (Prestação de Contas no 976-13/DF de minha relatoria, julgada em 10.12.2014). No referido julgamento, aponte que o sócio-gerente seria, até o ano anterior, motorista contratado pela empresa, havendo sérios indícios de que tenha sido admitido no contrato social para ocultar os verdadeiros sócios, razão pela qual não se poderia descartar a possibilidade de os serviços não terem sido efetivamente prestados, servindo o contrato como forma de desviar recursos da campanha. Tudo muito similar ao expediente de fantasmas utilizado no esquema de PC Farias, que resultou no impedimento do ex-presidente Collor.¹²¹

Assentou que a proibição de pessoas jurídicas participarem do processo eleitoral na condição de doadoras não impediria que estes gastos simulados fossem evitados, ao contrário, o número de doações poderia aumentar muito, “ampliando, por conseguinte, o volume de material a ser apreciado pela Justiça Eleitoral em processo de prestação de contas, o que inviabilizaria, por completo, a necessária transparência que deve permear os pleitos eleitorais”¹²². Outrossim, que iria asfixiar os partidos que não se beneficiassem do esquema criminoso revelado pela Operação Lava Jato, impossibilitando a alternância de poder.

¹²⁰ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

¹²¹ *Ibidem*

¹²² *Ibidem*

Além disso, o comando de impor ao Congresso Nacional para que legisle sobre limite de renda per capita e uniforme para as doações para campanhas eleitorais e partidos políticos efetuadas por pessoas físicas, bem como limite, de igual modo, o uso de recursos próprios por parte dos candidatos em campanhas políticas, criminalizaria o processo político-eleitoral, sendo também um convite à prática reiterada de crimes de lavagem de dinheiro. Consoante o Ministro, “o que se pretende é manipular a Suprema Corte para aplicar um golpe no processo democrático-eleitoral brasileiro, à revelia do Congresso Nacional, que tem resistido a tais investidas”¹²³.

Com essas considerações, consignou ser uma irresponsabilidade produzida pelo STF a procedência da ADI nº 4.650.

1.4.2.3 Do voto do Ministro Celso de Mello

Por sua vez, o Ministro Celso de Mello também acompanhou o voto do Ministro Teori Zavascki, consignando serem legítimas as doações eleitorais tanto de pessoas físicas como de pessoas jurídicas de direito privado, as quais se mostram incompatíveis com o modelo consagrado em nossa Constituição somente se efetuadas de modo abusivo.

Para o Ministro, a Constituição Federal proíbe o abuso do poder econômico e não o regular exercício deste, “cuja atuação não provoca os efeitos perversos – e deslegitimadores dos resultados eleitorais – que decorrem dos excessos que, efetivamente, devem ser coibidos”¹²⁴.

Ao final, julgou improcedente a ação.

Estes foram, em síntese, os pronunciamentos relativos ao julgamento da ADI nº 4.650 proposta pela OAB. Em seus respectivos votos, observamos os principais argumentos que levaram os Ministros a concluírem pela inconstitucionalidade do financiamento privado de campanhas políticas, e que culminou com a aprovação da Lei nº 13.165/2015, sobre a qual teremos a oportunidade de discorrer.

¹²³ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

¹²⁴ *Ibidem*

Pudemos constatar, com base nos votos analisados, a complexidade do tema, pois não há consenso sobre qual modelo de financiamento se mostra mais eficaz no cenário político. Mas, algo ficou patente: a influência do poder econômico no resultado das eleições.

Concordamos com a maioria dos membros do STF que se manifestou favoravelmente pela inconstitucionalidade das normas combatidas na ADI nº 4.650, sob o fundamento de que, da forma como estas regras estavam dispostas no ordenamento jurídico, os princípios constitucionais democrático, da igualdade política, republicano, e o art. 14, § 9º, da Lei Maior, resultaram ofendidos.

Com efeito, o princípio democrático encontra-se elencado em vários dispositivos constitucionais, como no art. 1º, *caput*, ao definir a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, e no Parágrafo único, ao reconhecer a soberania popular como fundamento do poder político. Já o princípio da igualdade política, além de estar positivado de forma genérica no *caput* do art. 5º da Constituição Federal de 1988, encontra-se consagrado no art. 14, o qual estatui que o voto deva ter valor igual para todos. Por sua vez, o princípio republicano está consagrado ao lado da democracia e da igualdade política no art. 1º da nossa Constituição Federal, estando associado ao respeito à moralidade pública na ação dos agentes públicos e ao combate ao regime patrimonialista, de forma que não haja captura do poder político pelo poder econômico.

Vejamos, a seguir, alguns artigos doutrinários que se destacam pela riqueza com que defendem seus próprios argumentos acerca do tema debatido na ADI em análise. Na realidade, existem inúmeros artigos relativos ao tema os quais pela sua amplitude não poderiam ser apreciados na presente pesquisa. Entretanto, dentre estes, elencamos os que se seguem.

1.5 Dos artigos doutrinários

O debate sobre o financiamento político vem ocorrendo há bastante tempo e envolve cientistas políticos do mundo inteiro. Acerca do tema, já foram confeccionados dois relatórios da Comissão Mundial Sobre a Democracia, Eleições e Segurança, conforme mencionado no Livro “Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais Um Manual sobre financiamento político” produzido pelo

Institute For Democracy And Electoral Assistance – IDEA, editado em 2015 pela Fundação Getúlio Vargas no Brasil, e o único que trata da matéria de forma global.

Dentre os continentes analisados figuram: África, Ásia, América Latina (o qual inclui 20 países continentais ao sul dos Estados Unidos), Europa Oriental, Central, Sudeste da Europa, Ásia Central, Norte, Oeste e Sul da Europa.

Os estudos lançados no referido manual acerca das proibições e limites de doações revelam que também existem regulamentos em outros países sobre quem pode e quem não pode financiar as campanhas partidárias e partidos políticos, os quais têm por fim impedir completamente as contribuições que são tidas como prejudiciais para o processo democrático.

No Brasil, Luis Carlos Martins Alves é enfático em defender a permanência das pessoas jurídicas de direito privado no financiamento de campanhas políticas, conforme se pode verificar no artigo intitulado “O ‘CORONELISMO’ E A DEMOCRACIA BRASILEIRA: um breve ensaio reflexivo sobre a Lei da ‘Ficha Limpa’ e sobre o financiamento das campanhas eleitorais, sob as luzes do magistério doutrinário de Victor Nunes Leal”, no qual afirma que a ADI proposta pela OAB carece de amparo jurídico e político¹²⁵.

Nos seus argumentos, pontua que a participação das pessoas jurídicas no financiamento de campanhas não é vedada pela Constituição da República, mas sim o abuso de poder econômico, a qual “exclui da dinâmica eleitoral instituições que podem ter legítimos interesses nos destinos políticos da sociedade”¹²⁶.

Afirma que, “ao excluir a participação das empresas privadas, com esteio no preconceituoso argumento da ‘safadeza’ das doações, a OAB presta um desserviço à Nação, sem embargo da sinceridade de seus propósitos morais e da correteza ética dos instrumentos utilizados”¹²⁷. Além disso, que esta prática induziria à clandestinidade.

Preconiza, ainda, que deve ser conferida à oposição, no mínimo, a possibilidade de dispor de apoio econômico na luta pelos cargos pretendidos, a fim

¹²⁵ Disponível em: <<https://www.uniceub.br/media/530663/constituicaopoliticaeretica.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

¹²⁶ *Ibidem*

¹²⁷ *Ibidem*

de lutar em pé de igualdade com o poder político dominante, o qual já possui a máquina administrativa.

Com a máxima vênica, ousamos discordar do Prof. Luís Carlos Martins Alves quando afirma que a Constituição Federal veda, apenas, o abuso do poder econômico no financiamento de campanhas políticas, pois aqui também deveria ter sido incluída a palavra “influência”.

Neste sentido, filiamo-nos ao entendimento do Ministro Carlos Ayres Britto já demonstrado na pg. 19, segundo o qual o art. 14, §9º, a Constituição Federal proíbe, indiretamente, a participação de pessoas jurídicas nos pleitos eleitorais, já que o sentido da palavra “influência”, foi utilizada no referido dispositivo como simples ação, participação, uso. Igual entendimento foi adotado pela maioria dos Ministros do STF que concluíram pela inconstitucionalidade das normas que permitiam a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral.

Conforme bem demonstrado no voto do Ministro Dias Toffoli, a intenção da Constituição Federal ao proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico impede que o legislador autorize setores da iniciativa privada a financiarem o processo eleitoral.

Quando verificamos os Relatórios das Eleições divulgados pelo TSE, podemos concluir que os maiores financiadores de campanhas são justamente as pessoas jurídicas, cujos aportes destinados para o patrocínio dos candidatos de seus respectivos interesses têm sido gigantescos quando comparados aos doados pelas pessoas físicas. Ressalte-se que aqueles que mais receberam doações das referidas entidades foram justamente os que se sagraram vencedores nos pleitos que concorreram. Dessa forma, como não admitir que esta prática contraria o disposto no art. 14, §9º, da Constituição da República?

Sobre esta questão, vejamos alguns aspectos contidos no artigo “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada”, de Daniel Zovatto. No estudo, o autor apresenta uma leitura regional comparativa dos sistemas de financiamento dos partidos políticos e das campanhas

eleitorais em dezoito países da América Latina, bem como dos efeitos sobre os partidos e o sistema democrático¹²⁸.

Afirma que a corrupção política se manifesta sob várias nuances que vão desde a compra de votos e do uso de fundos ilegais, até a venda de nomeações e o abuso dos recursos estatais, a saber:

[...]

a recepção de contribuições que infringem as regulamentações existentes; o uso para fins partidários ou eleitorais de dinheiro derivado de atividades corruptas; o uso indevido de recursos do Estado com fins político-partidários ou proselitismo, inclusive o desvio de serviços e tempo dos funcionários públicos; suborno antecipado: a aceitação de dinheiro de pessoas ou empresas em troca de promessas ou favores ilícitos em caso de ascensão a postos públicos; suborno: pagamentos a funcionários por parte de fornecedores do Estado em retribuição por favores recebidos; a aceitação de contribuições de fontes questionáveis; participação e favorecimento de negócios ilícitos (tóxicos, armas, jogo, prostituição etc.); utilização de dinheiro com fins proibidos, como por exemplo a "compra de votos".¹²⁹

O autor ressalta que este é um problema mundial o qual já afetou até mesmo representantes de democracias consolidadas como é o caso dos Estados Unidos e de alguns países da Europa ocidental e asiáticos também:

[...]

Desse modo, a polêmica que afetou o presidente Clinton sobre as fontes externas de financiamento, os escândalos na França com respeito a empregos fictícios, os fundos secretos da CDU manejados pelo chanceler Helmut Kohl, assim como as dificuldades enfrentadas por Tony Blair, que o obrigaram a aceitar a renúncia de um de seus ministros e a criar a comissão presidida por lorde Neill, com o objetivo de reformar o sistema de financiamento, são apenas alguns poucos exemplos que demonstram que mesmo dentro das democracias mais consolidadas, a relação entre o dinheiro e a política é uma questão complexa e controversa. Na América Latina, casos de financiamento público ilícito, por meio de contas confidenciais ou entradas encobertas, geraram numerosas crises que colocaram em situações-limite vários presidentes, com Fernando Collor de Mello, no Brasil, Carlos Andrés Pérez, na Venezuela, Jamil Mahuad, no Equador, Arnaldo Alemán, na Nicarágua e Alfonso Portillo, na Guatemala. Paralelamente, em um bom número de países, o dinheiro proveniente do crime organizado e de atividades ilícitas, como o narcotráfico, teve um peso relevante no financiamento das campanhas, como foi o caso da de Ernesto Samper, na Colômbia.¹³⁰

Para Zovatto, o tema do financiamento dos partidos e das campanhas, ao se associar à corrupção, prejudica em muito a institucionalidade democrática, e acaba

¹²⁸ Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002>. Acesso em: 26 jul. 2015.

¹²⁹ *Ibidem*

¹³⁰ *Ibidem*

produzindo o efeito contrário, agravando a crise de credibilidade e a confiança nas instituições políticas e pondo a própria política em uma atitude suspeita.

De fato, fácil constatar a aparência de corrupção que deriva das acusações que fazem entre si os partidos, candidatos e beneficiários sobre a origem duvidosa e a gestão indevida de seus fundos.

O autor verifica, ainda, a necessidade de que o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais conte com um marco jurídico eficaz, por cinco razões¹³¹: evitar o abuso e a compra de influências nos partidos políticos por parte de grupos de interesse ou indivíduos endinheirados, com o objetivo de restabelecer a confiança dos cidadãos no processo político; estabelecer um campo de jogo equilibrado para a competição entre os partidos; empoderar os eleitores mediante normas sobre divulgação de informação, voltadas para que eles contem com elementos adequados para tomar uma decisão informada no dia das eleições; desenvolver e fortalecer os partidos, para que se convertam em atores responsáveis em apoio a uma democracia sustentável e efetiva; e, por fim, assegurar um "mínimo de racionalidade" no uso de recursos públicos destinados a financiar atividades político-eleitorais.

Daniel Zovatto, valendo-se dos estudos de Karl-Heinz Nassmacher, elenca três problemas fundamentais que as regulamentações sobre financiamento devem tratar¹³²: a autonomia dos partidos; a transparência de todos os recursos financeiros partidários; e a aplicação das normas correspondentes.

Na realidade, Nassmacher identificou na prática comparada mundial quatro opções para a regulamentação do financiamento partidário, quais sejam¹³³: a autonomia, que enfatiza a liberdade e o caráter privado dos partidos e minimiza a necessidade de regulamentação; a transparência, que enfatiza a importância do acesso público à informação relacionada com as finanças partidárias; a vigilância, que prevê um conjunto de regulamentações detalhadas sobre o financiamento

¹³¹ Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002>. Acesso em: 26 jul. 2015.

¹³² *Ibidem*

¹³³ *Ibidem*

partidário, cuja verificação e implementação está a cargo de uma instituição pública independente; e a regulamentação diversificada.¹³⁴

Aplicando-se esse estudo à América Latina, Daniel Zovatto concluiu que os sistemas de financiamento vigentes na maioria dos países não correspondem aos quatro modelos gerais mencionados, “pois privilegiam a regulamentação abundante, baixos níveis de transparência, órgãos de controle débeis, um regime de sanções bastante ineficaz e uma cultura inclinada ao não-cumprimento”.¹³⁵

Com efeito, fatores como o regime de governo, o sistema de partidos e a cultura política, os quais serão analisados no capítulo seguinte, têm bastante força na determinação das características fundamentais e no funcionamento dos sistemas nacionais de financiamento.

No tocante ao regime de governo, Zovatto constata ter o presidencialismo uma incidência direta sobre as finanças partidárias. O autor preleciona que os sistemas políticos da América Latina são caracterizados pela combinação de sistemas presidenciais com sistemas de representação proporcional e multipartidarismo de forma que “são as eleições presidenciais, e não as legislativas, que põem em movimento e determinam o destino dos grandes fluxos de capital para as campanhas eleitorais”.¹³⁶

De fato, a consequência que se pode observar desta relação é a repercussão das receitas dos partidos e candidatos, principalmente em relação ao destino das contribuições de origem privada, que são as que constituem, em geral, a maior parte dos fundos com que os partidos e candidatos financiam suas campanhas.

Quanto ao sistema partidário, embora não exista um único sistema de partidos na América Latina, os estudos de Zovatto demonstraram a existência de um elemento comum à maioria deles, qua seja, a forte influência do personalismo, ao que ele chama de política “candidatocêntrica”, pois dificulta o desenvolvimento de partidos de forma organizativa, estrutural e democrática.¹³⁷

¹³⁴ Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002>. Acesso em: 26 jul. 2015.

¹³⁵ *Ibidem*

¹³⁶ *Ibidem*

¹³⁷ *Ibidem*

Consoante o autor:

[...]

essa característica influencia não somente o funcionamento do sistema partidário, mas também a forma como se canalizam as contribuições privadas, particularmente com fins eleitorais, as quais muitas vezes, são feitas ao candidato e não ao partido, gerando sérios obstáculos para exercer um devido controle do financiamento político. Neste cenário, o controle e a fiscalização se complicam porque, na maior parte dos países, as sanções estão previstas fundamentalmente para os partidos (ou, em alguns casos, para os encarregados das finanças partidárias) e, em menor medida, de maneira individual para os candidatos ou colaboradores mais próximos que atuam a título pessoal. A debilidade estrutural e organizacional de muitos partidos da região e seu funcionamento como meras máquinas eleitorais, também acentuam o destino pessoal das contribuições, complicando seu acompanhamento e controle.

Daniel Zovatto preconiza, ainda, que a influência do sistema eleitoral também se verifica na estrutura e funcionamento do sistema de partidos e, por conseguinte, na determinação das características básicas do sistema de financiamento das campanhas eleitorais.¹³⁸

Neste caso, tanto o tipo de sistema eleitoral como a existência das eleições legislativas e presidenciais (ou até mesmo a inexistência) exercem influência nas necessidades financeiras dos partidos políticos.

Quanto aos efeitos sobre a cultura política, Zovatto constata que a prestação de contas apresentada pelos partidos políticos, bem como a vigilância exercida pela cidadania constituem hábitos pouco comuns na cultura política latino-americana, impedindo um grau de aprofundamento dos valores e do comportamento democráticos, tanto por parte dos líderes como dos cidadãos.¹³⁹

Além dos fatores acima analisados, o autor ainda acrescenta outros três aspectos que limitam a vigência real dos marcos normativos: estados de direito debilitados; "informalidade" presente no âmbito da política, e da economia; e a concentração de poder econômico, inclusive com relação à propriedade dos meios de comunicação.¹⁴⁰

¹³⁸ Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002>. Acesso em: 26 jul. 2015.

¹³⁹ *Ibidem*

¹⁴⁰ *Ibidem*

Em síntese, os estudos de Daniel Zovatto permitiram concluir que não basta o estabelecimento de um marco normativo para que seja estabelecido um sistema de financiamento equitativo, transparente e sujeito a controle, sendo necessário, que este responda às particularidades e necessidades próprias de cada país, e fundamente-se em uma estratégia bem articulada, devendo ser produto tanto de uma combinação de marcos legais efetivos com também de órgãos de controle eficazes, sujeitos a forte vigilância dos meios de comunicação e da sociedade civil como um todo.

O ideal seria que houvesse uma série de sanções adequadas aplicadas de forma proporcional à infringência da norma, além da divulgação pela mídia da forma como os partidos e candidatos arrecadam seus recursos, e da participação da sociedade como fiscalizatória do financiamento político.

Consoante Magnus Ohman:

[...]

a emissão de avisos ou o ato de 'nomear e envergonhar' os infratores pode ser eficaz em contextos em que os partidos políticos e os candidatos temam a rejeição popular (tal abordagem é bastante reforçada pela divulgação pública de dados financeiros, permitindo assim que a mídia e os autores da sociedade civil identifiquem e destaquem as infrações. No entanto, as multas, perda de financiamento público e até mesmo a prisão podem ser necessárias para impedirem as infrações legais mais graves. Quase todos os países têm sanções, pelo menos no papel; as multas são a forma mais comum.¹⁴¹

Não podemos esquecer que o financiamento político tem um papel positivo a desempenhar nas democracias, pois pode ajudar a fortalecer os partidos políticos e candidatos a concorrerem com mais igualdade de condições. Todavia, o acesso a este financiamento se revela prejudicial se vier de forma descompromissada com os ideais democráticos e republicano, pois leva os cidadãos a desacreditarem da política e dos políticos (os quais são essenciais para a democracia representativa), situação esta que, conforme veremos no tópico seguinte, produz uma crise partidária e de representatividade.

¹⁴¹ OHMAN, Magnus. Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro (RJ): FGV, 2015, p. 61.

Capítulo 2 – DA DEMOCRACIA E DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O presente capítulo tem por fim identificar a maneira pela qual os partidos políticos continuam sendo atores à consolidação da democracia representativa, motivo pelo qual iniciaremos nosso estudo analisando, de forma sintética, os termos democracia e representatividade partiária.

Sem desmerecer a importância destas agremiações ao longo dos anos, tanto nas democracias mais antigas como nas emergentes, observamos, atualmente, um descontentamento dos cidadãos, de um modo geral, com estas siglas, de tal forma que discorreremos sobre possíveis causas que tem levado à crise partidária.

Partindo de um referencial teórico-sociológico fundado no pensamento de André Borges, abordaremos a influência dos partidos políticos na formulação e na implementação de políticas públicas, a qual vem causando instabilidade na arena eleitoral.

E, ao final, os reflexos do sistema eleitoral brasileiro no custo das campanhas políticas.

2.1 Da idealização da democracia e da representatividade partidária

Inicialmente, podemos mencionar que a democracia é um regime de governo que pode existir tanto no sistema presidencialista como no sistema republicano, ou no sistema monárquico, onde há a indicação do primeiro ministro que realmente governa.

Em seu sentido literal, a palavra democracia provém do vocábulo grego *demos*, que significa povo, e *cracia*, que quer dizer governo, consubstanciado no sentido de governo do povo; portanto, democracia, é o governo do povo, no qual ele manda e decide. Entretanto, conforme veremos, esse conceito tem sido questionado, tendo em vista a ausência do interesse e participação de muitos governados na política.

O conceito de democracia evoluiu ao longo do tempo, entretanto nada se alterou com relação à titularidade do poder, que sempre foi do povo, mas sim quanto

ao modo de exercer esse direito. Seus princípios fundamentais traduzem-se na soberania popular e na participação, direta ou indireta, do povo no poder.

Há diversos estudos sobre a democracia, de modo que não existe um autor individual que possa ser considerado o melhor ou mais importante. Conforme Sahid Maluf, podemos entender a democracia, em sentido formal e substancial, como sendo um sistema de organização política sujeita a algumas características, quais sejam:

1º) todo poder emana do povo, sendo exercido em seu nome e no seu interesse; 2º) as funções de mando são temporárias e eletivas; 3º) a ordem pública baseia-se em uma Constituição escrita, respeitado o princípio da tripartição do poder do Estado; 4º) é admitido o sistema de pluralidade de partidos políticos, com a garantia de livre crítica; 5º) os direitos fundamentais do homem são reconhecidos e declarados em ato constitucional, proporcionando o Estado os meios e as garantias tendentes a torná-los efetivos; 6º) o princípio da igualdade se realiza no plano jurídico, tendo em mira conciliar as desigualdades humanas, especialmente as de ordem econômica; 7º) é assegurada a supremacia da lei como expressão da soberania popular; 8º) os atos dos governantes são submetidos permanentemente aos princípios da responsabilidade e do consenso geral como condição de validade.¹⁴²

Benjamin Constant¹⁴³ preleciona que o exercício da forma de governo democrático (no qual podia-se verificar um diminuto corpo de pessoas qualificadas como cidadãos, o pequeno espaço geográfico de atuação e suas próprias características belicosas), possuía complexidades inerentes a sua forma de deliberação coletivas.

Para Jean-Jacques Rousseau, em sua obra clássica “O Contrato Social”, a terminologia trazida pelos gregos ao ser aplicada na prática seria impossível, pois era contra a ordem natural que um grande número governe e que um pequeno seja governado. Segundo Rousseau:

[...]
Rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá. Contraria a ordem natural, o grande número governar e ser o pequeno governado. É impossível admitir esteja o povo incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos; e é fácil de ver que não poderia

¹⁴² MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 185.

¹⁴³ CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. Revista Filosofia Política, *op.cit.* p.10-16.

ele estabelecer comissões para isso, sem mudar a forma de administração.¹⁴⁴

Em consequência, a melhor forma de governo seria o aristocrático eletivo, pois estar-se-ia garantindo a probidade, a experiência e todas as demais razões de preferência e de estima pública.

Norberto Bobbio, aplicando o raciocínio de Rousseau aos tempos atuais, preconiza que:

A aristocracia de Rousseau, a forma de governo na qual uma “minoria”, diríamos hoje, uma elite, forma o corpo dos magistrados por eleição, corresponde àquilo que hoje chamaríamos “elitismo democrático”, onde por “democracia” se entende nada mais nada menos que o procedimento de nomeação através de eleições.¹⁴⁵

Segundo Bobbio, o único governo democrático adequado a um povo de homens seria o da democracia representativa, em que o povo elege seus representantes para decidir por eles.

Robert Alan Dahl¹⁴⁶, na obra “Sobre a democracia”, discute a democracia do século XX, fazendo um relato sobre sua origem e desenvolvimento.

Consoante o autor, na última metade do século XX, a democracia se encontrava em crise ou, no mínimo, gravemente distorcida pela redução na confiança dos cidadãos de que os líderes eleitos, os partidos políticos e os funcionários do governo tratariam, ou pelo menos teriam algum sucesso em questões como o desemprego, os programas de bem-estar, a imigração, os impostos e a corrupção.

Dahl¹⁴⁷ informa que todas as principais alternativas para a democracia haviam desaparecido. Os mais importantes regimes antidemocráticos do século XX (comunista, fascista e nazista) sumiram, ou, como aconteceu na União Soviética, desmoronaram internamente. As ditaduras militares foram totalmente desacreditadas por suas falhas, especialmente na América Latina.

¹⁴⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. Ed. Ridendo Castigat Mores. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

¹⁴⁵ BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 373.

¹⁴⁶ DAHL, Robert A. Sobre a democracia / Robert A. Dahl: tradução de Bcatriz Sidou. - Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 12-13.

¹⁴⁷ *Ibidem*

Enfim, continuaram a existir convicções e movimentos antidemocráticos, muitas vezes associados ao nacionalismo fanático ou ao fundamentalismo religioso. Existiam governos democráticos em menos da metade da população mundial. Um quinto dos habitantes do mundo vivia na China a qual, em quatro mil anos, nunca experimentou um governo democrático. Na Rússia, que só fez a transição para o governo democrático na última década do sec. XX, a democracia era frágil e tinha pouco apoio. Dessa forma, os mais de 25 séculos não resultaram em concordância sobre algumas das questões fundamentais sobre a democracia. Segundo Dahl:

[...]

os Estados Unidos não se tornaram uma democracia da Revolução norte-americana em diante - "uma democracia numa república", como a chamou Abraham Lincoln? O ilustre francês Alexis de Tocqueville, depois de visitar os Estados Unidos nos anos 1830, não chamou seu famoso livro de A democracia na América? Os atenienses não chamavam de democracia seu sistema no século V a.c.? E o que era a república romana, se não uma espécie de democracia? Se "democracia" significou diferentes coisas em épocas diferentes, como poderemos nós concordar sobre o que signifique hoje? ¹⁴⁸

Para o autor, muitos norte-americanos acreditam que a democracia começou nos Estados Unidos, há 200 anos; outros, afirmam que ela teria começado na Grécia (há 2500 anos), ou na Roma antiga, e foi se expandindo até os dias de hoje. Entretanto, Dahl considera que não foi bem assim, a uma porque depois de seus primeiros séculos na Grécia, ou em Roma, a ascensão do governo transformou-se em declínio e queda, a duas porque seria um equívoco pensar que a democracia foi inventada de uma só vez, já que parte da expansão da democracia pode ser atribuída à difusão de ideias e práticas democráticas, mas só a difusão não explica tudo. Ou seja, a democracia foi inventada e reinventada diversas vezes em mais de um local e em diferentes épocas.

O certo é que a democracia foi idealizada e exercida sob a forma direta, na qual o povo governava-se por si mesmo, em assembleias gerais realizadas, periodicamente, nas praças públicas, sujeitas a certos limites.

Não obstante, devido à complexidade da sociedade, especialmente diante das dificuldades inerentes a um sistema de decisões diretas, em que a população votava diretamente nas questões de seu governo, tornou-se inviável o exercício da

¹⁴⁸ DAHL. Robert A. Sobre a democracia / Robert A. Dahl: tradução de Bcatriz Sidou. - Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 12-13.

democracia direta instituindo-se o sistema representativo, fundamentado no exercício da cidadania. Assim, a execução das funções governamentais foi transferida aos representantes ou mandatários do povo.

Em uma democracia representativa ou indireta, os cidadãos elegem representantes, que deverão compor um conjunto de instituições políticas (Poder Executivo e Poder Legislativo) encarregadas de gerir a coisa pública, estabelecer leis e/ou executá-las, representantes que devem visar os interesses daqueles que os elegem, ou seja, a população.

Nesse contexto, faz-se necessário identificar os fundamentos dessa democracia participativa que possibilitam a efetividade dos direitos fundamentais constitucionais, os quais se encontram parcialmente expresso no do art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, *in verbis*: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.¹⁴⁹

Segundo Paulo Bonavides as principais bases deste modelo representativo são estas:

A soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, limitação de prerrogativas dos governantes, Estado de Direito, temporariedade dos mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem.¹⁵⁰

Ao que se sabe, Montesquieu foi o grande teorizador da chamada democracia representativa, segundo o qual, ao perceber que o povo possuía capacidade suficiente para escolher os seus representantes, mas não detinha capacidade para governar diretamente, fez da representação a base das instituições políticas, disciplinando a democracia indireta ou representativa.

A teoria lançada por Montesquieu da separação dos poderes, além de ter sido adotada na Europa, alcançou o próprio surgimento do constitucionalismo nos

¹⁴⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 26 jul. 2016.

¹⁵⁰ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 294.

Estados Unidos da América, pois pretendia criar na América do Norte uma república que tivesse as virtudes do sistema inglês, sem os vícios da monarquia.

Enfim, democracia e representação política tornaram-se ideias equivalentes, de maneira que a representação trouxe o fenômeno dos partidos políticos como meio de expressão das ideologias e de produção dos pretendentes a cargos públicos. Portanto, a criação e o desenvolvimento dos partidos políticos estão diretamente associados à ideia de democracia.

Segundo Maurice Duverger¹⁵¹, isso ocorreu, especialmente, em razão do aumento do sufrágio popular, o qual contribuiu para a ampliação do número de siglas, justificada na necessidade de defesa dos interesses dos novos grupos que passaram a ter o direito ao voto. Assim, houve a transformação dos grupos locais em grupos ideológicos, focados nos agrupamentos por afinidades e necessidades.

Desde então, aos partidos políticos coube estabelecer o elo e a comunicação entre os governantes e governados. Buscavam aumentar a participação dos cidadãos na política, atraindo-os para uma conscientização política e ideológica com o fim de se envolverem com o processo democrático, tanto no âmbito eleitoral, durante as eleições, como governamental, que engloba as ações efetuadas pelas esferas de poder.

Nas palavras de Giovanni Sartori¹⁵² “os partidos são canais de expressão. Isto é, pertencem, em primeiro lugar e principalmente aos meios de representação: são um instrumento ou uma agência de representação do povo, expressando suas reivindicações”.

O filósofo inglês Edmund Burke entendia os partidos políticos como “um conjunto de homens unidos para fomentar, mediante ações conjuntas, o interesse nacional, sobre a base de algum princípio determinado sobre o qual todos os seus membros estão de acordo”.¹⁵³

¹⁵¹ DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 20.

¹⁵² SARTORI, Giovanni. Partidos e sistemas partidários. Brasília: UNB, 1982, p. 48.

¹⁵³ BURKE, Edmund. Pensamentos sobre las causas del actual descontento. In: BURKE, Edmund. Textos políticos. Versión española e introducción de Vicente Herrero. Ciudad de México: Fondo de cultura Económica, 1942, p. 289.

Para José Cretella Júnior partidos políticos são “organizações destinadas a congregar eleitores que participam dos mesmos interesses, das mesmas ideologias ou da mesma orientação política em relação aos problemas fundamentais do país”.

154

Enfim, a teoria clássica sobre partidos se fixou nas noções de representatividade e consenso, na aceitação da vontade de uma maioria que asseguraria a legitimidade do processo de escolha.

Consoante Dalmo Dallari, os partidos políticos surgiram “como consequência das lutas entre interesses opostos e diferentes pontos de vista, especialmente entre os adeptos do governo democrático e os que pretendiam estabelecer um sistema oligárquico”.¹⁵⁵

Entretanto, a inserção do partido político como fomentador da democracia representativa só teve sua idealização em Hans Kelsen. Para ele, a democracia só poderia existir caso os indivíduos se agrupassem conforme suas afinidades políticas “com o fim de dirigir a vontade geral para os seus fins políticos, de tal forma que, entre o indivíduo e o Estado, se insiram aquelas formações coletivas que, como partidos políticos, sintetizem as vontades iguais de cada um dos indivíduos”.¹⁵⁶

Na realidade, não há consenso na literatura especializada sobre a origem destas agremiações, coexistindo diversas ponderações sobre o tema. Dentre as teorias mais aceitas, citamos as teorias interna e a externa.

A teoria interna identifica o surgimento dos partidos à própria dinâmica dos parlamentares dentro das casas legislativas, diante do natural agrupamento daqueles que possuíam posições e interesses mais próximos. Para a teoria externa, o surgimento das agremiações originou-se da própria sociedade, tendo em vista a necessidade de se organizar para a defesa de interesses comuns, pois a atuação isolada do indivíduo não tinha condições de impor o seu posicionamento.

É o que se extrai das lições de Oride Mezzaroba:

¹⁵⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição brasileira de 1988. V. 2. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

¹⁵⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 32ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 162.

¹⁵⁶ KELSEN, Hans. A Democracia. Tradução de Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 40.

Para a teoria interna, que imita a sua investigação ao nascimento dos clubes e dos comitês eleitorais, o *Partido* aparece como um simples mecanismo de organização de forças dotadas de alguma unidade na propaganda de um certo programa e na luta pela conquista do poder. Já para a teoria externa o *Partido* teria dimensão histórico-teórica que transcenderia a experiência da Inglaterra e da França: ele seria um 'fenômeno histórico mundial'. Na perspectiva dessa teoria, o papel do Partido é servir de protótipo, de ponto de encontro e de confrontação entre as diferentes correntes de pensamento, visando a prefiguração de uma Sociedade futura.¹⁵⁷

A nível mundial, a criação dos partidos políticos seguiu uma tendência uniforme, segundo Ana Claudia Santano:

[...]

Em âmbito mundial, é pacífico que o berço dos partidos políticos foi a Inglaterra, bem como na sociedade europeia em geral, com o marco inicial no reinado liberal de Isabel, por volta de 1558-1603. Todavia, é somente em 1680 que surgem efetivamente dois grupos de formação definidamente política, que eram os "Tories", que representavam o remanescente do feudalismo agrário inglês e os "Whigs", representando as novas forças urbanas e capitalistas. Destes dois grupos, tempos mais tarde, surgiriam dois grandes e tradicionais grupos políticos: os conservadores e os liberais. Na França, os partidos começaram a surgir em 1789, implantados pela Revolução, em formas de associações civis e clubes. [...]. Na Alemanha, os partidos surgiram em 1848, também seguindo as linhas conservadora e liberal, nos moldes genuinamente ingleses. Nos EUA, o primeiro partido foi idealizado em 1787, na Convenção da Filadélfia, o qual foi estruturado a partir das treze colônias libertadas do império inglês, com a denominação de partido democrático, gerando mais tarde o partido republicano, em 1854.¹⁵⁸

A exemplo das democracias ocidentais, o Brasil passou por um processo de reconhecimento até chegar na constitucionalização dos partidos com a Constituição de 1988.

Conforme Ana Claudia Santano¹⁵⁹, no Brasil, assim como ocorreu na Inglaterra, também existiram os partidos Conservador e Liberal, e, durante o Império, em 1870, constituiu-se o Partido Republicano, o qual se dividiu em duas correntes: o Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Republicano Mineiro (PRM).

Para a autora, a primeira grande experiência brasileira de formação de partidos de dimensão nacional, potencialmente mobilizados de forças sociais amplas, deu-se entre 1945 e 1964, pois, nesta época, os partidos eram apenas um

¹⁵⁷ MEZZAROBBA, Orides. Introdução ao direito partidário brasileiro. 3 ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003, p. 90.

¹⁵⁸ Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/28048-28058-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

¹⁵⁹ *Ibidem*

instrumento para a aquisição de poder, sendo que quase todos foram extintos com o AI nº 2, permanecendo, apenas, o Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB):

[...]

Na época de Getúlio Vargas, iniciou-se no Brasil uma doutrina antipartidária muito forte, composta de grandes intelectuais, que pregavam a idéia de que a existência de um sistema partidário no país seria o fim da democracia, e que o parlamento em si não tinha função nenhuma, mas apenas usurpadora da função estatal. Assim, os partidos políticos eram um mero instrumento para adquirir parcelas do poder estatal. Até 1965, ocorreu um constante desenvolvimento e fortalecimento dos partidos políticos, o que levou conseqüentemente a uma identificação maior entre as cúpulas e as bases partidárias então existentes. Contudo, com o Ato Institucional nº 2, os partidos políticos foram extintos, deixando condições de permanecer apenas dois partidos: o Arena e o MDB, que na verdade nem tinham nome de partidos políticos. Embora o revés causado pelo AI nº 2, a previsão constitucional dos partidos políticos aumenta ironicamente na Constituição de 1967, dispondo-se sobre diversos pontos relevantes para tais organizações, como a imunidade tributária (art. 20, III); participação na organização das comissões parlamentares de inquérito (art. 32, § único e art. 39); representação à Câmara para declaração de perda de mandato (art. 37, §20); organização, funcionamento e extinção (art. 149 e incisos) e a possibilidade do partido ser acionista de empresa jornalística (art. 166, III).

¹⁶⁰

Muito embora a Constituição de 1969 mantivesse a previsão da existência de partidos, nos termos do art. 152, sabemos que o Brasil ainda permaneceu no regime político ditatorial até iniciar-se o processo de redemocratização, em 1985.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 os partidos tornaram-se autônomos, ou seja, livres para se constituírem e se organizarem, nos termos do art. 14, não sendo submetidos a qualquer ente estatal. Com a Lei nº 9.096/95, a qual revogou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos anterior, os partidos foram consolidados, definitivamente, no país.

Como se pode verificar, há muito tempo estas agremiações são consideradas essenciais para o funcionamento e a manutenção da democracia representativa. Entretanto, atualmente, é grande a discussão sobre a necessidade de maior participação dos cidadãos nos debates políticos, pois percebeu-se uma completa falta de interesse de muitos cidadãos pelos assuntos políticos, de forma a se questionar o conceito de democracia enquanto governo do povo, no qual se imagina a efetiva participação dos governados no governo.

¹⁶⁰ Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/28048-28058-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10 jul.2016.

É o que se extrai do pensamento de Bobbio, Matteucci e Pasquino:

[...]

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação. Numerosas pesquisas levadas a cabo nos últimos decênios demonstraram claramente que a realidade é bem diferente.¹⁶¹

Nesse sentido, Joseph Schumpeter¹⁶², em sua obra “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, afirma que a democracia pode ser considerada tão somente como a competição pelo voto da população dentre aqueles que almejam tomar as decisões, e, refuta para tanto, a participação política como essencial a ela. Segundo o autor:

[...]

mesmo se as opiniões e desejos do cidadão isolado fossem uma condição perfeitamente independente e definida que pudesse ser usada pelo processo democrático, e se todos agissem nela baseados com racionalidade e rapidez ideais, não se seguiria necessariamente que as decisões políticas produzidas por esse processo, baseado na matéria-prima dessas vontades individuais, representariam coisa alguma que, convincentemente, pudesse ser chamada de *vontade do povo*. E não é apenas possível, mas, em todos os casos em que as vontades individuais estão muito divididas, muito provável que as decisões políticas produzidas não sejam aquilo que *o povo deseja realmente*. Tampouco pode ser alegado que, embora não seja exatamente o que ele deseja, ainda assim seria um *meio-termo justo*.

Os partidos políticos têm sido muito criticados por não estarem mantendo a credibilidade alcançada quando de sua constituição, principalmente por se tornarem visíveis apenas em épocas de campanhas eleitorais, chegando até mesmo a serem ironizadas em propagandas eleitorais, ante a falta de compromisso com as ideologias que divulgam.

Afirma-se, que as legendas partidárias não estão mais servindo satisfatoriamente à democracia, como também que se vivencia uma crise de representatividade; outrossim, que os partidos estão frágeis, submissos ao personalismo político, sem organicidade e voltados ao atendimento de interesses individuais, além de estarem envolvidos em escândalos de corrupção política. Ao

¹⁶¹ BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: UNB, 2004, p. 889.

¹⁶² SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <<http://www.libertarianismo.org/livros/jcsd.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

que parece, os partidos políticos encontram-se deslocados e perdidos. Na luta pela conquista de poder, conquanto existam regras a regerem estas agremiações, as funções a serem desempenhadas pelas siglas junto à sociedade estão praticamente ignoradas.

Diante deste quadro, vejamos alguns aspectos relativos à crise enfrentada pelos partidos políticos, e a função desempenhada pelas siglas no universo democrático.

2.2 Da crise dos partidos políticos na democracia

Consoante o cientista político francês Bernard Manin¹⁶³, durante muito tempo a representação partidária parecia encontrar-se envolta numa poderosa e estável relação de confiança entre eleitores e partidos políticos, com uma vários eleitores identificados e fiéis a algumas agremiações.

Ocorre que estas organizações partidárias, tão bem planejadas e cheias de ideologias indissociáveis à formação e funcionamento das instituições democráticas, com o passar dos tempos, não têm mais usufruído do crédito necessário conferido a elas quando de seu surgimento, de forma que a teoria clássica sobre os partidos políticos que vincula a existência destes à criação do sistema representativo não está conseguindo se manter.

A realidade tem mostrado que a acentuada proliferação de agremiações e seu frágil conteúdo ideológico tem gerado distorções no sistema representativo de governo, ocasionando graves problemas de governabilidade que põem em risco o próprio regime democrático, pois muitas vezes são encontradas inconsistências nos discursos assumidos durante as campanhas eleitorais e na atuação parlamentares.

Com efeito, analisando os estatutos políticos dos partidos consideradas mais influentes no cenário brasileiro, como PT, PSDB, PMDB e Democratas (DEM), vemos que estes possuem os mesmos valores, objetivos e diretrizes a serem alcançadas, demonstrando idênticos planos de governo, por meio de palavras de cunho subjetivo e sem a defesa de ideais claros. Conforme veremos, em determinados momentos, a sigla não sintetiza os anseios da população, tendo em

¹⁶³ Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/sobre-a-crie-da-representacao-politica/>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

vista que, geralmente, está comprometida com algum tipo de poder, seja econômico, político, burocrático etc.

A questão relativa à crise enfrentada pela política nacional parece não ter fim, comportando diversas análises sob o aspecto histórico, cultural e institucional, os quais ultrapassam o limite deste estudo.

Todavia, fácil constatar que o declínio das filiações partidárias (mobilizadas em grande escala nos períodos eleitorais) e o alto nível de abstenção eleitoral contituem indícios que expressam a crise do sistema partidário. Some-se a estes as inúmeras “manifestações” originadas de determinados segmentos da sociedade, como estudantes universitários e líderes de oposição ao governo. Isso porque, na maioria, a criação dos partidos ocorre dissociada das camadas populares, privilegiando alguns grupos com determinados interesses e com posturas patrimonialista e regionalista.

Diversos autores observaram esta crise e uma transformação dos partidos na sociedade, dentre eles, Homero de Oliveira Costa, Offe (1983); Kay Lawson e Peter H. Merkl (1988); Kirchhhmeier (1990); Rubio (1995); Aldrich (1995); Valdés (1996); Wattenberg (2000); Gray & Caul (2000); Baquero (2000); Castells (2001); Mair (2003) e Putnam (2005).

Consoante Homero de Oliveira Costa,

[...]

há uma crise da democracia representativa, expressa, entre outros aspectos, na crise dos partidos políticos enquanto veículos entre a sociedade civil e as instâncias governamentais, articulando e canalizando demandas, ou seja, o que se observa é o declínio da sua importância nas democracias contemporâneas.¹⁶⁴

Otto Kirchhhmeier¹⁶⁵, que desenvolveu um estudo pioneiro acerca do tema, analisou as transformações dos sistemas partidários na Europa Ocidental nos anos 1960, e procurou demonstrar como os partidos perderam gradativamente sua identidade.

¹⁶⁴ COSTA, Homero de Oliveira. *CRISE DOS PARTIDOS: democracia e reforma política no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

¹⁶⁵ KIRCHHHMEIER, Otto. *The Transformation of Western European party system*. Oxford University Press. In: COSTA, Homero de Oliveira. *CRISE DOS PARTIDOS: democracia e reforma política no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2012, p. 12.

Usando a expressão *catch-all-parties* (“partidos pega tudo”) o citado autor concluiu que se as agremiações “pegam tudo”, não existem diferenças de programas e ideologias a ponto de estabelecer distinções entre os partidos, tornando a conquista do poder o único objetivo almejado por estes.

Manuel Castells¹⁶⁶, também vislumbra a crise dos partidos políticos, estendendo-a, todavia, à democracia representativa. Para este autor, a concorrência aberta entre os partidos gera a falta de credibilidade no sistema político, tendo em vista que as agremiações acabam reduzindo-se a lideranças personalizadas, dependentes de recursos de manipulação tecnológica, e, quase sempre, induzidas a práticas ilícitas para obtenção de recursos para as campanhas eleitorais.

Octávio Amorim Neto, cientista político da FGV, preleciona que os partidos no Brasil falham em representar a população brasileira por serem, na grande maioria dos casos, criados no seio do poder¹⁶⁷. Dessa forma, a representação se torna um problema de origem.

Na mesma linha de entendimento Ricardo Caldas, cientista político da Universidade de Brasília (UnB), sustenta:

[...]

Não é que os partidos não possam evoluir. Eles preferiram não evoluir, pois cada um deles foi formado por um grupo de caciques, e a visão dos partidos ainda é um instrumento do seu grupo dirigente, não tem nada a ver com representação de classes ou grandes estratos da sociedade. [...]. Os partidos foram criados como instrumentos de obtenção de poder. No Brasil, com uma ou duas exceções, não há uma ideologia clara para os partidos. A frase de Jânio Quadros, de que os partidos políticos são como garrafas vazias, cada qual com seu rótulo, estava certa na década de 60 e continua correta 50 anos depois.¹⁶⁸

Com o mesmo raciocínio, Karla Manfredine afirma que:

[...]

o que tem se vivenciado no Brasil é a crise desse modelo. Os representantes já não representam o povo; este, por sua vez, já não se interessa pelos assuntos políticos. O número de partidos cresce, mas as

¹⁶⁶ CASTELLS, Manuel. O Poder da Identidade. Volume 2. In: COSTA, Homero de Oliveira. *CRISE DOS PARTIDOS: democracia e reforma política no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2012, p. 13.

¹⁶⁷ Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/crise-de-representacao-partidaria-e-um-problema-historico-c52qr5g4p5pif3xc63jksanv2>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

¹⁶⁸ *Ibidem*

ideologias continuam as mesmas, e, o poder legislativo ainda não logrou sua independência, continua a operar com preponderância do executivo.¹⁶⁹

O constitucionalista Karl Lowenstein, ao mesmo tempo que constata a crise partidária, preconiza que o desenvolvimento da sociedade de massas em nossa era tecnológica introduziu um novo elemento de desigualdade nas campanhas eleitorais, qual seja, a propaganda em detrimento do contato pessoal entre os candidatos e eleitores:

[...]

en una palabra, la magia del sistema proporcional, considerado una vez como la panacea para todos los males ligados a la simple técnica mayoritaria, se ha debilitado considerablemente; el sistema proporcional se encuentra en una seria crisis.

Sin embargo, el desarrollo de la sociedad de masas en nuestra época tecnológica ha introducido un nuevo elemento de desigualdad en las chances electorales. Las modernas campañas electorales, en las que se dan a conocer a los electores las personalidades y los programas de los partidos en lid, están esencialmente determinados por el efecto de la propaganda de los partidos en cada elector. La propaganda llega al electorado de masas a través de los medios de comunicación de masas — prensa, radio, televisión— y no, como era norma en el tiempo del constitucionalismo clásico, através del contacto personal entre los candidatos y los electores en reuniones personales y en mítines. La famosa frase de Montecuccoli sobre la triple necesidad para hacer una guerra rige absolutamente en la campaña electoral: dinero, dinero y otra vez dinero.¹⁷⁰

De fato, essa forma de fazer campanha relatada por Lowenstein acaba gerando um alto custo nas campanhas políticas, pois os candidatos vão sempre em busca de recursos tecnológicos para introduzirem em suas propagandas e tentarem convencer seus eleitores de suas ideias, aumentando a volatilidade da política.

Diante do quadro apresentado, os cientistas políticos estão buscando medidas para solucionar a aludida crise, pois, ainda assim, os partidos continuam com sua importância acentuada na democracia representativa.

Para Celso Ribeiro Bastos¹⁷¹, o partido político é uma necessidade, sem o qual a opinião pública não poderia ser organizada em torno de propostas políticas alternativas, mas dotadas cada uma de uma mesma visão inspiradora. Por outro lado, o governo também necessita do partido político, porque é através dele que o

¹⁶⁹ MANFREDINI, KARLA M. Democracia Representativa Brasileira: O Voto Distrital Puro Em Questão. Florianópolis, 2008, p. 25.

¹⁷⁰ Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/58663478/Teoria-de-La-Constitucion-karl-Loewenstein#scribd>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

¹⁷¹ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

indispensável apoio da sociedade é obtido para a consecução dos objetivos governamentais.

A Ordem dos Advogados do Brasil¹⁷² também se manifesta no sentido de que não existe democracia sem estas instituições, pois “a crítica democrática ao atual sistema político deve ser acompanhada de propostas tendentes a fortalecer e não fragilizar os partidos, a política e os movimentos sociais”.

Na realidade, a importância dos partidos no debate político é tamanha que a Constituição Federal conferiu-lhes autonomia administrativa e financeira, bem como repasses de recursos do Fundo Partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos da lei. Em contrapartida, exigiu a obrigação de prestar contas das receitas arrecadadas e despesas realizadas ordinariamente durante o ano e durante as campanhas eleitorais.

Por meio dos partidos políticos devidamente registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) os candidatos podem concorrer nas eleições, tendo em vista a proibição, no Brasil, do registro de candidaturas avulsas.

Essa premissa foi fundamental para que o Supremo Tribunal Federal (STF) confirmasse o entendimento assentado pelo TSE no julgamento da Res.-TSE nº 22.563, de 1º de agosto de 2007, de que os mandatos políticos pertencem aos partidos e não aos candidatos eleitos sob a respectiva legenda, bem assim que a infidelidade partidária pode ter como consequência a perda do cargo do representante que mudar de partido no curso do mandato.

Consoante o analista político Sérgio Abranches, como possível solução para a crise partidária deveria haver uma modernização dos partidos e a utilização das redes sociais de modo mais funcional:

[...]

Os partidos têm se apropriado das redes sociais para manipular os eleitores e para fazer mensagens de ódio contra os oponentes, quando na verdade tinham de usar as redes sociais para captar os sentimentos dos grupos mais afins dos partidos e formar sua nova agenda. [...]. A política não se modernizou tecnologicamente, nosso último avanço foi a urna eletrônica. É

¹⁷² ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Projeto de Iniciativa Popular de Reforma Política Democrática e Eleições Limpas. Cartilha. 2ª edição. P. 28.

possível fazer uma discussão séria usando as tecnologias adequadas, com fóruns e tomadas de decisões mais democráticas.¹⁷³

Diante desse quadro, indaga-se: qual o papel atual dos partidos políticos no processo eleitoral? Quem decide são eles ou as cúpulas partidárias? Em que medida eles cumprem sua função?

Sergio Praça e Simone Diniz, baseados em estudos do cientista político Jairo Nicolau,¹⁷⁴ nos orientam que, via de regra, são exigidas duas funções principais dos partidos, quais sejam, estruturar a preferência do eleitorado, bem como fazer parte do governo e organizar o processo de tomada de decisões no Legislativo, por meio de seus líderes.

Entretanto, no primeiro caso, o contingente de eleitores que conferem importância aos partidos políticos tem alcançado a média de 15% a 20% do eleitorado, ou seja, ao votar, os eleitores focam muito mais em pessoas que nos partidos.

Dessa forma, as agremiações procuram compensar na arena parlamentar a importância que elas não possuem no contingente eleitoral, ou seja, preenchendo cargos no Legislativo, Executivo e Instituições governamentais, além de produzirem leis. Consoante Homero de Oliveira Costa¹⁷⁵ os cargos são preenchidos completamente à margem de discussões intrapartidárias, configurando a generalização do fisiologismo.

Para André Borges, existe na democracia brasileira uma combinação entre um sistema presidencialista com Executivos fortes e um sistema multipartidário de partidos fracos que resultam, inclusive, em um modelo não institucionalizado de formulação de políticas públicas cujas consequências não são desejadas. Confira-se:

[...]

¹⁷³ ABRANCHES, Sérgio. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/crise-de-representacao-partidaria-e-um-problema-historico-c52qr5g4p5pif3xc63jksanv2>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

¹⁷⁴ PRAÇA, Sergio; DINIZ, Simone. Os partidos políticos funcionam? In COSTA, Homero de Oliveira. *CRISE DOS PARTIDOS: democracia e reforma política no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2012, p. 69.

¹⁷⁵ COSTA, Homero de Oliveira. *CRISE DOS PARTIDOS: democracia e reforma política no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2012, p. 70.

a centralidade das burocracias do Poder Executivo no processo decisório governamental, de um lado, e do outro, os imperativos da governabilidade, que obrigam os governantes a trocar apoio político por cargos, resultam em um modelo de formulação de políticas públicas não institucionalizado, no qual as estratégias de nomeação do alto escalão burocrático adquirem papel crucial.¹⁷⁶

Considerando que a democracia brasileira é precisamente um exemplo de sistema político onde as instituições e interesses subnacionais desempenham papel substancial na formulação de políticas públicas, vejamos como se opera a dinâmica entre partidos políticos e as políticas públicas sob a ótica do autor André Borges.

2.3 Da influência dos partidos políticos na formulação e na implementação de políticas públicas: instabilidade na arena eleitoral

Como sabemos, as políticas públicas dever ser criadas para distribuir, de modo igualitário, os recursos de caráter individual e social. Entretanto, a efetivação das políticas sociais de qualidade no Brasil não têm tido a atenção merecida por nossos parlamentares.

No artigo intitulado “Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses”, André Borges propõe algumas estratégias de implementação de políticas públicas além das dicotomias tradicionais da ciência política (clientelismo *versus* universalismo/partidos *catch-all versus* partidos programáticos), as quais nos levam a refletir sobre o papel dos partidos políticos na realização daquelas.

O citado autor classifica as políticas públicas a partir de duas dimensões: os critérios de alocação de recursos (político-partidários ou universalistas) e a natureza dos bens e serviços produzidos (privados ou públicos).

A partir do cotejamento destas dimensões, e levando em consideração três ordens de fatores explicativos, quais sejam, competição política horizontal (entre partidos políticos), competição vertical (entre esferas de governo) e contexto socioeconômico e demográfico, o autor delimita **quatro tipos de estratégias de implementação de políticas públicas**, a saber: clientelismo, política distributiva, focalização e universalismo. Vejamos.

¹⁷⁶ BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. Porto Alegre, ano 12, nº 24, p. 151.

Na definição clássica da literatura da antropologia política, o clientelismo é considerado “uma relação de poder assimétrica, usualmente envolvendo algum tipo de troca ou barganha, entre *patrons* e clientes. Via de regra, os *patrons* detêm o controle sobre o acesso a determinados bens ou serviços desejados pela clientela, o que lhes permite exercer poder sobre os clientes”.¹⁷⁷

O clientelismo faz com que, nas democracias modernas, a distribuição de poder e *status* esbarre nas clientelas políticas associadas aos partidos políticos. Esta relação tende a se verificar em uma situação em que a oferta das políticas públicas se aproxima da definição de bens privados. Como exemplo, citamos a distribuição de cargos públicos entre eleitores e simpatizantes do partido, pois esta política produziria benefícios estritamente individuais e excludentes, tão somente para os beneficiários da nomeação.

Sob a ótica do governo, seria mais fácil assegurar a exclusão dos eleitores opositoristas de benefícios individualizados, como o acesso a uma cesta básica, ou a um cargo público, por exemplo, do que excluir estes mesmos eleitores de benefícios coletivos, como aqueles propiciados por uma escola, hospital ou creche em uma determinada localidade (política distributiva).

Este tipo de política pública que não permite a exclusão direta de eleitores, faculta ao governo focalizar os recursos em municípios específicos, ou seja, aqueles onde a maioria do eleitorado votou no governo nas eleições pretéritas. Por outro lado, possibilita subtrair dos municípios opositoristas, novos investimentos.

No que tange à natureza dos bens e serviços produzidos pelas políticas públicas, utilizando-se do trabalho comparativo de Desposatto¹⁷⁸ sobre os conceitos de bens privados, bens públicos e da política subnacional na análise da política brasileira, o autor afirma existirem diferenças significativas entre os estados em relação ao comportamento dos legisladores e à provisão de políticas públicas, estando estas relacionadas a diferenças socioeconômicas, demográficas e culturais.

¹⁷⁷ BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. Porto Alegre, ano 12, nº 24, mai./ago. 2010, p. 120-157.

¹⁷⁸ DESPOSATTO, S. Institutional Theories, Societal Realities and party Politics in Brazil. TESE DE Doutorado: University of California. In: BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. Porto Alegre, ano 12, nº 24, p. 120-157, mai./ago. 2010.

Desposatto apresenta três argumentos sobre a relação entre política clientelista e variáveis como pobreza e nível de renda, quais sejam:

1) que em regiões mais pobres, o efeito de políticas distributivas sobre o bem-estar dos eleitores deve ser maior do que em regiões de alta renda e alto desenvolvimento, tendo em vista que a dependência dos agentes privados em relação ao governo também deve ser maior;

2) em pequenos municípios da zona rural, o formulador de políticas maximizador de votos pode contar com o auxílio de chefes políticos eleitorais e de “cabos eleitorais” para monitorar os eleitores e garantir que estes cumpram sua parte votando no partido governista, ao contrário dos grandes centros urbanos, nos quais a heterogeneidade social do eleitorado é bem maior e a ação política tende a ocorrer em um determinado contexto de relativo anonimato;

3) ha uma tendência de que os eleitores pobres prefiram os bens privados, como por exemplo uma cesta básica, ao invés de projetos de eletrificação e saneamento, em razão das respectivas carências necessitarem ser solucionadas em curto prazo. Já nos estados mais ricos, grande parte do eleitorado apresentaria preferência por bens públicos, gerando comportamentos bastante distintos nas Assembleias Legislativas.

Entretanto, conforme a análise de André Borges, a tipologia de Desposatto pode levar à errônea suposição de que os sistemas políticos dos estados mais ricos produzem políticas públicas de caráter mais universalista, enquanto os estados mais pobres seriam predominantemente clientelistas.

Com efeito, ainda que aceitássemos como verdadeira esta premissa, não se poderia concluir que a preferência por bens públicos iria garantir que a implementação das políticas governamentais seguiria critérios universalistas.

Além disso, as ideias de Desposatto também carecem de algumas dimensões importantes por se basearem, exclusivamente, no comportamento do legislador, pois sabemos que o Poder Executivo e suas burocracias têm grande influência na formulação e implementação de políticas públicas, sem desmerecer o papel autônomo dos atores que respondem pela “oferta” de políticas, especialmente as elites políticas e burocráticas.

A literatura neo-institucionalista sustenta que os formuladores de políticas públicas não são motivados apenas pela maximização de votos, tendo em vista a autonomia existente entre os ocupantes de cargos públicos diante das pressões dos eleitores e dos grupos sociais. Quanto menor o grau de institucionalização da burocracia e da política pública, e quanto maior a politização das nomeações dos cargos de alto e médio escalão, mais será possível observarmos a probabilidade de a burocracia sofrer influência de interesses externos, como por exemplo, de partidos e líderes políticos.

Os estudos realizados demonstraram que a produção das políticas públicas no Brasil é influenciada pela política de nomeações do alto escalão burocrático, em virtude da baixa institucionalização da burocracia aliada à centralidade do Poder Executivo no processo decisório governamental, de maneira que o sucesso ou fracasso da agenda de políticas governamentais decorre da estratégia de nomeações de cargos burocráticos adotada pelo chefe do Executivo.

Consoante Barbara Geddes¹⁷⁹, os países latino-americanos enfrentam um enorme dilema diante de duas possíveis estratégias de utilização da burocracia: ou se busca o preenchimento de cargos com vistas a maximizar o apoio político e garantir maiorias estáveis, ou se pretende a eficiência burocrática, garantindo-se um melhor desempenho na implementação do programa de governo ao longo prazo pela escolha do alto escalão, conforme critérios de competências técnicas.

O conflito seria reforçado, no caso do Brasil, pelo fato de o nosso sistema político combinar proporcionalidade, multipartidarismo, Executivos fortes e formação de coalizões amplas e heterogêneas. Na opinião do cientista político Sérgio Abranches: “o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões”. Ou seja, temos um “presidencialismo de coalizão”.¹⁸⁰

Em relação à implementação das políticas públicas pelo governo, ela é mais bem compreendida quando se analisam as relações estratégicas existentes entre a

¹⁷⁹ GEDDES, B. Politician's dilemma: building state capacity in latina America. In: BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. Porto Alegre, ano 12, nº 24, p. 120-157, mai./ago. 2010.

¹⁸⁰ ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro, Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. Vol. 31, nº 1, p. 21-22. 1988.

burocracia, os partidos políticos e o chefe do Executivo. Sob este enfoque, podemos elencar possíveis fatores que permitem justificá-la, conforme descritos por André Borges¹⁸¹, quais sejam: competição política horizontal (entre partidos/coalizões distintas); fatores sócio-econômicos e demográficos; e competição vertical (entre esferas de governo).

Os estudos de André Borges também sugerem que há uma tendência maior à politização da burocracia e à oferta de políticas públicas do tipo clientelista em ambientes eleitorais mais competitivos do que nos estados com menores taxas de fragmentação partidária, pois estes apresentam maior capacidade de ofertar políticas governamentais que geram bens públicos. É a chamada **competição política horizontal**, na qual diferentes partidos e candidatos disputam o voto dos eleitores.

Nos estados onde as eleições são menos competitivas e o partido do governo é mais vantajoso que a oposição, o horizonte temporal do Chefe do Executivo é mais longo. Assim, existe uma maior preocupação com a implementação de programas governamentais que produzam retorno de longo prazo (por exemplo, bens públicos) e que requerem estratégias de nomeação menos partidárias.

Por outro lado, nos locais com pouca probabilidade de reeleição, é possível haver perseguição de estratégias de sobrevivência política a curto prazo, implicando na distribuição de cargos e recursos entre correligionários, e provocando, às vezes, a utilização de meios fraudulentos para a obtenção de recursos para campanhas eleitorais. Dessa forma, a ausência de consenso entre as elites políticas afeta, diretamente, o funcionamento da burocracia e, conseqüentemente, dificulta as estratégias mais universalistas de implementação de políticas públicas.

Concluimos, assim, que as estratégias de implementação de políticas públicas dos tipos clientelismo, e política distributiva, têm sistemas políticos caracterizados por três fatores: alto grau de competitividade eleitoral e fragmentação partidária; padrão mais conflituoso de competição política; e um horizonte temporal mais curto do ponto de vista dos governantes.

¹⁸¹ BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. Porto Alegre, ano 12, nº 24, p. 120-157, maio/ago. 2010.

No tocante ao impacto dos **fatores sociais, econômicos e demográficos** sobre a demanda por bens e serviços governamentais, a despeito de a formulação original de Desposato¹⁸² sugerir que os estados mais pobres e menos urbanizados devam apresentar uma maior propensão ao clientelismo, em razão da procura dos eleitores de baixa renda e escolaridade por bens privados, estudos empíricos demonstram que existe uma relação bastante estreita entre o grau de desenvolvimento econômico e a competitividade eleitoral.

Segundo André Borges, os estados e municípios considerados mais ricos, cuja arena eleitoral é mais competitiva e fragmentada, geram incentivos para a politização da burocracia e para estratégias não universalistas de implementação de políticas públicas. Logo, a oferta de bens públicos do tipo universalista não necessariamente é predominante nas regiões mais desenvolvidas, conquanto os eleitores de maior renda e escolaridade pefiram este tipo de política pública.

Portanto, a alta competitividade eleitoral amplia o custo para a obtenção de apoio político, já que a demanda por bens públicos dificulta a obtenção deste apoio. E esta elevação dos custos de mobilização do eleitorado deve induzir os políticos a irem em busca de benefícios divisíveis, necessários para cultivar e manter nichos eleitorais imprescindíveis para sua sobrevivência. Assim, os resultados que se esperam dessa dinâmica eleitoral a longo prazo são, conforme André Borges:

[...]

o desmantelamento dos núcleos de excelência da administração pública, em virtude da politização extremada e alta rotatividade de pessoal, e falta de continuidade das ações governamentais. Também devem ser observados déficits públicos elevados em virtude dos altos custos de formação e manutenção de coalizões e perda da capacidade de controle e regulação do aparato administrativo estatal, favorecendo a emergência de “anéis de corrupção”.¹⁸³

O autor argumenta que o problema mais complexo que se costuma enfrentar nos estados de alta competitividade eleitoral refere-se à institucionalização da competição política e à regulação do conflito entre elites, pois a ausência de

¹⁸² DESPOSATTO, S. Institutional Theories, Societal Realities and party Politics in Brazil. TESE DE Doutorado: University of California. In: BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. Porto Alegre, ano 12, nº 24, p. 120-157, maio/ago. 2010.

¹⁸³ BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. Porto Alegre, ano 12, nº 24, p. 120-157, maio/ago. 2010.

consenso entre as forças políticas adversárias faz com que quase sempre os conflitos políticos se desloquem do legislativo e do sistema partidário para a burocracia.

Nesse contexto, faz-se necessária a presença de organizações políticas capazes de disciplinar a competição pelo controle de empreendimentos patrimoniais nos estados mais atrasados, para garantir-se a racionalização da máquina pública, favorecendo a implementação de políticas públicas capazes de desenvolver a economia.

Por fim, André Borges faz menção à existência de uma competição do tipo **vertical** entre partidos políticos, observando que este tipo de competição afeta as escolhas de política pública dos governos, gerando aumento nos custos de mobilização do eleitorado.

Em geral, políticas governamentais do tipo clientelista serão menos eficazes na geração de retornos eleitorais quando sujeitas à competição de políticas semelhantes ofertadas por um nível superior de governo.

O autor exemplifica esta dinâmica com a expansão das políticas de transferência de renda do governo federal no primeiro mandato do presidente Lula, como é o caso do Bolsa-Família, contribuindo para enfraquecer as redes clientelistas controladas pelas máquinas políticas estaduais.

Como se sabe, o crescimento da votação no Partido dos Trabalhadores (PT) nas regiões menos favorecidas do país no pleito de 2006 esteve fortemente ligado aos programas sociais do governo federal, especialmente o Bolsa-Família, o qual provê um benefício individual a partir de critérios universalistas. Segundo André Borges¹⁸⁴, existem associações estatísticas significativas entre a cobertura do Bolsa Família nos estados e a votação obtida pelo PT, e o conjunto dos partidos de esquerda, nas eleições estaduais proporcionais e majoritária, que demonstram que o programa de transferência de renda contribuiu para enfraquecer as redes clientelistas controladas pelo poder político estadual. Confira-se:

¹⁸⁴ BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. Porto Alegre, ano 12, nº 24, p. 120-157, maio/ago. 2010.

[...]

as evidências demonstram que, embora não determinante, o Bolsa-Família seria um dos fatores responsáveis pela mudança dos padrões territoriais de votação no PT nas eleições presidenciais de 2006, com forte crescimento do partido nas regiões Norte e Nordeste. Outras pesquisas demonstram ainda que parte dos retornos eleitorais do carro-chefe das políticas federais de transferência de renda foi revertida para campanhas estaduais do PT e seus aliados, em estados previamente dominados por partidos de centro e direita adversários do PT na esfera nacional. [...]. Podemos concluir, assim, que o processo de competição vertical entre o governo nacional do PT e os governos estaduais teve como um dos seus desdobramentos a rápida expansão de um programa focalizado de transferência de renda, o qual contribuiu para enfraquecer as redes clientelistas controladas pelas máquinas políticas estaduais. Esta política pública gerou retornos eleitorais significativos para o partido do presidente e seus aliados nas eleições estaduais, enfraquecendo as redes clientelistas controladas pelos governos dos estados.

Em síntese, os estudos do autor André Borges sugerem que a ampla concorrência entre os vários partidos políticos dificulta as estratégias mais universalistas de implementação de políticas públicas, ao mesmo tempo que facilita as estratégias de implementação de políticas sociais dos tipos clientelismo. E neste tipo de política é possível haver perseguição de estratégias de sobrevivência política em um curto intervalo de tempo, implicando na distribuição de cargos e recursos entre os simpatizantes e correligionários, e provocando, às vezes, a utilização de meios ilícitos para a obtenção de recursos para campanhas políticas. A consequência é clara: instabilidade na arena eleitoral, enfraquecimento dos partidos políticos etc.

Ocorre que as características de um modelo político partidário, as quais constituem o fundamento sobre o qual se sustenta a democracia de qualquer nação, têm como essência dois postulados fundamentais: o voto e os partidos políticos, os quais necessitam ser fortes e coesos.

Dito isso, analisemos a dinâmica existente entre os partidos políticos e o sistema eleitoral ao qual estão submetidos. Conforme veremos, o nosso modelo de sistema também tem trazido algumas insatisfações, como a excessiva fragmentação partidária e o aumento no custo das campanhas políticas, podendo, inclusive, comprometer a nossa ordem democrática.

2.4 Dos desafios do sistema eleitoral brasileiro: reflexos no custo das campanhas

O sistema eleitoral é um procedimento institucionalizado no qual são estipuladas as regras que determinam de que modo os votos de uma eleição atuarão na definição do corpo político que exercerá o poder de um governo legítimo. Ele tem a função de organizar as eleições e transformar os votos em mandatos políticos.

Nas palavras de Dieter Nohlen¹⁸⁵ os sistemas eleitorais são “o modo pelo qual os eleitores expressam em votos sua preferência partidária ou pessoal, a qual será traduzida em mandatos”.

A forma que esses sistemas assumem em determinada sociedade, conforme José Jairo Gomes¹⁸⁶, decorre da atuação, da interação e dos conflitos travados entre as diversas forças político-sociais constituídas ao longo da história. Como espécies de sistemas eleitorais, podemos citar o majoritário, o proporcional e o misto (formado pela combinação de elementos dos outros dois).

No sistema majoritário, o candidato que obtiver a maioria dos votos vence a eleição. Considera-se maioria, tanto a absoluta, a qual compreende a metade dos votos dos eleitores mais um, como a relativa (ou simples), que, por sua vez, considera eleito o candidato que alcançar o maior número de votos em relação aos seus adversários.

O sistema proporcional, de acordo com Thales Tácito Cerqueira¹⁸⁷, é aquele em que a representação ocorre na mesma proporção da preferência do eleitorado pelos partidos políticos. Ao contrário do sistema majoritário, o proporcional pode ocorrer de duas formas: lista fechada ou lista aberta.

No sistema proporcional de lista fechada (pré-ordenada), existente em várias democracias, (como é o caso da Suécia, Suíça, Espanha, Portugal, Uruguai, Argentina, dentre outras), o eleitor vota no partido, ou na legenda, em todo o estado, o qual se encarrega de selecionar, por uma votação de lista, os candidatos que efetivamente ocuparão os mandatos eletivos. Então, são apurados os votos dados a

¹⁸⁵ NOHLEN, Dieter. *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa*, p. 16. In: Luís Virgílio Afonso da Silva. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo, SP: Malheiros, 1999, p. 36.

¹⁸⁶ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2016, p. 143.

¹⁸⁷ CERQUEIRA, Thales e Camila. *Direito Eleitoral Esquematizado*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 141.

cada partido, e as vagas a serem preenchidas por cada sigla distribuídas de forma proporcional.

A grande vantagem desse sistema é possibilitar a organização das minorias e a organização dos partidos em correntes ideológicas, doutrinárias e programáticas mais visíveis; entretanto, tem como desvantagem o fato de o eleitor se distanciar muito do representante eleito.

O sistema de lista aberta (utilizado no Brasil), consoante Marcos Ramayana¹⁸⁸, é aquele em que os eleitores escolhem diretamente seus respectivos candidatos. Para o autor, o ideal seria que houvesse uma fiel correspondência entre as preferências dos eleitores manifestadas nas urnas e a distribuição do poder entre as siglas partidárias, a fim de que o excesso de partidos políticos não provocasse instabilidade no poder, por meio da chamada “crise de governabilidade” (nesse tipo de situação, o partido governista tende a governar em forma de coalizão, uma vez que não alcança a maioria necessária dos representantes no parlamento).

No tocante ao sistema misto, este é constituído pela combinação de elementos do majoritário e do proporcional com vistas às eleições parlamentares. É o sistema predominante na Alemanha e no México.

Os estudos realizados revelam que os países democráticos que adotaram um ou outro sistema eleitoral, ou, ainda, os que conjugaram os dois num sistema misto, com suas respectivas peculiaridades, têm obtido melhor êxito que o Brasil.

No referido sistema (chamado no Brasil de distrital misto), parte dos deputados é eleita pelo voto proporcional e parte pelo voto majoritário. A circunscrição eleitoral (União, Estados, Distrito Federal e Município) é dividida em distritos e, no dia da eleição, os eleitores recebem duas listas de votação, uma majoritária relativa ao distrito, e outra proporcional, referente a toda a circunscrição. Na primeira lista, cabe aos eleitores votarem no candidato indicado pelos partidos no respectivo distrito, sendo considerado eleito o candidato que mais obtiver voto. Na outra lista, os eleitores votam no partido. No final, o parlamento é composto pela soma dos eleitos nas duas listas de votação.

¹⁸⁸ RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 143.

Para José Jairo Gomes¹⁸⁹, trata-se de um sistema superior ao que se encontra em vigência, atualmente, por reduzir, consideravelmente, o valor das campanhas, pois, por meio desse sistema, os candidatos distritais somente poderão angariar votos nos distritos em que concorrerem, possibilitando o ingresso de novos atores na política, além de diminuir a influência do poder econômico e político, bem como dos meios de comunicação social.

Sobre as expressões sistema distrital e voto distrital, Virgílio Afonso da Silva¹⁹⁰ preleciona que, mesmo sendo de utilização frequente no Brasil, não possuem valor distintivo entre os sistemas eleitorais. Consoante o autor, trata-se, apenas, de uma de suas variáveis, qual seja, o distrito, o que não é suficiente para distinguir se o sistema é *majoritário* ou *proporcional*.

Na literatura especializada, entretanto, o sistema distrital apresenta natureza majoritária. Assim, os partidos políticos poderiam indicar um candidato para concorrer em cada um deles. E, disputados os votos, eleger-se-ia um representante de cada distrito para o parlamento.

Pois bem, no sistema majoritário-distrital, existente nas democracias mais antigas (Estados Unidos, Inglaterra, França, Canadá, Austrália e Índia), cada partido lança apenas um candidato, o qual é eleito pelo sistema majoritário, e como só há um candidato por partido, a campanha é partidária, e não individualizada.

Podemos citar como vantagem desse sistema: a estabilidade política, a governabilidade (entendida esta como a capacidade de o governo poder implementar suas próprias políticas mediante uma articulação efetuada entre partidos políticos que constituem maioria na base aliada), a representação de todas as regiões no parlamento e, especialmente, a proximidade do eleitor com os seus representantes. A maior desvantagem, é não permitir a representação das minorias.

No Brasil, tanto o sistema majoritário como o proporcional estão previstos na Constituição Federal de 1988, e foram as opções encontradas para a representação mais ampla da nossa sociedade.

¹⁸⁹ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2016, p. 156.

¹⁹⁰ DA SILVA, Luís Virgílio Afonso. Sistemas Eleitorais. São Paulo, SP: Malheiros, 1999, p. 26.

Ocorre que o sistema proporcional com lista aberta tem sido bastante criticado, dentre outros motivos, por tornar as campanhas políticas muito dispendiosas, e por provocar a excessiva fragmentação partidária.

Segundo Renato Lessa:

[...]
o Presidencialismo, ao permitir a escolha direta do ocupante do Executivo, maximiza a dimensão da governabilidade do sistema político, enquanto o sistema eleitoral proporcional permite maximizar a dimensão representativa, ou seja, agregaria a facilidade para formar governos decorrentes do presidencialismo, com a representação parlamentar equânime derivada do sistema proporcional.¹⁹¹

A excessiva fragmentação partidária pode fazer com que o chefe do Executivo busque meios nem sempre éticos de cooptação por meio do famoso “toma lá, dá cá” da política brasileira: oferecimento de cargos, favores e outros instrumentos que não são necessariamente ilegais, mas também não são considerados éticos.

Luís Virgílio Afonso da Silva preconiza que uma das críticas mais recorrentes no sistema eleitoral brasileiro é justamente a multiplicação de partidos, os quais se tornam despidos de qualquer importância:

[...]
uma das críticas mais frequentes ao sistema eleitoral brasileiro é que ele favorece a multiplicação de partidos políticos, possibilitando a criação de partidos despidos de qualquer importância e cuja única finalidade é tirar proveito de algum possível poder de barganha em votações ou eleições importantes. [...] a inexistência de uma coesão partidária acabou gerando uma coesão suprapartidária de caráter corporativo. Não é difícil perceber uma nítida tendência à formação de bancadas, compostas por deputados de diversos partidos, com o intuito de defender opinião de seu grupo profissional ou religioso.¹⁹²

Na mesma linha de entendimento José Jairo Gomes afirma que o nosso sistema eleitoral de lista aberta é acusado de semear a discórdia no interior dos partidos, porque estimula a competição entre os candidatos, já que a lista é encabeçada pelos mais votados:

[...]

¹⁹¹ Disponível em: <<http://blogdocchs.filoinfo.net/node/301>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

¹⁹² DA SILVA, Luís Virgílio Afonso. Sistemas Eleitorais. São Paulo, SP: Malheiros, 1999, p. 165.

porquanto a disputa por votos se dá em todo o território do Estado-Federado, no caso de Deputados Federal e Estadual. Daí a necessidade de o candidato buscar apoio político em diversas fontes para lograr a eleição ou reeleição, retribuindo mais tarde com o apadrinhamento e as famosas “emendas no orçamento público”. Há, ainda, invulgar fomento à irresponsabilidade, dada a enorme dificuldade de se estabelecer vínculo sério entre os cidadãos e os seus representantes. Isso explica o fato de muitos eleitores nem sequer se recordarem do nome dos candidatos em quem votaram. Explica também o fato de muitos parlamentares não demonstrarem qualquer consideração com seus eleitores.¹⁹³

Para o Deputado Federal Marcelo Castro¹⁹⁴, o modelo do sistema eleitoral adotado no Brasil combina, inadequadamente, o que é próprio do sistema majoritário-distrital com as peculiaridades do sistema proporcional, de modo que essa problemática acaba incidindo no alto custo das campanhas individualizadas, pois, em ambos os sistemas majoritário-distrital e proporcional, as campanhas são partidárias e não individualizadas, ao contrário do Brasil, cujas campanhas são individualizadas, ou seja cada candidato precisa ter seus próprios carros de som, *jingles*, cartazes, placas, cavaletes etc. e, ainda, um “exército” de cabos eleitorais em todo o Estado.

Em consequência, o parlamentar afirma estarmos diante das seguintes situações¹⁹⁵: grande influência do poder econômico no pleito eleitoral; número excessivo de campanhas eleitorais para o parlamento e um número considerável de partidos frágeis, sem coesão interna, pouco ou nada ideológicos e programáticos; distanciamento e falta de interação entre o eleitor e seu representante; relação pouco ‘republicana’ entre financiadores e candidatos; custo exorbitante do marketing eleitoral etc.

No tocante ao número excessivo de campanhas eleitorais, Marcelo Castro registra que:

No último pleito, foram 6.175 candidatos a deputado federal e 14.875 candidatos a deputado estadual, portanto foram realizadas 6.175 campanhas para deputado federal e 14.875 campanhas para deputado estadual, perfazendo um total de 21.050 campanhas.

[...]

são 28 partidos representados no parlamento brasileiro, enquanto nos EUA são apenas 2, na Inglaterra são 2, na França são 11, na Suécia são 8, na

¹⁹³ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2016, p. 152.

¹⁹⁴ Disponível em: <<http://www.marcelocastropi.com.br/Ed-web-cartilha-reforma-politica.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

¹⁹⁵ *Ibidem*

Espanha são 12, no Japão são 6, na Alemanha são 6, na Austrália são 5, no Canadá são 5, etc. Não é crível que só nós estejamos certos.¹⁹⁶

Ressalte-se que, atualmente, existe no Brasil um total de 35 agremiações. Nas eleições gerais de 2014, 28 partidos alcançaram assentos na Câmara dos Deputados, o que pode levar a uma séria fragmentação do sistema partidário e colocar em risco a governabilidade do país. Em razão disso mais de 70% dos eleitores não se recordam em quem votaram para o parlamento, dois anos após passadas as eleições.

Esse quadro nos alerta para a existência de uma relação pouco “republicana” entre financiadores e candidatos, especialmente quando verificamos os sucessivos e inesgotáveis escândalos de corrupção política, de abuso de poder econômico, de caixa “dois”, de vultosas doções para campanhas eleitorais estampados na mídia nacional.

O nosso sistema eleitoral também é acusado de gerar distorções na representação, de forma que o eleitor, ao votar em determinado candidato, tem o seu voto contabilizado no total de votos do partido ou da coligação para se apurar a quantidade de vagas no parlamento a que o partido ou a coligação terá direito.

Com efeito, as vagas obtidas pelo partido político ou pela coligação são preenchidas pelos mais votados, conforme se depreende da norma insculpida no art. 107 do Código Eleitoral:

Art. 107- Determina-se para cada partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.¹⁹⁷

Na tentativa de minorar esta problemática, a Lei nº 13.165/2015 introduziu a regra segundo a qual as vagas somente poderão ser preenchidas pelos candidatos que tiverem obtido votação nominal superior a 10% do quociente eleitoral. É o que impõe os arts. 108 e 109, I, do Código Eleitoral, *in verbis*:

Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez

¹⁹⁶ Disponível em: <<http://www.marcelocastropi.com.br/Ed-web-cartilha-reforma-politica.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

¹⁹⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 25 abr. 2015.

por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) Parágrafo único. Os lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o caput serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

Enfim, não há como ignorar os problemas vivenciados pelo país no campo da política, de modo que se tornou frequente a crítica ao grave déficit de representatividade das nossas instituições. Percebe-se, claramente, os anseios da sociedade por mudanças no sistema.

O essencial é que, em respeito à nossa democracia, sejam adotadas medidas que reduzam a influência do poder econômico sobre a política, em harmonia com o projeto constitucional e com os interesses da cidadania. Utilizando-se da expressão de Boaventura de Souza Santos¹⁹⁸, é preciso “democratizar a democracia”.

Conquanto a Constituição Federal não estabeleça um modelo de financiamento político e eleitoral, nela contém diretrizes a serem observadas na arrecadação de fundos em campanhas, as quais não estavam sendo respeitadas.

De fato, ao constituir os princípios da democracia, da igualdade política e da República como basilares do direito constitucional brasileiro, nossa Constituição traçou os parâmetros a serem observados pelo legislador infraconstitucional na elaboração de normas relativas a doações a campanhas e partidos políticos, conclamando-o a adotar medidas que viessem a afastar do processo político a influência perniciosa do poder econômico nas eleições.

Dito isso, passemos à análise do modelo normativo de financiamento político e eleitoral adotado no Brasil, o qual sofreu modificações.

¹⁹⁸ SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Capítulo 3 – DO MODELO NORMATIVO DE FINANCIAMENTO POLÍTICO E ELEITORAL

Inicialmente, podemos definir o financiamento político como sendo “o financiamento (legal e ilegal) de atividades em curso de um partido político e de campanhas eleitorais (em particular, as campanhas de candidatos e partidos políticos, mas também de terceiros)”.¹⁹⁹

O uso do dinheiro e o respectivo acesso a ele pelos partidos políticos constitui a base sobre a qual o financiamento político é construído. Entretanto, esta questão apresenta controvérsia e muita complexidade, porque está intimamente relacionada com aspectos jurídicos e políticos do Direito Constitucional e do Direito Eleitoral, como o sistema de governo, de partidos políticos e os sistema eleitoral, os quais já tivemos a oportunidade de examinar.

No Brasil, ressalvadas as vedações constitucionais e legais, estas agremiações são financiadas pelas seguintes fontes (diretas e indiretas): doações de pessoas físicas; recursos do Fundo Partidário; isenção Tributária; e acesso Gratuito ao Rádio e à Televisão, mediante compensação tributária. Cada uma dessas categorias, geralmente, possui uma extensão diferente e, portanto, requer uma abordagem específica de captação de recursos, controle e requisitos de informação.

Em nosso modelo, tanto os partidos políticos como as candidaturas podem ser financiados com recursos públicos e privados (sistema misto). Essa forma de financiamento decorre da Constituição Federal, das alterações legislativas promovidas na Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e na Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) após a Minirreforma Eleitoral (Lei nº 13.165/2015), bem como das Resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Por meio desse sistema, as fontes de financiamento, bem como suas regras, alcance e limitações, não se concentram, unicamente, no Estado, permitindo que aquelas se tornem conhecidas pelo povo.

3.1 Informações relevantes sobre os modelos de financiamento eleitoral e o incentivo à participação dos cidadãos no processo político em outros países

¹⁹⁹ FALGUERA, Elinet *al* (Edi.). Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro (RJ): FGV, 2015, p. 25.

O sistema misto também tem predominado na América do Norte e na Europa, a exemplo da Alemanha, Estados Unidos, Espanha, França e Portugal. Com a união das duas fontes (pública e privada), busca-se garantir tanto o incentivo à participação popular, diretamente, mediante cotas ou doações, como possibilitar a igualdade e o equilíbrio entre os candidatos, pois o envolvimento direto dos cidadãos no critério de alocação do aporte público mostra-se uma forma eficiente de distribuição de recursos destinados ao financiamento de campanha eleitoral.

Acerca da participação dos cidadãos na alocação de recursos públicos em outros países, importante registrar que existem, basicamente, três modelos a serem observados: *matching fund*; o desconto no imposto de renda; e o “financiamento cidadão”. Vejamos o que vem a ser cada um deles.

3.1.1 Matching Fund

Essa forma de arrecadação surgiu na Alemanha, no qual os fundos públicos não podiam ser superiores aos recursos privados arrecadados. Consoante Delia Rubio²⁰⁰, tem por fim cumprir dois objetivos fundamentais: criar incentivos para que os partidos se associem à sociedade na busca de aportes do orçamento do Estado; e fazer com que o financiamento público seja proporcional ao enraizamento social dos partidos, pois considera, no cálculo de distribuição, o valor arrecadado por pessoas físicas.

Esse sistema fortalece os cidadãos na sua capacidade de influenciar a dinâmica da campanha política porque, em última instância, não é um mecanismo cego à vontade do cidadão, mas inteligente, que passa os recursos públicos via decisão do cidadão. Isso é interessante para fortalecer a equidade e participação cidadã como deveríamos imaginar os subsídios públicos.

Benjamin Gonçalves, Caio Magri e Marina Martins Ferro, fazendo uma comparação desse modelo de arrecadação na Alemanha e Estados Unidos, aduzem que:

Na Alemanha, as organizações partidárias recebem *matching funds* como contribuições ordinárias dos seus filiados, como contribuições dos

²⁰⁰ RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. In: Novos Estudos-CEBRAP, n. 73, p. 5-15, 2005, p. 10.

mandatários e como doações. Para cada euro de recursos dessas fontes, o partido recebe 38 centavos de euro do Estado. Esse cofinanciamento vale apenas para recursos de pessoa física até 3.300 euros (cofinanciamento de 1.254 euros). Nos Estados Unidos o sistema de *matching funds* é aplicado nas eleições primárias para presidente. Nesse caso, o Estado paga uma soma equivalente à doação privada recebida. A cada dólar doado o candidato recebe outro em recursos públicos. A exemplo do que ocorre na Alemanha, o aporte público complementar é limitado a pequenas doações, que no caso das primárias para presidente são de no máximo US\$ 250 por eleitor. Acima desse valor, as doações privadas não são complementadas por recursos públicos.²⁰¹

Para o candidato, a escolha do modelo é voluntária. Entretanto, a partir do momento que decide fazer uso dele, só se torna possível o recebimento de recursos públicos após receber doações de pessoas físicas, ou seja, fica sujeito às respectivas regras. Em Nova Iorque, por exemplo, a cada 6 (seis) destinações privadas é feita 1 (uma) destinação pela pública.

3.1.2 Desconto no Imposto de Renda

Segundo Benjamin Gonçalves, Caio Magri e Marina Martins Ferro²⁰² esse modelo tem por fim incentivar a participação dos cidadãos na alocação de recursos públicos destinados ao financiamento de partidos políticos aplicando, em contrapartida, o ressarcimento de gastos com tributos. Dessa forma, o cidadão ou a empresa recebe do Estado o valor total ou de parte das doações que realizou por meio de créditos no cálculo do imposto de renda.

Para os mencionados autores, Canadá e França adotam sistemas similares:

No **Canadá**, introduzido com a primeira grande reforma do sistema de financiamento político no país, em 1974, esse modelo incentiva os cidadãos a fazer doações a partidos políticos privilegiando montantes moderados. Inicialmente, sobre os primeiros 100 dólares canadenses de cada doação, o cidadão recebia um crédito de 75 dólares (75%), a ser descontado no imposto de renda. Os valores posteriormente foram ajustados. Hoje, essa porcentagem vale sobre os primeiros 400 dólares de cada doação. A restituição cai para 51% para valores acima de 1.275 dólares. [...]. Na França, um sistema similar é praticado. Os doadores têm direito a um desconto no imposto de renda de 66% do valor doado, até um limite de 7.500 euros por pessoa física.²⁰³

²⁰¹ GONÇALVES, Benjamin S; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins. A Responsabilidade das empresas no processo eleitoral: edição 2014 (ed. e coord. de Benjamin S. Gonçalves). São Paulo: Ethos, ago. 2014.

²⁰² Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/cedoc/a-responsabilidade-das-empresas-no-processo-eleitoral-edicao-2014/#.VSsNqxd1fF5>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

²⁰³ *Ibidem*

Uma das críticas que se faz a este modelo é que ele não consegue mobilizar o financiamento pelo cidadão comum²⁰⁴: “no Canadá, que tem aproximadamente 20 milhões de eleitores, apenas cerca de 50 mil fazem uso dessa forma de doação, a grande maioria pertencente ao estrato mais alto da sociedade”. Mas, ainda assim, mostra-se com grande vantagem sobre as grandes doações empresariais.

3.1.3 Financiamento cidadão

Para os autores Benjamin Gonçalves, Caio Magri e Marina Martins Ferro²⁰⁰ este modelo é considerado radical, e tem por fim permitir que os cidadãos possam decidir diretamente sobre a destinação de recursos públicos para candidatos ou campanhas políticas, independentemente de doação privada.

Nesse sistema de coparticipação, os cidadãos receberiam um bônus do Estado para o financiamento de campanhas eleitorais, com o mesmo valor para todos (como, por exemplo, R\$ 30,00), ou seja, cada cidadão estaria autorizado a ordenar a transferência de determinada quantia dessa conta para o partido ou candidato de sua escolha. Esse dinheiro ficaria disponível numa conta virtual na Justiça Eleitoral que, por sua vez, transferriria o recurso indicado para o destinatário por ele designado.

Esta ideia foi inicialmente apresentada no livro “Voting with Dollars”, de Bruce Ackermann e Ian Ayres, de 2002 mas ainda não foi adotada em nenhum país. No Brasil, a proposta no meio acadêmico era a de que os eleitores decidissem a alocação dos recursos por ocasião do comparecimento na urna eletrônica.

Para Benjamin Gonçalves, Caio Magri e Marina Martins Ferro²⁰⁵ o financiamento cidadão “tornaria a voz dos cidadãos mais forte no processo de financiamento das eleições e dos partidos. Não seriam mais as empresas os maiores financiadores, mas os eleitores”. Todavia, deveria ser encontrada uma saída para a distribuição dos recursos públicos que não distorcesse a competição eleitoral.

²⁰⁴ Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/cedoc/a-responsabilidade-das-empresas-no-processo-eleitoral-edicao-2014/#.VSsNqxd1fF5>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

²⁰⁵ *Ibidem*

Como podemos observar, cada sistema político possui um modo de estimular a aproximação dos políticos com a sociedade. Em contraponto, a experiência nos mostra que a forma pela qual os partidos políticos lidam com as respectivas finanças públicas depende da capacidade de cada uma aliada à vontade política.

Muitas vezes as siglas enfrentam dificuldade para controlar o fluxo do dinheiro. Dentre as dificuldades enfrentadas pelos partidos (a nível municipal, estadual e nacional) podemos mencionar a falta de uma equipe capacitada e rede de apoio necessários para controlar as receitas e as despesas, de maneira eficiente e transparente. A situação pode se agravar ainda mais se considerarmos que os recursos podem ser controlados por atores internos, os quais muitas vezes contribuem com seus próprios aportes, de grandes dimensões.

No ponto, Magnus Ohman ressalta que:

[...]

os líderes do partido podem até obstruir as finanças transparentes se perceberem que essa transparência é uma ameaça ao seu controle ou influência. Além disso, e muitas vezes até mais importante, os partidos frequentemente ultrapassam o limite da integridade política por oportunismo político ou até mesmo por medo de punição criminal. Os principais financiadores ou redes criminosas podem converter-se em alavancas tentadoras ou ameaçadoras para os líderes partidários que queiram ganhar eleições. Suportar tais pressões em circunstâncias de competição política intensa requer integridade e coragem. Esses desafios onipresentes, e a dificuldade de combatê-los, fizeram muitas vezes com que os partidos fossem o elo mais fraco no debate sobre como controlar a função do dinheiro na política.²⁰⁶

Pois bem, as normas dispostas no ordenamento jurídico brasileiro deram mostra de que, apesar de tentarem buscar o equilíbrio dos pleitos, não estavam conseguido evitar a influência do poder econômico no resultado das eleições, o que tem gerado grandes preocupações em torno da nossa ordem democrática. O elevado custo das campanhas eleitorais e o perfil de quem mais contribuiu (pessoas jurídicas) revelou a fragilidade de nossa democracia representativa.

Tal preocupação pode ser constatada, inclusive, nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal e ex-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, José Antônio Dias Toffoli, quando critica o financiamento de campanhas por pessoas

²⁰⁶ OHMAN, Magnus. Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro (RJ): FGV, 2015, p. 29.

jurídicas e indaga: “quem financia a democracia no Brasil, são as corporações ou é a cidadania?”²⁰⁷

Vemos que o grande desafio para a integridade das eleições, tanto nos países emergentes como nas democracias maduras, tem sido justamente a necessidade de regular o financiamento político desordenado, conforme identificado por Kofi A. Annan no relatório 2012, da Comissão Mundial sobre as Eleições, Democracia e Segurança²⁰⁸. Muito já foi e muito ainda será discutido.

Nesse diapasão, analisemos o panorama geral das regras e valores utilizados para organizar os fluxos de recursos nas campanhas eleitorais, para, finalmente, verificarmos a sistemática legal atual do financiamento público e privado no Brasil, comparando-a com o modelo utilizado anteriormente.

3.2 Das regras utilizadas para organizar os fluxos de recursos: valores e enfoques

A análise das regras utilizadas para organizar os fluxos de recursos, consoante Bruno Wilhelm Speck, encontra melhores resultados quando se precede ao exame dos valores ou objetivos visados pelas reformas. É o que passaremos a analisar.

3.2.1 Dos valores

Os valores são menos explicitados. Entretanto, segundo Speck²⁰⁹, três são mencionados frequentemente em muitos países, a saber: equidade e participação cidadã; competitividade; e conservação/preservação da independência dos representantes eleitos. Vejamos o que vem a ser cada um:

²⁰⁷ CANÁRIO, Pedro. Toffoli é contra financiamento de campanhas por empresas. 12 de dezembro de 2013, 6h52. Consultor Jurídico. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-dez-12/ministro-dias-toffoli-financiamento-campanhas-empresas>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

²⁰⁸ FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro. FGV, 2015, p. 9.

²⁰⁹ CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA, 2015, Brasília.

3.2.1.1 Equidade e participação cidadã

Busca-se preservar, de alguma forma, o valor básico da democracia, o qual confere um peso igual a cada cidadão no processo representativo. O financiamento de campanha de forma irregular, por exemplo, coloca em risco esse valor, porque traz desigualdades pelo uso de recursos não contabilizados (famoso “caixa 2”).

3.2.1.2 Competitividade (equilíbrio das eleições)

Por meio deste valor, objetiva-se manter e aumentar a competitividade. As principais ferramentas que se dispõem para alcançá-lo são os tetos para os gastos e os subsídios.

Neste ponto, vale uma observação.

Estas ferramentas (tetos e subsídios) são consideradas o principal argumento para se ter eleições mais justas e equitativas, porquanto os candidatos teriam as mesmas condições tanto em relação à mobilização de recursos, como também para influenciar a dinâmica das eleições com recursos. Entretanto, muito se discute sobre esta tese.

Para Speck²¹⁰, a aposta nos tetos de campanha para melhorar o equilíbrio das disputas eleitorais é uma receita duvidável, pois, se imaginarmos a regra do teto igual (com a campanha limitada), os homens teriam muito mais chances de se elegerem do que as mulheres, tendo em vista que, tirando o peso dos recursos financeiros, a desigualdade em outros campos em relação a outros tipos de recursos aumentaria, como é o caso da experiência na política.

Seguindo o mesmo raciocínio, Daniel Zovato²¹¹ cita o caso dos governantes que tem uma certa vantagem sobre os novos concorrentes por disporem de capital político. Neste caso, os recursos importariam de forma muito diferente.

²¹⁰ CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA, 2015, Brasília.

²¹¹ *Ibidem*

3.2.1.3 Conservação/preservação da independência dos representantes eleitos

Este último valor é o mais presente nesta década. Tem por finalidade manter a independência dos mandatários eleitos da influência de poderosos interesses econômicos.

3.2.2 Dos enfoques

No tocante aos aspectos do financiamento político e eleitoral, conforme os ensinamentos de Bruno Speck²¹², podemos analisar o tema sob três enfoques: vetos para determinadas doações e limites de doações; teto para gastos de candidatos e partidos; e a grande área de recursos públicos diretos e indiretos sendo alocados para partidos (subsídios). Vejamos.

3.2.2.1 Vetos para determinadas doações e limites de doações

Visa preservar a equidade e participação cidadã de duas formas: primeiro, excluindo atores que não sejam cidadãos do processo de financiamento; segundo, tornando os que ficam, cidadãos mais iguais com limites para o volume dessas doações.

3.2.2.2 Teto para gastos de candidatos e partidos

Sob essa perspectiva, podemos ter teto de gastos para candidatos com valores altos de cidadãos ricos ou de empresas, de forma que este enfoque exerce pouca influência sobre o primeiro valor já mencionado. Exemplo: 10% de quem possui uma renda milionária não tem o mesmo valor de 10% de quem possui pouca renda.

3.2.2.3 A grande área de recursos públicos diretos e indiretos sendo alocada para partidos (subsídios)

Refere-se ao Financiamento Público.

Sobre este último aspecto, poderíamos pensar que grande parte das modalidades de subsídios públicos não fortalece a equidade e participação do

²¹² CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA, 2015, Brasília.

cidadão, ou até mesmo afasta o papel do cidadão no processo eleitoral. A tese da cartelização dos partidos políticos inventada por cientistas políticos nos anos 90, por exemplo, propõe que os partidos que estão no poder tendem a desenhar sistemas de financiamento público que excluam novos competidores. Mas, ao que se sabe, nem todas as modalidades de financiamento público afastam ou ignoram o cidadão.

De fato, existem formas muito interessantes de alocar recursos públicos que incluem e fortalecem o cidadão, como é o sistema das primárias adotado nos Estados Unidos no qual para cada doação de pequeno valor de um cidadão, os EUA aportam o mesmo valor complementar²¹³. É o caso do sistema de *matching funds* (fundos complementares) já analisado.

No caso do Brasil, a distribuição dos recursos diretos (dinheiro) e indireto (tempo de propaganda) parece não levar em conta a vontade do cidadão porque mesmo que somente 20 % dos cidadãos votassem, o volume de recursos públicos alocado ao Fundo Partidário e a quantidade de tempo destinado à propaganda seria exatamente idêntico como é hoje. Portanto, a aprovação pelo cidadão do comportamento dos partidos políticos não é considerada no sistema atual.

Dito isso, passemos à análise do modelo de financiamento político e eleitoral existente, atualmente, no Brasil à luz das principais mudanças operadas em nossa legislação.

3.3 Do financiamento público

O financiamento público é aquele dotado, unicamente, de dinheiro público, e encontra-se disciplinado em legislação específica, conforme preconiza o art. 79 da Lei nº 9.504/97²¹⁴, que impõe: “o financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinado em lei específica”.

Considerando que os partidos desempenham um papel crucial nos sistemas democráticos representativos, o Estado deve assegurar que eles disponham do apoio e dos recursos necessários para seu funcionamento ordinário ou eleitoral, bem como para sua institucionalização e fortalecimento democrático. Todavia, os partidos

²¹³ FOLHA DE SÃO PAULO. As primárias. Para entender direito. UOL. Disponível em: <<http://direito.folha.uol.com.br/primarias.html>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

²¹⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 28 maio 2016.

não podem se tornar “dependentes” do Estado, o qual deve se limitar a suprir as necessidades das agremiações para que cumpram fielmente suas finalidades.

Consiste no fornecimento de fundos públicos para que os partidos políticos realizem campanhas eleitorais, e tem como finalidade evitar ou reduzir a interferência do poder econômico privado nas campanhas, assegurar a igualdade nas disputas, bem como conferir maior transparência aos gastos realizados.

A ideia que permeia a concessão de financiamento público é que este visa garantir um aporte adequado de recursos para que as partes tenham oportunidades equitativas de competição, e não em função de maiores ou menores recursos financeiros que venham a receber de outras fontes, que poderiam transformar os processos eleitorais em meros ritos democráticos, com ganhadores e perdedores pré-determinados. Além disso, tem por fim fazer com que as receitas e as despesas dos partidos possuam transparência na contabilidade apresentada, sendo sujeitas aos órgãos de controle e fiscalização dos cofres públicos.

O art. 17, §3º, da Constituição Federal de 1988 estatui que os partidos políticos tenham direito a recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário). Assim, os recursos direcionados aos partidos, direta ou indiretamente, são provenientes tanto do Fundo Partidário (direto), como oriundos de imunidade tributária (art. 150, VI, c, da CF/88) e acesso gratuito ao rádio e à televisão (indiretos).

O financiamento direto refere-se ao fornecimento de fundos públicos (dinheiro) aos partidos políticos para o funcionamento regular destes, através de subvenções, subsídios, restituição ou reembolso (em dinheiro ou bônus), mediante a observância de certas condições. Segundo Alice Kanaan, esses valores variam:

[...]

Os valores correspondentes ao financiamento público direto podem ser *variáveis*, como ocorre no Brasil, na Alemanha, na Áustria, na Bélgica, na Espanha, em Portugal, na França, na Itália, nos Países Baixos e em outros, ou *invariáveis*, a exemplo da Argentina e Nicarágua. Nos Estados Unidos, o financiamento público é direto, mas parcial, para campanhas e convenções apenas em relação à eleição presidencial.²¹⁵

²¹⁵ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coordenador). Temas

Os recursos atinentes ao Fundo Partidário são repassados pelo Tesouro Nacional (orçamento público) ao Tribunal Superior Eleitoral, através do qual é efetuada a distribuição dos duodécimos dos fundos aos diretórios nacionais dos partidos políticos.

Por sua vez, o financiamento indireto consiste nos serviços ou benefícios fiscais concedidos pelo Estado em favor dos partidos políticos e candidatos, como, por exemplo, serviços e estrutura utilizados pelo partido ou pagamento de alguns custeios de correio, cessão de espaço público (utilização de prédios públicos para realização de convenção), ou dos meios de comunicação. Sinteticamente, são oriundos de imunidade tributária (art. 150, VI, c, da Constituição Federal de 1988) e acesso gratuito ao rádio e à televisão (indiretos).

Assim sendo, os partidos políticos têm acesso ao horário eleitoral gratuito no rádio e televisão para realizar propaganda partidária e eleitoral, conforme o mencionado art. 17, § 3º, da Constituição Federal, e as Leis nºs 9.096/95 e 9.504/97. A contraprestação em favor das emissoras de rádio e televisão consiste em conceder compensação fiscal pela cedência do horário eleitoral gratuito, conforme o tempo e o espaço utilizados, previamente estabelecidos em lei.

O estudo relativo ao Fundo Partidário é de grande importância para a presente pesquisa, motivo pelo qual teceremos algumas considerações acerca da sua origem e evolução numérica no Brasil.

3.3.1 Da origem do Fundo Partidário

Muito embora o emprego dos recursos públicos nas eleições tenha sido cogitado nos Estados Unidos pelo Presidente Theodore Roosevelt desde 1907, os estudos apontam que o financiamento público foi adotado, primeiramente, no Uruguai, em 1928, mediante a entrega de recursos orçamentários para subsidiar o financiamento público direto das atividades partidárias.

Entretanto, conforme Sergei Medeiros Araújo²¹⁶, a aceitação da ideia de que o Estado pudesse financiar os partidos políticos e as campanhas eleitorais somente ganhou expressividade na segunda metade do século XX, quando foi sucessivamente acolhida pela Argentina (1955), Costa Rica (1956), Brasil (1965), Suécia (1966), Finlândia e Dinamarca (1969), Noruega (1970), Israel (1973), EUA e Canadá (1974), Áustria e Japão (1975) e, posteriormente, disseminada por quase todas as democracias no mundo.

No Brasil, o Fundo Partidário foi instituído em 1965 no período da ditadura militar e teve existência ininterrupta até os dias de hoje, embora tenha sofrido uma série de alterações. A atual Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) conferiu as diretrizes necessárias para o funcionamento do Fundo no período democrático, e, em 2015, com a Minirreforma Eleitoral, foram trazidas importantes alterações para a referida legislação.

A despeito de o Fundo Partidário ter sido implementado em 1965, Fernando Limongi²¹⁷ chama a atenção para um fato curioso pertinente aos argumentos utilizados pelos políticos, em 1950, para justificarem a aprovação do financiamento público de despesas eleitorais, e que também constitui a essência da tese invariante de hoje, qual seja, a necessidade de afastar das agremiações partidárias a influência do poder econômico, eliminando a corrupção política e a dependência financeira.

Naquele época, os políticos já clamavam por aportes para financiarem suas atividades, e esse discurso, assim como hoje, também sugeria a ideia de degeneração das eleições que estávamos vivendo, ou seja, mal tínhamos começado a ter eleições e já se mencionava que elas eram decadentes.

Vale lembrar que, antigamente, os partidos políticos não solicitavam recursos públicos para disseminarem seus programas, para fazerem campanhas, mas para utilizarem o dinheiro em despesas mais elementares, como as relativas ao alistamento de eleitores, transporte, impressão e distribuição de cédulas etc.

²¹⁶ ARAÚJO, Sergei Medeiros. O Financiamento público nas eleições brasileiras. In RAMOS, André de Carvalho (coordenador). Temas de direito eleitoral no século XXI. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 316.

²¹⁷ CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA, 2015, Brasília.

Os estudos demonstram que o comportamento dos eleitores era inteiramente controlado pelos políticos, do início ao fim do processo, uma vez que os próprios candidatos eram os responsáveis pela impressão das cédulas, pois não havia ainda as cédulas oficiais. Ou seja, os políticos sabiam, exatamente, em quem os eleitores (que eles mesmos alistavam) votavam.

Para Limongi²¹⁸, a tese do financiamento público era convincente, pois invocava uma expectativa do que deveria ser a boa atividade política, que é aquela em que os governantes sejam considerados independentes, estando acima dos interesses propostos pelos financiadores de campanha. Entretanto, segundo o autor, o referido argumento revelou-se frágil, porque continha idêntica justificativa utilizada para negar o direito de voto aos mais pobres, ou seja, quem não tem recursos próprios (propriedade) não tem como se manter alheio às investidas dos interessados em corrompê-los.

Assim, quando os políticos defendiam o financiamento público simplesmente tentavam reverter esse argumento a seu favor, colocando a relação com os respectivos financiadores como centro da discussão e desconsiderando, inteiramente, as relações com os eleitores.

O Fundo Partidário não foi implementado da forma como foi proposta em 1950. Em consequência, o apoio ao Fundo cedeu lugar à disputa para a adoção da cédula oficial, a qual foi implementada por força da Lei nº 4.109/1962 (que criou a cédula oficial de votação nas eleições pelo sistema proporcional). Referida lei foi também a que introduziu o horário eleitoral gratuito, instituindo, assim, naquele momento, um modelo de financiamento público de campanha no Brasil.

Em relação ao horário eleitoral gratuito, desde o momento em que a televisão se tornou um veículo importante para as campanhas eleitorais no Brasil (no início da década de 1970), o Congresso Nacional tratou de regulamentar o acesso a essa forma de divulgação na tentativa de impedir o abuso do poder econômico, permitindo a divisão paritária entre os partidos habilitados. Todavia, cada vez mais, os próprios políticos são donos de emissoras locais e regionais, devido à política oficial de concessão de canais de rádio e televisão.

²¹⁸ CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA, 2015, Brasília.

Ressalte-se que, com as mudanças ocorridas na década de 1980, especialmente o surgimento de novos partidos, o uso de vídeos no horário eleitoral e a concessão de um horário por semestre para que cada partido veiculasse seus programas e ideias, o horário eleitoral gratuito tornou-se muito caro, aumentando, consideravelmente, o custo das campanhas políticas.

3.3.2 Da legislação aplicável ao Fundo Partidário

Pelo art. 17, §3º²¹⁹, da CF/88 os partidos políticos têm direito a recursos do Fundo Partidário. Regulamentando a matéria, o art. 38, da Lei nº 9.096/95 dispõe que o Fundo Partidário seja composto pelos seguintes recursos:

Art. 38. [...]

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II – recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III – doações de pessoa física **ou jurídica**, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário (Ac.- STF, de 17.9.2015, na ADI nº 4.650: **declara a inconstitucionalidade da expressão “ou pessoa jurídica”, com eficácia ex tunc. Essa decisão é aplicável às eleições de 2016**). IV – dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. **(Grifo nosso)**²²⁰

Por sua vez, os art. 39 e 44 da referida lei disciplinam, respectivamente, a forma como as doações poderão ser efetuadas às agremiações, bem como a aplicação dos recursos originários do Fundo Partidário, *in verbis*:

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e *jurídicas* para constituição de seus fundos. (Ac.- STF, de 17.9.2015, na ADI nº 4.650: declara a inconstitucionalidade da expressão “e jurídicas”, com eficácia *ex tunc*. Essa decisão é aplicável às eleições de 2016).

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

[...]

II - na propaganda doutrinária e política;

III - no alistamento e campanhas eleitorais;²²¹

²¹⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 17 jan. 2016.

²²⁰ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/lei-dos-partidos-politicos-lei-nb0-9.096-de-19-de-setembro-de-1995#tit3-cap2>>. Acesso em: 28 maio 2016.

²²¹ *Ibidem*

Consoante o disposto no art. 41-A, estes recursos são distribuídos da seguinte forma:

Art. 41-A. [...]

I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral

* Inciso I com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 13.165/2015

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

* Inciso II acrescido pelo art. 1º da Lei nº 12.875/2013.

Ac.-STF, de 1º.10.2015, na ADI nº 5.105: declara a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 12.875/2013.²²²

A Lei nº 13.165/2015 inovou ao instituir a chamada “cláusula de barreira”, segundo a qual, para ter acesso aos programas partidários gratuitos na televisão e às verbas do fundo partidário, as siglas precisam eleger pelo menos um parlamentar na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

No tocante ao direito à propaganda eleitoral no rádio e na televisão (direito de antena), o art. 45 da Lei nº 9.096/95²²³ garante às agremiações o acesso gratuito a esta forma de veiculação, cujas finalidades, dentre outras, sejam: difundir os programas partidários; transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com estes relacionados e das atividades congressuais do partido; divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários.

Essa gratuidade para fins eleitorais, todavia, não implica o acesso ilimitado para o uso dos canais de comunicação, pois, com fulcro no art. 44, *caput*, da Lei nº 9.504/97, é vedada a divulgação de propaganda paga no rádio e na televisão.

A distribuição do tempo na propaganda, nos termos do art. 47, § 2º, I, da aludida Lei, alterada pela Lei nº 13.165/2015, do mesmo modo que ocorre com o Fundo Partidário, também não é igualitária. Confira-se:

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 10, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios: (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013) I - 90% (noventa por cento) distribuídos

²²² Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/lei-dos-partidos-politicos-lei-nb0-9.096-de-19-de-setembro-de-1995#tit3-cap2>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

²²³ *Ibidem*

proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) II - 10% (dez por cento) distribuídos igualmente. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

Ressalte-se que somente os recursos públicos provenientes das verbas do Fundo Partidário, bem como do direito de antena, podem ser utilizados em campanhas eleitorais, não sendo permitido qualquer outro tipo de contribuição ou auxílio advindos dos cofres públicos, a teor do disposto no art. 24, II, da Lei nº 9.504/97:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: [...]. II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público.²²⁴

Considerando o recebimento de recursos públicos pelo partido, o art. 17, III, da CF, impõe que as agremiações partidárias prestem contas à Justiça Eleitoral, devidamente:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:
[...]
III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;²²⁵

3.3.3 Da evolução numérica do Fundo Partidário ao longo dos anos

Não resta dúvida que os partidos políticos precisam ter acesso ao Fundo Partidário para bem desempenharem seus papéis no processo político. Todavia, a questão relativa ao fim do financiamento privado por pessoas jurídicas discutida na Reforma Política em 2015 trouxe um aumento exacerbado para o Fundo Partidário, o qual triplicou de volume.

²²⁴ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

²²⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 maio 2016.

Com efeito, o Orçamento de 2015 sancionado pela ex-Presidente Dilma Rousseff, fez com que o Fundo passasse de R\$ 289,6 milhões (dotação inicial prevista no projeto) para R\$ 867,6 milhões. Vejamos os dados extraídos do *site* do TSE relativos às recitas do Fundo Partidário sintetizados ao longo dos anos²²⁶:

Quadro 1 - Receitas do Fundo Partidário 1994-2015

ANO	FUNDO PARTIDÁRIO	MULTAS ELEITORAIS	TOTAL
1994	729.162,49		729.162,49
1995	2.298.439,16		2.298.439,16
1996	47.511.529,06		47.511.529,06
1997	43.110.375,20		43.110.375,20
1998	46.345.451,87		46.345.451,87
1999	51.486.146,88		51.486.146,88
2000	70.224.978,61		70.224.978,61
2001	84.072.166,15	4.804.529,57	88.876.695,72
2002	83.527.578,64	5.019.446,30	88.547.024,94
2003	113.868.008,82	6.204.718,47	120.072.727,29
2004	112.695.091,80	9.469.509,24	122.164.601,04
2005	110.530.139,73	12.569.963,00	123.100.102,73
2006	117.875.438,74	24.895.896,12	142.771.334,86
2007	121.174.110,00	34.211.746,31	155.385.856,31
2008	135.614.982,00	34.398.112,77	170.013.094,77
2009	155.448.144,00	29.069.508,88	184.517.652,88
2010	160.375.147,57	36.351.753,51	196.726.901,08
2011	265.351.547,00	43.350.500,00	308.702.047,00
2012	286.288.520,00	63.308.570,87	349.597.090,87
2013	294.168.124,00	67.782.477,79	361.950.601,79
2014	308.201.016,21	57.472.973,81	365.673.990,02
2015	867.569.220,00		867.569.220,00

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Repositório de dados eleitorais.

Além destas informações, os dados estatísticos levantados pelo Tribunal Superior Eleitoral também dão conta que a maior parte dos gastos realizados nas campanhas políticas foi coberta por doações de pessoas físicas e de pessoas jurídicas, sendo estas, especialmente, de empresas do setor da construção civil, de bancos e de setores da indústria alimentícia, ou seja, os recursos do Fundo Partidário financiaram nas eleições pretéritas apenas 5% dos valores das campanhas eleitorais, ao passo que os recursos privados somaram 95%. Deste total, 23,3% foram financiados por pessoas físicas, sendo estas os próprios

²²⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Repositório de dados eleitorais. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 5 ago. 2015

candidatos (parlamentares), o que tornou sem limites o teto de gastos por campanha.

Os gastos do Fundo Partidário no período de 2002 a 2014, foram os seguintes²²⁷:

Quadro 2 - Gastos do Fundo Partidário 2002-2014

Partidos	2002	2006	2010	2014	Total gasto/ partido
PCB			35.317,13	71.379,28	106.696,41
PCO	0,00	15.889,09	234.693,22	10.616,66	261.198,97
PDT	0,00	1.715.720,42			1.715.720,42
PPS	0,00				0,00
PRTB			167.421,75		167.421,75
PSB				123.023.025,44	123.023.025,44
PSC				7.870.075,08	7.870.075,08
PSDB	0,00	161.129.775,52	216.418.890,85	424.728.980,35	802.277.646,72
PSDC		326.057,54		386.033,62	712.091,16
PSL		501.920,02			501.920,02
PSOL		532.658,06	329.950,22	496.914,43	1.359.522,71
PSTU	8.212,54		217.487,37		225.699,91
PT	21.061.272,57	168.259.866,96	273.117.853,80	351.008.902,20	813.447.895,53
PV			49.046.226,25	7.907.367,47	56.953.593,72
Total gasto/partido	21.069.485,11	332.481.887,61	539.567.840,59	915.503.294,53	1.808.622.507,84

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Repositório de dados eleitorais.

A fim de buscar a redução da influência de valores considerados altos nas campanhas políticas, muito se discute sobre a eventual co-existência de financiamento público com doações de pessoas físicas, ainda que limitadas. Os que a defendem, sustentam-se na possibilidade da existência de livre expressão do cidadão e no fortalecimento dos partidos políticos. Os que são contra, advogam a possível desigualdade entre os concorrentes aos pleitos, exatamente o que se busca evitar no financiamento público.

Por sua vez, o financiamento exclusivamente público tem por fim fazer com que todos os candidatos e partidos contribuam com valores proporcionalmente uniformes em suas campanhas, possibilitando a diminuição do risco de que os candidatos sejam capturados pelo poder econômico.

²²⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Repositório de dados eleitorais. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

Examinemos nos tópicos seguintes as vantagens advindas do financiamento público, bem como as desvantagens.

3.3.4 Das vantagens e desvantagens do financiamento público

3.3.4.1 Vantagens

A instituição do financiamento público decorreu, basicamente, da existência de três problemas: um alto grau de desigualdade econômica entre os candidatos e os partidos; a incapacidade financeira dos partidos e candidatos para enfrentar os altos custos das campanhas eleitorais; e um perigoso nível de dependência dos partidos e candidatos em relação às respectivas fontes privadas de receitas, especialmente, das pessoas jurídicas de direito privado, facilitando as práticas abomináveis de corrupção política.

Como forma de minorar essas problemáticas, o Estado destina um fluxo regular de recursos públicos tanto para as atividades ordinárias das agremiações partidárias como para os gastos de campanha eleitoral.

Com base nos estudos realizados, podemos citar como vantagem deste modelo de financiamento: garantir recursos financeiros para que as campanhas eleitorais sejam disputadas de forma mais igualitária; fazer com que a arrecadação e os gastos tenham maior publicidade; e, ainda, assegurar que os partidos disponham do apoio e recursos necessários para o funcionamento, considerando que as siglas são essenciais no sistema democrático representativo.

Sob este ângulo, em termos de custo/benefício, pode ser bem menos oneroso o financiamento público do que o custo para a obtenção de recursos para campanhas eleitorais.

Assim, como ponto positivo, poderíamos mencionar o aspecto igualitário que envolveria as disputas eleitorais, desde que houvesse uniformidade nos critérios de distribuição dos recursos. Citemos como exemplo a redução dos gastos na propaganda, já que os efeitos da utilização das técnicas de *marketing*, extremamente sofisticadas, seriam reduzidos, contribuindo para que os debates ideológicos e programáticos entre os candidatos não seriam prejudicados por estes recursos de forte apelo mercantil.

3.3.4.2 Desvantagens

A proposta do financiamento público exclusivo encontra subsídio no trabalho de alguns importantes teóricos políticos, em especial John Rawls, segundo o qual a influência da economia na política deve ser limitada a fim de se garantir o valor equitativo das liberdades políticas, associado ao princípio de justiça.

Para o autor, o financiamento público é uma forma de assegurar o valor equitativo das liberdades públicas:

[...]

não tenho como analisar aqui qual a melhor maneira de realizar esse valor equitativo nas instituições políticas. Apenas parto do princípio de que existem modos institucionais viáveis de tornar isso compatível com o âmbito central de aplicação das outras liberdades básicas. Reformas nesse sentido costumam envolver coisas como o uso de fundos públicos para eleições e restrições às contribuições de campanhas, a garantia de um acesso equitativo aos meios de comunicação, e algumas regulamentações da liberdade de expressão e de imprensa (mas não restrições que afetem o conteúdo da expressão). [...] Um dos objetivos do ajuste dessas liberdades básicas é dar a legisladores e partidos políticos independência em relação a grandes concentrações de poder econômico e social privado numa democracia de propriedade privada.²²⁸

Conquanto existam vantagens decorrentes do financiamento público, esta forma de financiamento também apresenta desvantagens, conforme os estudiosos da matéria, sendo desprovida de corroboração empírica suficiente. Nesse sentido, Delia Ferreira Rubio:

[...]

de fato episódios de corrupção associados ao financiamento da política verificam-se tanto em países que preveem o financiamento público quanto naqueles que não o contemplam. Casos como o do chanceler alemão Helmut Kohl, o dos 'Amigos de Fox' no México e os que redundaram nos processos da operação Mãos Limpas (ManiPulite) na Itália se deram em contextos de sistemas com financiamento público de partidos e campanhas.

²²⁹

Delia Ferreira Rubio também aponta duas consequências negativas desta forma de financiamento, a saber:

²²⁸ RAWLS, John. .Justiça como Equidade – uma Reformulação. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2003, p. 212.

²²⁹ RUBIO, D.F. Financiamento de partidos e campanhas – Fundos públicos versus fundos privados. In RAMOS, André de Carvalho (coordenador). Temas de direito eleitoral no século XXI. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 257-258.

1) como sempre, haverá grupos ou indivíduos interessados em apoiar partidos ou candidatos e que, em face da proibição, encontrarão meios eficazes de ocultar a rota do dinheiro por meio de contas bancárias no estrangeiro, pessoas interpostas ou triangulação de fundos; 2) o Estado deverá aumentar os valores dos recursos públicos para o financiamento da campanha eleitoral.²³⁰

Conforme Daniel Zovatto²³¹, sustentar os partidos políticos com recursos exclusivamente públicos pode provocar também o fenômeno da estatização, burocratização, dependência econômica crônica dos recursos públicos (ossificação dos partidos políticos), e a perda de contato com a sociedade, a qual, nos países subdesenvolvidos ou propensos a crises econômicas severas (com altos índices de pobreza e amplos setores da população insatisfeita), questiona a alocação de recursos do orçamento público aos partidos políticos.

Em nosso ordenamento jurídico, o art. 17, § 1º da Constituição Federal²³² assegura aos partidos políticos “autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais [...]”, rompendo, assim, com o sistema partidário de dependência do Estado, previsto no regime político anterior (1964-1985).

Pois bem, outra crítica muito comum que se faz ao financiamento público de campanhas eleitorais refere-se ao deslocamento de escassos recursos estatais para a propaganda política. Para muitos, isso deveria ser um “luxo” reservado, apenas, aos países mais ricos e com pouco histórico de corrupção eleitoral.

Consoante Marcelo Passamini Machado,

[...]
os custos estratosféricos de nossas campanhas eleitorais drenam importantes recursos que deixam de ser investidos em programas sociais e serviços públicos (no caso do financiamento público) e em pesquisa e desenvolvimento tecnológico (no caso do financiamento privado). Essa observação ganha especial relevância à luz dos dados apresentados anteriormente, os quais mostram que os gastos brasileiros com propaganda eleitoral superam aqueles de um país com um PIB quase 10 vezes maior. [...] a necessidade de arrecadação de recursos para o custeio de

²³⁰ RUBIO, D.F. Financiamento de partidos e campanhas – Fundos públicos versus fundos privados. In RAMOS, André de Carvalho (coordenador). Temas de direito eleitoral no século XXI. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 258.

²³¹ Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002>. Acesso em: 26 jul. 2016.

²³² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015.

campanhas cada vez mais dispendiosas levaria os candidatos a buscar junto às fontes privadas um volume cada vez maior de recursos. Entretanto, essa obtenção de recursos ficaria, evidentemente, atrelada ao atendimento, pelo candidato, de reivindicações de grupos bastante restritos, cujos interesses particulares comumente se chocam com o interesse coletivo.²³³

Nesse sentido, também, o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal e ex-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Carlos Velloso:

[...] o financiamento público já ocorre em grande parte, que é o horário eleitoral gratuito: gratuito para o partido político, para o candidato, mas não para a União. Imaginem vocês, se não tivéssemos o horário gratuito, quem iria para a televisão? Somente o rico. Quantos e quantos estariam, portanto, em situação de total desequilíbrio. Então, já existe essa participação do poder público no financiamento das campanhas políticas. Agora, jogar dinheiro vivo na campanha para financiar, eu acho que não é possível. Nós temos inúmeras outras prioridades. O financiamento de uma campanha não ficaria por menos de um bilhão de reais. Quantas casas populares poderiam ser construídas com um bilhão de reais? Quantas favelas poderiam ser urbanizadas? Quantas crianças poderiam ser retiradas das ruas, da escola do banditismo? Quantos deixariam de morrer nas filas do SUS?²³⁴

Enfim, o financiamento público exclusivo tem como ponto negativo a possível dependência financeira dos partidos políticos para com o Estado, em prejuízo da sociedade, pondo em risco a liberdade de atuação das agremiações.

3.4 Do financiamento privado

O financiamento privado é aquele que admite o recebimento de contribuições particulares através de cotas dos filiados e de doações de terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, destinadas às finanças de uma campanha eleitoral do candidato, ou ao partido político.

A Constituição Federal não possui qualquer menção expressa acerca do financiamento privado, somente na legislação infraconstitucional. Estabelece, apenas, no art. 150, VI, c, ser vedado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações.

²³³ MACHADO, Marcelo Passamini. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Claudio (coordenador). O voto nas Américas. Barueri, SP: Minha Editora, 2008, p. 197-198.

²³⁴ CARDOSO, Maurício e MACHADO, Alexandre. O adeus de Velloso. Entrevista: ministro Carlos Velloso. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2006-jan-19/aposentar_juiz_aos_70_anos_coisa_pais_rico?pagina=4>. Acesso em: 17 ago. 2015.

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) regulamentou, amplamente, todo o processo eleitoral. O art. 24 da mencionada lei faz algumas restrições ao recebimento de contribuições de certas entidades por candidatos, partidos políticos e coligações, *in verbis*:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I – entidade ou governo estrangeiro; II – órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III – concessionário ou permissionário de serviço público; IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V – entidade de utilidade pública; VI – entidade de classe ou sindical; VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. VIII – entidades beneficentes e religiosas; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) IX – entidades esportivas; (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) X – organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) XI – organizações da sociedade civil de interesse público. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) XII – (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) § 1º Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).²³⁵

Antes da vigência da Lei nº 13.165/2015, a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) permitia que tanto as pessoas físicas como as jurídicas pudessem fazer doações para campanhas políticas, desde que observado um determinado percentual:

Art. 23. **Pessoas físicas** poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) (Grifei) § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas: I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição; II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei. [...]

Art. 81. As doações e contribuições de **pessoas jurídicas** para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações. (Grifo nosso) § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.[...] (Grifo nosso).²³⁶

Os referidos dispositivos foram severamente criticados porque, da forma como estavam mencionados, as pessoas físicas e as pessoas jurídicas podiam

²³⁵ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>>. Acesso em: 28 maio 2016.

²³⁶ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 9 ago. 2015.

efetuar vultosas doações para os partidos políticos e para as campanhas eleitorais, resultando numa crescente influência do poder econômico sobre o político, contrariando, inclusive, o que a própria Constituição Federal de 1988 procura coibir no art. 14 §9º. É o caso, por exemplo, das doações efetuadas pelas pessoas jurídicas conforme mencionado, anteriormente.

Além disso, privilegiava os partidos políticos pertencentes a uma determinada ideologia, ou seja, aqueles com maiores vínculos com as pessoas jurídicas de direito privado, as empresas, as quais foram as maiores financiadoras de campanhas.

Ressalte-se, ainda, que nem os limites impostos pela legislação, nem o teto fixado pelos partidos políticos para os gastos com os respectivos candidatos, tinham sido suficientes para evitar os frequentes e atuais escândalos de corrupção política nesta seara.

Vejamos, a seguir, as alterações promovidas pela Lei nº 13.165/2015 (minirreforma eleitoral), aprovada em 9.9.2015. Conforme sua exposição de motivos, a finalidade da Lei nº 13.165/2015 consiste em reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina.

3.4.1 Das alterações promovidas pela Lei nº 13.165/2015 nas regras do financiamento eleitoral

Várias foram as alterações promovidas pela Lei nº 13.165/2015, tais como, as regras para fixação dos limites de gastos, administração financeira, abertura de conta bancária e doações; apuração da doação acima do limite legal; divulgação imediata das doações recebidas, prestação de contas parcial, comprovação de gastos com passagens aéreas, transferência pelos partidos a candidatos de recursos oriundos de doação e vínculo empregatício na contratação de pessoal; etc.

Em relação aos dispositivos referentes às doações de pessoas físicas e jurídicas estabeleceu-se que, para as eleições de 2016, somente serão permitidas doações eleitorais de pessoas físicas. Atualmente, as normas encontram-se assim dispostas:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas: I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição; (Revogado pela Lei nº 13.165, de 2015) II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei. (Revogado pela Lei nº 13.165, de 2015) § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) § 1º-A O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) [...] § 7º O limite previsto no § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Acerca deste mandamento legal vale uma observância: ao fazer opção pelo limite percentual, o legislador desconsidera o critério isonômico, prejudicando, sobremaneira, o princípio da igualdade de oportunidades, pois a imensa disparidade de rendas permite, por exemplo, que 10% dos rendimentos brutos para pessoas físicas possa levar ao abuso do poder econômico. A adoção de critérios variáveis, consoante a renda auferida por pessoa, poderia autorizar um critério mais igualitário nas doações realizadas.

Para o juiz federal Bruno César Lorencini²³⁷, “a fixação de percentuais fixos sobre o faturamento não é capaz de efetivamente limitar o protagonismo dos detentores do poder econômico no financiamento eleitoral”.

O art. 27 da Lei nº 9.504/97²³⁸, o qual não sofreu alteração, também suscita sérios questionamentos ao dispor, expressamente, que “qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados”.

Com efeito, o que se sabe é que a fiscalização sobre o limite desse tipo de contribuição, conhecida como “gastos pessoais” ou gastos de terceiros é muito difícil na prática.

²³⁷ LORENCINI, Bruno César. Os Limites ao Poder Econômico No Campo Do Financiamento Eleitoral. In: Ana Flávia Messa, José Francisco Siqueira Neto, Susana Mesquita Barbosa (Coords.). Transparência Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 2163.

²³⁸ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>>. Acesso em: 28 maio 2016.

A norma não estabeleceu nenhuma sanção para os casos de descumprimento do preceito, nem tampouco identificou quem seria penalizado. Ainda que a despesa fosse considerada irregular, no momento da análise das contas do candidato, por ultrapassar o limite legal, este somente seria responsabilizado se fosse comprovada a ciência da referida despesa, o que seria tarefa muito árdua para a Justiça.

Diante desse cenário, também pode ser viável o estabelecimento de um teto para os citados “gastos pessoais”, pois preservaria a liberdade de expressão ao tornar possível mais engajamento e participação política de todos os cidadãos em igualdade de condições.

Dentre os pontos importantes da Minirreforma Eleitoral voltados para a busca da equidade e do equilíbrio entre partidos e candidatos, destacamos, ainda, o que estabeleceu o teto de gastos para cada cargo disputado.

Assim, na dicção da Lei nº 13.165/2015, o limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para os pleitos do Poder Executivo será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, no pleito para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação da mencionada lei, *in verbis*:

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.²³⁹

²³⁹ BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e

Na definição dos limites mencionados nos aludidos dispositivos, os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros serão contabilizados nas campanhas de cada um deles.

Enfim, a alteração na legislação poderá ser um fator positivo para a melhoria do processo eleitoral, contudo não significa que todos os problemas que afetem a normalidade e a legitimidade das eleições sejam solucionados.

Necessário, por exemplo, o estabelecimento de regras que garantam um acesso mais uniforme de todos os partidos políticos aos fundos disponíveis, pois, como sabemos, os partidos do governo são muitas vezes mais inclinados a atrair doações de negócios do que os partidos da oposição e muito embora o Governo não efetue gastos em favor de determinado partido político, pode valer-se de outras facilidades para auxiliá-lo, como, por exemplo, a cobertura da mídia tendenciosa em favor do partido no poder.

A partir de tais observações parece claro ainda haver bastante espaço para o aperfeiçoamento das barreiras quantitativas do nosso sistema eleitoral no financiamento de campanhas políticas e eleitorais.

3.4.2 Das vantagens do financiamento privado

O modelo ideal de financiamento de campanha divide opiniões, de forma que são inúmeros os que se manifestam sobre o tema.

Em geral, os que são favoráveis ao financiamento privado e contra o financiamento exclusivamente público de campanha sustentam que esta última forma privilegia apenas os grandes partidos, os quais seriam os únicos a receberem alguma forma de financiamento; por outro lado, não seria democrático impedir que particulares pudessem colaborar com as instituições que realmente acreditam. Assim, os gastos de campanhas seriam suportados, exclusivamente, pela iniciativa privada.

É o caso, por exemplo, do Prof. Luis Carlos Martins Alves, segundo o qual:

[...]

excluir as empresas do processo político eleitoral é medida antidemocrática e que vai na “contramão” de uma democracia que deixou de ser atomizada no indivíduo isolado e se tornou uma complexa realidade que a todos interessa, tanto a indivíduos como às corporações, sejam públicas ou privadas.²⁴⁰

Como vantagem na utilização desta forma de financiamento poderíamos mencionar o caráter mais livre da participação dos cidadãos na vida política do país, o qual permitiria um maior engajamento destes. Isso inclusive pode ser encontrado no sistema das primárias adotado nos Estados Unidos, o qual já tivemos a oportunidade de comentar.

Conforme Marcelo Passamani Machado:

[...]

num cenário de financiamento privado, não haveria tanto espaço para que as elites partidárias (ou os “círculos internos”, como os chama Duverger) fizessem sua vontade prevalecer sobre os anseios populares. Candidatos com maior suporte popular angariariam mais fundos e poderiam realizar suas campanhas sem a necessidade da “bênção” das lideranças partidárias. Além disso, a população poderia, por meio de doações, externar mais livremente suas preferências políticas, participando mais ativamente de todo o processo eleitoral.²⁴¹

Afirma-se, ainda, que o financiamento público não acabaria com a prática da corrupção, uma vez que as doações privadas continuariam a ser feitas mesmo se fossem proibidas. Além disso, proporcionaria uma grande economia de recursos públicos para o Estado, permitindo que os escassos recursos sejam destinados para áreas que exijam mais de sua atuação, como a saúde, segurança, moradia, educação.

Outro ponto positivo do financiamento privado de campanha seria a relativa simplicidade no tocante aos critérios para a distribuição de recursos, pois o livre mercado da concorrência política poderia atrair recursos conforme as preferências do eleitorado. Assim, o volume de recursos seria destinado para as campanhas conforme os candidatos tenham mais apoio popular ou não.

²⁴⁰Disponível em: <<https://www.uniceub.br/media/530663/constituicaopoliticaeretica.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

²⁴¹MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Claudio (coordenador). O voto nas Américas. Barueri, SP: Minha Editora, 2008, p. 207.

Claro que esse aspecto positivo somente pode ser observado em uma sociedade na qual a distribuição da renda seja relativamente igualitária, e se existirem limites máximos de contribuição individual.

A despeito das vantagens mencionadas, também existem desvantagens nesta forma de financiamento a seguir mencionadas, tornando o tema sensível a grandes discussões no Parlamento brasileiro por envolver pontos muito complexos, a exemplo do fluxo de dinheiro que envolve as campanhas políticas.

3.4.3 Das desvantagens do financiamento privado

As desvantagens do financiamento privado são facilmente detectadas quando analisamos as seguintes hipóteses:

- compromissos partidários e ideológicos cedendo lugar a ajustes pessoais entre candidatos e doadores.

Nesta hipótese, os partidos políticos tornam-se fragilizados pois são utilizados como mero instrumentos para o alcance do poder pelos candidatos. Ressalte-se, ainda, que o uso das sofisticadas técnicas de *marketing* político exacerba o personalismo e dificulta a identificação das ideologias partidárias.

A propósito, João Otávio Piva sintetiza as críticas proferidas ao modelo brasileiro da seguinte forma:

a) Sistema partidário fragmentado que ameaçaria a governabilidade e a estabilidade do regime democrático; b) Ausência de partidos fortes, isto é, disciplinados, coesos, programáticos e, por essa razão, aptos a estruturar as preferências políticas dos eleitores; c) Falta de vínculos entre os parlamentares e seus eleitores; d) Proliferação de políticos individualistas que, quando se aproximam de seus eleitores, cultivam uma relação clientelista, oferecendo bens e serviços em troca de votos; e) Corrupção estimulada pelas regras de financiamento de campanhas.²⁴²

- favorecimento dos candidatos que possuem grande afinidade com as classes sociais mais abastadas, as quais, por sua vez, empenham-se em fornecer contribuições vultosas para aqueles, em detrimento dos demais candidatos que não dispõem de idênticos vínculos.

²⁴² VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro. 2011, cap.3. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2011.

Nas palavras do Deputado Henrique Fontana²⁴³, esta crítica se justifica na seguinte hipótese: candidatos que conseguem atrair grandes doadores acabam tendo mais chances de vitória sobre aqueles que não tem o apoio de grandes empresas, ou seja, candidatos com chances de vitória tendem a receber mais recursos.

- existência da troca de favores, favorecendo o conflito de interesses, dando margem ao surgimento da corrupção.

Neste último ponto, cita-se como exemplo os benefícios advindos de legislações e programas governamentais os quais se mostram favoráveis às aspirações das empresas que efetuam generosas contribuições aos candidatos que apoiam.

Diante dos modelos de financiamento traçados anteriormente, ao que tudo indica, a melhor estratégia normativa seria mesmo a combinação dos dois tipos de financiamento, conforme se verifica na legislação alemã. É que sugere Delia Ferreira Rubio:

[...]

É muito ilustrativa nesse sentido a lei alemã reformada em 1994, que estabeleceu um modelo de financiamento público vinculado aos aportes privados obtidos pelos partidos (sistema de *matchinfund*). Esse sistema, no qual os fundos públicos não podem ser superiores aos recursos privados arrecadados, cumpre dois objetivos fundamentais: cria incentivos para que os partidos se associem à sociedade em busca de aportes e faz com que o financiamento público seja proporcional ao enraizamento social dos partidos.²⁴⁴

Com efeito, na legislação germânica visa-se proteger os partidos e candidatos da influência dos grandes empresários, ou melhor, financiadores. Neste país, consoante Caetano Ernesto P. de Araújo²⁴⁵, o financiamento ocorre mediante reembolso de gastos eleitorais, que podem se antecipar à campanha, por subsídio público e doações privadas.

²⁴³ CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA, 2015, Brasília.

²⁴⁴ RUBIO, D.F. Financiamento de partidos e campanhas – Fundos públicos versus fundos privados. In RAMOS, André de Carvalho (Coord.). Temas de direito eleitoral no século XXI. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 257.

²⁴⁵ ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 41, n. 161, p. 59-66, jan./mar. 2004, p. 63.

Não por acaso, competitividade e confiabilidade são dois aspectos fundamentais das eleições em sistemas verdadeiramente democráticos que estiveram presentes, em graus variados, nas transições do autoritarismo para a democracia nos processos de democratização do final do século XX.

As eleições democráticas revelam a expressão da soberania que pertence ao povo de um país, e a livre manifestação da vontade, sem a influência de elementos externos, a exemplo do grande volume de capital doado para a política, constitui a base da autoridade e legitimidade do governo. Embora a democracia não tenha preço, ela tem um custo de funcionamento que é preciso pagar e, por isso, é indispensável que seja o sistema democrático que controle o dinheiro e não o oposto.

CONCLUSÕES

Ao longo do trabalho pudemos verificar que as críticas sofridas pelos modelos dos sistemas de financiamento de campanha não levaram, até hoje, a um modelo ideal que pudesse evitar que o poder econômico viesse a capturar o poder político. Muito se tem buscado, mas ainda não se desenhou o modelo mais eficaz.

Como possível solução, modifica-se, constantemente, a legislação que trata do assunto. Uma das razões destas alterações são os custos, cada vez mais estratosféricos que as campanhas vêm apresentando, sem falar nos escândalos de corrupção política que assolam as mais diversas sociedades.

Em relação às sanções aplicadas, as experiências comparadas mostram que na maioria dos países estas são insuficientes e inoperantes. Além disso, as normas também se mostraram ineficazes em evitar a ocultação das doações e, deste modo, conferir mais transparência nos gastos públicos.

E, sem um sistema eficaz de sanções que compreenda não somente as tradicionais multas, mas também outras que afetem, inclusive, a liberdade individual, as normas sobre financiamento de campanhas eleitorais não serão mais do que um carta de boas intenções.

A certeza que se tem diante das discussões sobre o financiamento de campanhas políticas no Brasil é que ainda não se chegou a um posicionamento firme, pois muito embora o julgamento da ADI nº 4.650 tenha contribuído para a surgimento da lei nº 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral), mediante a qual foi totalmente vedada a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral, o Congresso Nacional ainda está apreciando a PEC 113 A, de 2015, que restabelece a forma de financiamento privado.

Diante dos debates sobre a Reforma Política podemos afirmar que, com relação ao tema “financiamento de campanha”, os parlamentares sabem que o sistema atual está deficiente, demandando, com urgência, ser alterado.

A propósito, também discorreremos sobre os pontos positivos e negativos dos modelos de financiamento. Conforme pudemos constatar, o privado traz a aproximação do partido à base eleitoral, bem como autonomia quanto ao Estado,

fortalecendo o sistema partidário através das doações recebidas. Entretanto, sofre influência dos grupos econômicos interessados em exercer influência na vontade política do país.

Por sua vez, o financiamento público além de não garantir o fim do recebimento de aportes privados por meios ilegais, pode privilegiar os partidos tradicionais, conforme o sistema de distribuição das quotas do Fundo adotado, fortalecendo a dependência econômica partidária crônica dos recursos estatais e a conseguinte perda de contato com a sociedade (ossificação dos partidos junto ao Estado), bem como o enfraquecimento dos novos.

Vimos que não é suficiente percorrer o caminho das reformas legais, sendo necessário ir mais além nessa questão, a qual envolve envolvimento cultural e pedagogia pública, para que o custo das eleições se torne mais barato, a fim de não ser fomentada a corrupção. As reformas legais e institucionais exigidas em nossa época serão pouco efetivas se não forem acompanhadas da necessária mudança na maneira de fazer política, ou seja, da atitude e do comportamento dos políticos, diante das fortes evidências de que a corrupção e as doações irregulares estão exercendo indevida influência na política, prejudicando, sobremaneira, o sistema democrático de direito.

Os estudos demonstraram que na maioria dos países de América Latina existe um baixo nível de cumprimento das leis e um reduzido grau de transparência. No Brasil, em razão da crise de governabilidade que assola o país, conforme ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “o estado não dá conta das tarefas que lhe incumbem, a máquina governamental se revela falha, ineficiente e corrupta, ao mesmo tempo que a democracia aparece viciada pela insinceridade e olhada com descrédito”.²⁴⁶

O estabelecimento de um sistema de financiamento igualitário, transparente e sujeito a controle, deve estar sempre determinado pelos objetivos gerais e específicos que se perseguem, responder às particularidades e necessidades próprias de cada país, e fundamentar-se em uma estratégia bem articulada.

²⁴⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e Governabilidade**: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 5.

Da forma como estava disposto no ordenamento jurídico brasileiro, o financiamento privado de campanhas políticas e de siglas partidárias potencializou o aspecto econômico, incentivando, inclusive, uma relação pouco republicana entre investidores e candidatos/partidos.

Igualmente, estava afetando a isonomia entre os concorrentes a um mesmo cargo político, pois os candidatos que dispuseram de mais recursos, ou de melhores condições de obtê-los, tiveram melhores chances de conquistar o eleitor, conforme demonstramos nos Relatórios das Eleições do TSE.

A redução do numerário que possibilite às pessoas físicas doarem para campanhas e partidos políticos através da estipulação de um limite (teto), ou seja, a fixação de um valor uniforme para todos, tal como proposto pela OAB na ADI nº 4.650, pelo menos em tese, poderia tornar as campanhas mais igualitárias e menos caras, diminuindo-se a influência do dinheiro nas eleições.

Conforme pudemos observar, não foi encontrado preceito algum constitucional que permita a participação de pessoas jurídicas de direito privado nas eleições por meio de voluptuosas doações, os quais são incompatíveis com a lisura e a normalidade do processo eleitoral.

Ao contrário, vimos fartamente que a finalidade da Constituição Federal contida no art. 14, §9º, foi justamente evitar a influência do poder econômico nos pleitos eleitorais, não especificamente do dinheiro, pois como tivemos a oportunidade de demonstrar, este constitui o “leite materno” do político, quando bem utilizado.

No tocante à dinâmica eleitoral que põe de um lado a importância dos partidos políticos na implementação das políticas públicas e de outro as estratégias de controle político da burocracia, constatamos, com base no estudo do Prof. André Borges, que as políticas sociais são afetadas pela competição político-eleitoral e pela configuração do sistema partidário, sendo que a alta competitividade eleitoral amplia o custo para a obtenção de apoio político, fazendo com que os políticos, na maioria das vezes, saiam à procura de benefícios divisíveis, necessários para cultivar e manter seus nichos eleitorais.

Demonstrou-se que nos estados onde as eleições são menos competitivas e o partido do governo é mais vantajoso que a oposição, há uma maior preocupação com a implementação de programas governamentais que produzem retorno de longo prazo e que requerem estratégias de nomeação menos partidárias.

Por outro lado, nos locais com baixa instabilidade e pouca probabilidade de reeleição, é possível haver perseguição de estratégias de sobrevivência política a curto prazo, implicando na distribuição de cargos e recursos entre correligionários, e provocando, muitas vezes, a utilização de meios fraudulentos para a obtenção de recursos para campanhas eleitorais.

Dessa forma, a ausência de consenso entre as elites políticas produz uma certa instabilidade na arena eleitoral por afetar, diretamente, o funcionamento da burocracia e, conseqüentemente, dificultar as estratégias mais universalistas de implementação de políticas públicas.

Quanto ao modelo do sistema eleitoral adotado no Brasil, também tivemos a oportunidade de avaliar as muitas críticas que vem sofrendo, especialmente porque tem contribuído para um aumento do custo das campanhas eleitorais e por exarcebar a fragmentação partidária, resultando em: grande influência do poder econômico no pleito eleitoral; número excessivo de campanhas eleitorais para o parlamento e um número considerável de partidos frágeis, sem coesão interna, pouco ou nada ideológicos e programáticos; distanciamento e falta de interação entre o eleitor e seu representante; relação pouco ‘republicana’ entre financiadores e candidatos; custo exorbitante do marketing eleitoral etc.

A propósito, consoante o Ministro Gilmar Mendes, a mudança no sistema de financiamento de campanhas não trouxe mudanças para o sistema eleitoral, podendo acarretar problemas futuramente²⁴⁷.

Portanto, diante desse quadro e da indefinição acerca dos itens que compõem a Reforma Política, especialmente, o financiamento de campanha, não se deve permitir que as tentativas de enfrentar esses desafios por meio de leis e regulamentos sejam prejudicadas por medidas mal concebidas ou por falta de

²⁴⁷ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Julho/em-coletiva-presidente-do-tse>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

vontade política para controlar o dinheiro na política. A apresentação de leis mais rígidas muitas vezes não é suficiente, pois quase sempre elas exigem apoio dos próprios partidos políticos, os quais possuem capacidade para melhorar seu controle financeiro interno.

Necessário seria encontrar-se mecanismos para o custeio, que tanto respeitassem a pretensão constitucional de afastar a influência (e não simplesmente o abuso) do poder econômico no âmbito das eleições, como propiciassem a igualdade entre os candidatos, de forma que todos eles pudessem dar a conhecer aos eleitores suas pretensões políticas, de uma maneira mais equânime e democrática. Assim, o modelo de sistema político e eleitoral ideal poderia ser definido pela equidade, transparência e controle democrático.

Espera-se que as mudanças realizadas em nossa legislação possam produzir resultados eleitorais que ampliem o republicanismo, afastando a capacidade do poder econômico de influenciar no resultado das eleições, a fim de que o processo eleitoral possa, verdadeiramente, proteger a vontade popular contra a influência do poder econômico. As eleições devem servir efetivamente como fonte de legitimação do poder, realizadas dentro de uma sistemática que garanta a formação e expressão das preferências populares, por meio da observância e a preservação dos princípios eleitorais, especialmente o democrático, republicano, da igualdade e da proporcionalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. Vol. 31, nº 1, p. 21-22. 1988.

_____. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

AL'HANATI, Yuri. Crise de representação partidária é um problema histórico. 12/07/2013. *Gazeta do Povo*. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vi-da-publica/crise-de-representacao-partidaria-e-um-problema-historico-c52qr5g4p5pif3xc63jksanv2>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

ALVES JR, Luís Carlos Martins. *Constituição, Política & Retórica*. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www.uniceub.br/media/530663/constituicaopoliticaeretica.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

AMOÊDO, João Dionísio. Os partidos sem povo. *Revista VEJA*, São Paulo, edição nº 2487, 20.7.2016.

ARANTES, Aldo, BRITTO, Cezar, SOUZA NETO, Cláudio Pereira de e LAVENÈRE, Marcello (org.). *A OAB e a reforma política democrática*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014. Disponível em: <http://reformapolitica.pmdb.org.br/wp-content/uploads/2014/11/A_OAB_e_a_reforma_polu00EDtica_democru00E1tica-1.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 41, n. 161, p. 59-66, jan./mar. 2004.

ARAÚJO, Sergei Medeiros. *O Financiamento público nas eleições brasileiras*. In RAMOS, André de Carvalho (Coord.). *Temas de direito eleitoral no século XXI*. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

ASMEGO. Associação dos Magistrados do Estado de Goiás. *Influência do capital*. Disponível em: <<http://asmego.org.br/2015/06/02/em-artigo-ministro-carlos-ayres-britto-adverte-que-empresa-que-financia-campanha-eleitoral-comete-abuso-de-poder-economico>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BARROSO, Luis Roberto. *Financiamento eleitoral*. Disponível em <<http://www.luisroberto-barroso.com.br/?p=1052>>. Acesso em: 16 jul. 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola E PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C, Varriale et all.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. 11. ed. Brasília: UnB, vol. I, 1998. Disponível em: <http://www.filoczar.com.br/Dicionarios/Dicionario_De_Politica.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOHN, Simone Rodrigues da Silva e outros. In: SPECK, Bruno Wilhelm (org.). *Caminhos da transparência*. Campinas, SP: Unicamp, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *A constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo de regiões*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BONIM, Robson. À sombra do empreiteiro. *Revista Veja*, São Paulo: Abril, edição nº 2432 - ano 48 - nº 26, 1º.7.2015.

BORGES, André. *Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses*. Porto Alegre, ano 12, nº 24, p. 120-157, mai./ago. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 maio 2016.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 28 maio 2016.

BRASIL. *Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>.

BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 28 maio 2016.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 5 Ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das->

eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em: 28 maio 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.650*. Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2973845&ad=s#41%20-%20Peti%E7%E3o%20\(54275/2012](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2973845&ad=s#41%20-%20Peti%E7%E3o%20(54275/2012)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.650. Petição digitalizada*. Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4265426&ad=s#65%20-%20Peti%E7%E3o%20\(35252/2013\)%20-%2035252-2013](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4265426&ad=s#65%20-%20Peti%E7%E3o%20(35252/2013)%20-%2035252-2013)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/reformapolitica/materia.html?materia=as-muitas-faces-do-financiamento-de-campanha.html>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade 4.650* Distrito Federal. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4650 - ação direta de inconstitucionalidade*. Acompanhamento processual. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 2 jun. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<tsedg14\arquivos\Relatório das Eleições 2014>>. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://intranet.tse.jus.br/destaques/acontsde.html?@@@/noticia.do?action=get&id=155...>>. Acesso em: 9 jul. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 9 jul. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições 2010. Consulta de Prestação de Contas v1.0.2*. Disponível em: <<http://spce2010.tse.jus.br/spceweb.consulta.presacaoconta2010/>>. Acesso em: 9 jul. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Lei das Eleições - Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>>. Acesso em: 28 maio 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Lei dos Partidos Políticos - Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/lei-dos-partidos-politicos-lei-nb0-9.096-de-19-de-setembro-de-1995#tit3-cap2>>. Acesso em: 28 maio. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Pesquisa prestações de contas de candidato*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes->>

2006/consulta-a-prestacao-de-contas-final-de-candidatos-e-comites-financeiros-eleicoes-2006>. Acesso em: 9 jul. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Repositório de dados eleitorais. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

BURKE, Edmund. Pensamentos sobre las causas del actual descontento. *In*: BURKE, Edmund. *Textos políticos*. Versión espanhola e introducción de Vicente Herrero. Ciudad de México: Fondo de cultura Econômica, 1942.

CANÁRIO, Pedro. Toffoli é contra financiamento de campanhas por empresas. 12 de dezembro de 2013, 6h52. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-dez-12/ministro-dias-toffoli-financiamento-campanhas-empresas>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

CARDOSO, Maurício e MACHADO, Alexandre. *O adeus de Velloso. Entrevista: ministro Carlos Velloso*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2006-jan-19/aposentar_juiz_aos_70_anos_coisa_pais_rico?pagina=4>. Acesso em: 17 ago. 2015.

CASTELLS, Manuel. O poder da identidade. Volume 2. *In*: COSTA, Homero de Oliveira. *Crise dos partidos: democracia e reforma política no Brasil*. Jundiaí: Paco, 2012.

CASTRO, Wilton. *AGU apresenta manifestação no STF contra a criação de quatro novos Tribunais Regionais Federais*. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/251097>. Acesso em: 26 jul. 2016.

CERQUEIRA, Thales e Camila. *Direito eleitoral esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA. Brasília, 2015.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. *Revista Filosofia Política*. nº. 2. Porto Alegre: L&PM, 1985

CORRÊA Alessandra. *Financiamento de campanhas: modelos nos EUA, França e Grã-Bretanha geram polêmica*. De Nova York para a BBC Brasil. 15 julho 2013. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/07/130710_financiamento_eleicoes_dg>. Acesso em: 26 jul. 2016.

COSTA, Homero de Oliveira. *Crise dos partidos: democracia e reforma política no Brasil*. Jundiaí: Paco, 2012.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989, Vol. 2.

DA SILVA, Luís Virgílio Afonso. *Sistemas eleitorais*. São Paulo, SP: Malheiros, 1999.

DAHL. Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Bcatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI. Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DESPOSATTO, S. Institutional Theories, Societal Realities and party Politics in Brazil. Tese de Doutorado: University of California. In: BORGES, André. *Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses*. Porto Alegre, ano 12, nº 24, p. 120-157, mai./ago. 2010. Disponível em: <<http://www.marcelocastropi.com.br/Ed-web-cartilha-reforma-politica.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

DUVERGER, Maurice. Les partis politiques. 5. ed. Paris, Armand Colin, 1964. In: SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo, SP: Malheiros, 1999.

_____. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro. FGV, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA, Ana Gomes. *O fim do "soft money" nos EUA*. Disponível em: <<https://www.publico.pt/mundo/noticia/o-fim-do-soft-money-nos-eua-17333>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. As primárias. Para entender direito. UOL. Disponível em: <<http://direito.folha.uol.com.br/primarias.html>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

G1 POLÍTICA. *Entenda a Operação Lava Jato*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/04/entenda-operacao-lava-jato-da-policia-federal.html>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

G1. Disponível em: <www.g1.globo.com/economia/noticia/2014/11/tcu-rejeita-recurso-e-bndes-tera-que-esclarecer-emprestimos-jbs.html>. Acesso em: 26 jun. 2016.

GEDDES, B. Politician's dilemma: building state capacity in latina America. In: BORGES, André. *Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses*. Porto Alegre, ano 12, nº 24, p. 120-157, mai./ago. 2010.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2016.

GONÇALVES, Benjamin S; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins. *A Responsabilidade das empresas no processo eleitoral*: edição 2014. GONÇALVES, Benjamin S. (Ed. e coord.). São Paulo: Ethos, ago. 2014. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2016.

GOUVÊA, Igor Cervasio. *A crise política e o sistema eleitoral brasileiro*. Blog do CCHS. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://blogdocchs.filoinfo.net/node/301>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

HISTÓRIA DAS ELEIÇÕES. Do final da Velha República à biometria. *Roteiros de Direito Eleitoral/2013*. Brasília: EJE/TESE, 2013. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/do-final-da-velha-republica-a-biometria-roteiros-eje>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

<<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>>. Acesso em 05 jul. 2016.

JUSBASIL. STF libera parte do acórdão com resumo do julgamento do mensalão. Disponível em: <<http://amp-mg.jusbrasil.com.br/noticias/100467051/stf-libera-parte-do-acordao-com-resumo-do-julgamento-do-mensalao>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

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

KELSEN, Hans. *A Democracia*. Tradução de Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KIRCHHHMEIER, Otto. The Transformation of Western European party system. Oxford University Press. In: COSTA, Homero de Oliveira. *Crise dos Partidos: democracia e reforma política no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1986. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/58663478/Teoria-de-La-Constitucion-karl-Loewenstein#scribd>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

LORENCINI, Bruno César. Os Limites ao Poder Econômico No Campo Do Financiamento Eleitoral. In: MESSA, Ana Flávia; SIQUEIRA NETO, José Francisco; BARBOSA, Susana Mesquita (Coords.). *Transparência Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2015.

LOYOLA, Leandro; TAVARES, Flávia; RAMOS, Murilo. A empreiteira da era Lula. *Revista Época*, São Paulo, edição nº 889, 22 jun. 2015.

MACHADO, Marcelo Passamini. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Claudio (Coord.). *O voto nas Américas*. Barueri, SP: Minha Editora, 2008.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MANFREDINI, KARLA M. *Democracia representativa brasileira: o voto distrital puro em questão*. 2008. 97 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MSPC - INFORMAÇÕES TÉCNICAS. *A Constituição dos Estados Unidos da América*. Disponível em: <http://www.mspc.eng.br/temdiv/const_usa01.shtml>. Acesso em: 26 jul. 2016.

NASSMACHER, Karl-Heinz. As democracias anglófonas estabelecidas. In: FALGUERA, Elin et al (Ed.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro (RJ): FGV, 2015.

NOHLEN, Dieter. Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. In: SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo, SP: Malheiros, 1999. p. 16.

OHMAN, Magnus. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro (RJ): FGV, 2015.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar*. Brasília, 5 set. 2011. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf>>. Acesso em 26 jul. 2016.

_____. *Projeto de Iniciativa Popular de Reforma Política Democrática e Eleições Limpas*. Cartilha. 2. ed.

PEREIRA, Daniel; CABRAL, Otávio. O estado a serviço do partido. *Veja*, São Paulo, ed. 2181, ano 43, n. 36, p. 72-80, 8 set. 2010.

PRAÇA, Sergio; DINIZ, Simone. Os partidos políticos funcionam? In: COSTA, Homero de Oliveira. *Crise dos partidos: democracia e reforma política no Brasil*. Jundiaí: Paco, 2012.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

RIBEIRO, Janine Renato. Financiamento de campanha (público versus privado). In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 73, p. 5-15, 2005.

SAMUEL, Davids. Financiamento de Campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTANO, Ana Cláudia. Os partidos políticos. *Paraná Eleitoral*, v. 62, p. 15-32, 2006. Disponível em:

<<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/28048-28058-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UNB, 1982.

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

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <<http://www.libertarianismo.org/livros/jscsd.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

VIANA, João Paulo. Sobre a crise da representação política. *Estadão*. São Paulo, 10 nov. 2015. Política. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/sobre-a-cri-se-da-representacao-politica/>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. 2011, cap.3. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2011.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opin. Publica*. v.11 n.2 Campinas out. 2005. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt >. Acesso em: 26 jul. 2016.

ANEXOS

ANEXO A - RESUMO DAS RECEITAS DOS CANDIDATOS À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA NAS ELEIÇÕES 2014 ORIUNDAS DE CANDIDATOS, COMITÊS FINANCEIROS, PARTIDOS POLÍTICOS, PESSOAS FÍSICAS E PESSOAS JURÍDICAS

NOME DO CANDIDATO	DOAÇÕES DE:	VALOR (R\$)
BR-BRASIL - 13 - DILMA VANA ROUSSEFF – PT	Outros candidatos	1.020.124,11
	Comitê financeiro	6.172.728,64
	Partido político	47.756.457,31
	Pessoa física	869.017,00
	Pessoa jurídica	295.017.974,64
BR-BRASIL - 13 - DILMA VANA ROUSSEFF - PT Total		350.836.301,70
BR-BRASIL - 45 - AÉCIO NEVES DA CUNHA - PSDB	Comitê financeiro	189.823.254,80
	Partido político	10.973.668,91
	Pessoa física	26.400,00
	Pessoa jurídica	22.100.000,00
	Rend. Aplic. Finan.	2.529,46
BR-BRASIL - 45 - AÉCIO NEVES DA CUNHA - PSDB Total		222.925.853,17
BR-BRASIL - 40 - MARIA OSMARINA MARINA DA SILVA VAZ DE LIMA - PSB	Outros candidatos	9.271,53
	Comitê financeiro	38.980.924,60
	Pessoa física	1.068.000,00
	Pessoa jurídica	3.890.600,00
	Rend. Aplic. Finan.	485,92
BR-BRASIL - 40 – MARIA OSMARINA MARINA DA SILVA VAZ DE LIMA - PSB Total		43.949.282,05
BR-BRASIL - 40 – EDUARDO HENRIQUE ACCIOLY CAMPOS - PSB	Comitê financeiro	15.037.440,56
	Partido político	75.000,00
	Pessoa física	9.300,00
	Pessoa jurídica	2.500.000,00
	Rend. Aplic. Finan.	183,01
BR-BRASIL - 40 - EDUARDO HENRIQUE ACCIOLY CAMPOS - PSB Total		17.621.923,57
BR-BRASIL - 43 - EDUARDO JORGE MARTINS ALVES SOBRINHO - PV	Comitê financeiro	3.532.962,10
	Partido político	2.330,40
	Pessoa física	19.916,22
BR-BRASIL - 43 - EDUARDO JORGE MARTINS ALVES SOBRINHO - PV Total		3.555.208,72

BR-BRASIL - 20 - EVERALDO DIAS PEREIRA - PSC	Outros candidatos	485,40
	Partido político	1.430.800,00
	Pessoa física	200,00
BR-BRASIL - 20 - EVERALDO DIAS PEREIRA - PSC Total		1.431.485,40
BR-BRASIL - 50 - LUCIANA KREBS GENRO - PSOL	Partido político	292.980,87
	Pessoa física	103.538,00
	Pessoa jurídica	5.000,00
BR-BRASIL - 50 - LUCIANA KREBS GENRO - PSOL Total		401.518,87
BR-BRASIL - 27 - JOSE MARIA EYMAEL - PSDC	Partido político	146.695,35
	Pessoa física	1.500,00
	Pessoa jurídica	250.000,00
BR-BRASIL - 27 - JOSE MARIA EYMAEL - PSDC Total		398.195,35
BR-BRASIL - 16 - JOSÉ MARIA DE ALMEIDA - PSTU	Partido político	67.523,09
	Pessoa física	104.045,00
	Pessoa jurídica	108,66
BR-BRASIL - 16 - JOSÉ MARIA DE ALMEIDA - PSTU Total		171.676,75
BR-BRASIL - 28 - JOSÉ LEVY FIDELIX DA CRUZ - PRTB	Comitê financeiro	76.090,32
	Partido político	64.520,94
	Pessoa física	2.012,00
BR-BRASIL - 28 - JOSÉ LEVY FIDELIX DA CRUZ - PRTB Total		142.623,26
BR-BRASIL - 21 - MAURO LUÍS IASI - PCB	Partido político	53.364,69
	Pessoa física	7.190,00
BR-BRASIL - 21 - MAURO LUÍS IASI - PCB Total		60.554,69
BR-BRASIL - 29 - RUI COSTA PIMENTA - PCO	Partido político	10.533,33
BR-BRASIL - 29 - RUI COSTA PIMENTA - PCO Total		10.533,33
Total geral		641.505.156,86

ANEXO B - RECEITAS ORIUNDAS DE RECURSOS PRIVADOS E RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO NAS ELEIÇÕES 2014

RECEITAS					
Tipo de recurso	Origem	Valor	Tipo de recurso	Soma	% do total
Recursos Fundo Partidário	candidato	38.751.156,50	Recursos Fundo Partidário	187.896.501,28	5
Recursos Fundo Partidário	comitê	24.243.157,79	Recursos privados	3.973.488.394,71	95
Recursos Fundo Partidário	partido	74.902.186,99	Total geral	4.161.384.895,99	100
Recursos privados	Pessoa Física	929.487.656,53			
Recursos privados	Pessoa Jurídica	3.044.000.738,18	Tipo de doador	Soma de VALOR	% do total
Origem não identificada	Origem não identificada	691.843,14	Pessoa Física	929.487.656,53	23,3882
Total		4.162.076.739,13	Pessoa Jurídica	3.044.000.738,18	76,5944
			Origem não identificada	691.843,14	0,0174
			Total geral	3.974.180.237,85	100,0000



REPRESENTAÇÃO GRÁFICA:

ANEXO C - DESPESAS REALIZADAS PELOS CANDIDATOS À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA NAS ELEIÇÕES 2014

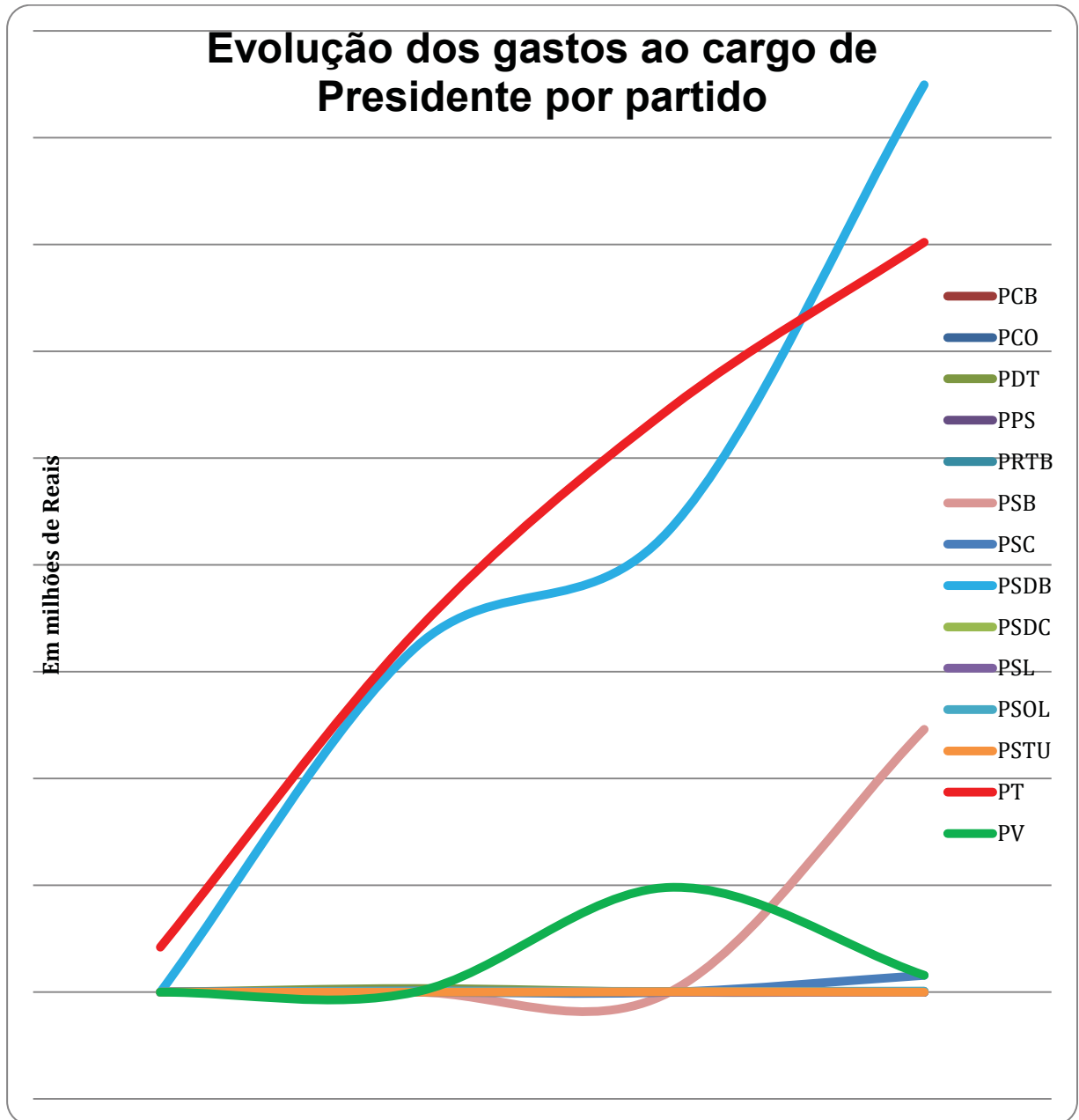
CANDIDATO (A)	Despesa s	Total
BR-BRASIL - 13 - DILMA VANA ROUSSEFF - PT	Baixa de Estimável	32.211.649,70
	Transferências outros candidatos	13.410.000,00
	Transferências outros comitês	5.333.797,81
	Transferências outros diretórios	27.581.000,00
	Encargos financeiros	37.827,68
	Despesa com pessoa física	10.250.238,00
	Despesa com pessoa jurídica	261.750.550,45
BR-BRASIL - 13 - DILMA VANA ROUSSEFF - PT Total		350.575.063,64
BR-BRASIL - 45 - AÉCIO NEVES DA CUNHA - PSDB	Baixa de Estimável	194.396.923,71
	Transferências outros comitês	8.550.000,00
	Transferências outros diretórios	3.058.905,00
	Encargos financeiros	75.215,42
	Despesa com pessoa física	16.199.638,03
	Impostos, taxas	73.371,05
	Despesa com pessoa jurídica	1.121.854,00
BR-BRASIL - 45 - AÉCIO NEVES DA CUNHA - PSDB Total		223.475.907,21
BR-BRASIL - 40 - MARIA OSMARINA MARINA DA SILVA VAZ DE LIMA - PSB	Baixa de Estimável	39.020.796,13
	Transferências outros comitês	4.740.843,00
	Encargos financeiros	38.522,98
	Despesa com pessoa jurídica	149.119,94
BR-BRASIL - 40 - MARIA OSMARINA MARINA DA SILVA VAZ DE LIMA - PSB Total		43.949.282,05
BR-BRASIL - 40 - EDUARDO HENRIQUE ACCIOLY CAMPOS - PSB	Baixa de Estimável	14.471.740,56
	Transferências outros comitês	2.574.339,88
	Encargos financeiros	531,13
	Despesa com pessoa física	575.312,00
BR-BRASIL - 40 - EDUARDO HENRIQUE ACCIOLY CAMPOS - PSB Total		17.621.923,57
BR-BRASIL - 20 - EVERALDO DIAS PEREIRA - PSC	Baixa de Estimável	66.285,40
	Despesa com pessoa física	20.000,00
	Impostos, taxas	262.759,33
	Despesa com pessoa jurídica	7.519.030,35
BR-BRASIL - 20 - EVERALDO DIAS PEREIRA - PSC Total		7.868.075,08
BR-BRASIL - 43 - EDUARDO JORGE MARTINS ALVES SOBRINHO - PV	Baixa de Estimável	3.540.292,50
	Encargos financeiros	3,00
BR-BRASIL - 43 - EDUARDO JORGE MARTINS ALVES SOBRINHO - PV Total		3.540.295,50
BR-BRASIL - 50 - LUCIANA KREBS GENRO - PSOL	Baixa de Estimável	87.219,07
	Transferências outros comitês	36,80
	Despesa com pessoa física	29.765,00
	Despesa com pessoa jurídica	379.856,76
BR-BRASIL - 50 - LUCIANA KREBS GENRO - PSOL Total		496.877,63
BR-BRASIL - 27 - JOSE MARIA EYMAEL - PSDC	Baixa de Estimável	2.000,00

BR-BRASIL - 16 - JOSÉ MARIA DE ALMEIDA - PSTU	Baixa de Estimável	41.214,55
	Encargos financeiros	504,69
	Despesa com pessoa física	16.126,25
	Despesa com pessoa jurídica	113.830,42
BR-BRASIL - 16 - JOSÉ MARIA DE ALMEIDA - PSTU Total		171.675,91
BR-BRASIL - 28 - JOSÉ LEVY FIDELIX DA CRUZ - PRTB	Baixa de Estimável	123.623,26
	Encargos financeiros	51,70
	Despesa com pessoa física	16.356,16
BR-BRASIL - 28 - JOSÉ LEVY FIDELIX DA CRUZ - PRTB Total		140.031,12
BR-BRASIL - 21 - MAURO LUÍS IASI - PCB	Baixa de Estimável	7.644,69
	Encargos financeiros	1.057,24
	Despesa com pessoa física	8.638,66
	Despesa com pessoa jurídica	54.038,69
BR-BRASIL - 21 - MAURO LUÍS IASI - PCB Total		71.379,28
BR-BRASIL - 29 - RUI COSTA PIMENTA - PCO	Baixa de Estimável	10.533,33
BR-BRASIL - 29 - RUI COSTA PIMENTA - PCO Total		10.533,33
Total geral		648.293.391,98

**ANEXO D - DESPESAS REALIZADAS PELOS CANDIDATOS E COMITÊS
FINANCEIROS NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS ENTRE 2002 E 2014**

Eleição	Partido	Nome do candidato	Gastos do Candidato	Gastos do Comitê Financeiro	Total do gasto da candidatura
2002	PDT	ANTHONY GAROTINHO		693.758,65	693.758,65
2002	PSTU	JOSÉ MARIA DE ALMEIDA	8.212,54	28.353,76	36.566,30
2002	PPS	CIRO FERREIRA GOMES		13.938.044,49	13.938.044,49
2002	PSDB	JOSÉ SERRA		34.733.479,43	34.733.479,43
2002	PT	LUIZ INACIO LULA DA SILVA	21.061.272,57	18.307.219,39	39.368.491,96
2002	PCO	RUI COSTA PIMENTA			
2006	PT	LUIZ INACIO LULA DA SILVA	91.490.670,71	76.769.196,25	168.259.866,96
2006	PSDB	GERALDO ALCKMIN	79.206.150,77	81.923.624,75	161.129.775,52
2006	PDT	CRISTOVAM BUARQUE	1.715.720,42	0	1.715.720,42
2006	PSOL	HELOISA HELENA	155.135,38	377.522,68	532.658,06
2006	PSDC	JOSE MARIA EYMAEL	272.496,87	53.560,67	326.057,54
2006	PSL	LUCIANO BIVAR	214.054,26	287.865,76	501.920,02
2006	PCO	RUI COSTA PIMENTA	11.000,00	4.889,09	15.889,09
2010	PCB	IVAN PINHEIRO	35.317,13	0	35.317,13
2010	PCO	RUI COSTA PIMENTA	3.988,00	230.705,22	234.693,22
2010	PRTB	JOSE FIDELIX	17.300,00	150.121,75	167.421,75
2010	PSDB	JOSÉ SERRA	106.597.293,77	109.821.597,08	216.418.890,85
2010	PSOL	PLINO SAMPAIO	99.245,00	230.705,22	329.950,22
2010	PSTU	JOSÉ MARIA DE ALMEIDA	95.030,54	122.456,83	217.487,37
2010	PT	DILMA VANA ROUSSEFF	135.530.844,32	137.587.009,48	273.117.853,80
2010	PV	MARINA DA SILVA	24.108.859,74	24.937.366,51	49.046.226,25
2014	PSDB	AÉCIO NEVES	223.475.907,21	201.253.073,14	424.728.980,35
2014	PT	DILMA VANA ROUSSEFF	350.232.163,64	776.738,56	351.008.902,20
2014	PSB	EDUARDO CAMPOS	17.621.923,57		17.621.923,57
2014	PSC	EVERALDO DIAS PEREIRA	7.868.075,08	2.000,00	7.870.075,08
2014	PV	EDUARDO JORGE	3.540.295,50	4.367.071,97	7.907.367,47
2014	PSDC	JOSÉ MARIA EYMAEL	372.347,66	13.685,96	386.033,62
2014	PSOL	LUCIANA GENRO	496.877,63	36,8	496.914,43
2014	PSB	MARINA DA SILVA	43.949.282,05	61.451.819,82	105.401.101,87
2014	PCB	MAURO LUIS IASI	71.379,28	0,00	71.379,28
2014	PCO	RUI COSTA PIMENTA	10.533,33	83,33	10.616,66
		Total	1.108.261.376,97	768.061.986,59	1.876.323.363,56

- REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DOS GASTOS REALIZADOS PELOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS DISPUTAS PRESIDENCIAIS OCORRIDAS ENTRE 2002 E 2014:



**ANEXO E - OS MAIORES DOADORES PARA AS CAMPANHAS ELEITORAIS
NAS ELEIÇÕES GERAIS DE 2014**

• **AS 100 (CEM) MAIORES EMPRESAS DOADORAS DAS ELEIÇÕES DE 2014**

#	NOME DO DOADOR	CPF/CNPJ	Soma de VALOR
1	JBS S/A	02916265000160	361.822.374,50
2	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ SA	17262213000194	82.941.427,13
3	CONSTRUTORA OAS S.A.	14310577003049	68.726.630,00
4	CERVEJARIA PETROPOLIS S/A	73410326000160	57.378.000,00
5	CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S A	33412792000160	55.840.921,00
6	U T C ENGENHARIA S/A	44023661000108	52.787.066,08
7	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S A	15102288000182	48.478.100,00
8	BRADESCO VIDA E PREVIDENCIA S.A.	51990695000137	40.409.866,82
9	CRBS S/A	56228356000131	39.940.000,00
10	BANCO BTG PACTUAL S.A.	30306294000145	37.300.275,00
11	COSAN LUBRIFICANTES E ESPECIALIDADES S.A.	33000092000169	30.831.000,00
12	ARCELORMITTAL BRASIL S.A.	17469701000177	29.291.865,00
13	BRASKEM S/A	42150391000170	28.750.000,00
14	GERDAU ACOS ESPECIAIS S.A.	07359641000186	27.935.885,00
15	ITAU UNIBANCO S.A.	60701190000104	26.580.000,00
16	CARIOCA CHRISTIANI NIELSEN ENGENHARIA S A	40450769000126	25.052.010,00
17	AMIL ASSISTENCIA MEDICA INTERNACIONAL S.A.	29309127000179	21.191.225,00
18	SUCOCITRICO CUTRALE LTDA	61649810000168	21.048.000,00
19	VIA ENGENHARIA S. A.	00584755000180	18.935.151,64
20	BRF S.A.	01838723000127	16.960.000,00
21	MINERACAO CORUMBAENSE REUNIDA S.A.	03327988000196	16.920.000,00
22	VALE ENERGIA S.A	02207392000190	15.981.435,20
23	GALVAO ENGENHARIA S/A	01340937000179	15.880.300,00
24	SALOBO METAIS S/A	33931478000194	15.775.904,86
25	CONSTRUTORA TRIUNFO S/A	77955532000107	15.740.245,00
26	SERVENG CIVILSAN S A EMPRESAS ASSOCIADAS DE ENGENHARIA	48540421000131	15.104.790,00
27	BRADESCO SAUDE S/A	92693118000160	14.065.000,00
28	BANCO BMG SA	61186680000174	12.365.000,00
29	COMPANHIA BRASILEIRA DE	33131541000108	12.320.000,00

#	NOME DO DOADOR	CPF/CNPJ	Soma de VALOR
	METALURGIA E MINERACAO		
30	COPERSUCAR S.A.	10265949000177	12.230.600,00
31	MINERACOES BRASILEIRAS REUNIDAS S A MBR	33417445000120	12.080.000,00
32	RECOFARMA INDUSTRIA DO AMAZONAS LTDA	61454393000602	11.500.000,00
33	OAS S.A.	14811848000105	11.400.000,00
34	FLORA PRODUTOS DE HIGIENE E LIMPEZA S.A	08505736000123	11.263.500,00
35	BRADESCO CAPITALIZACAO S/A	33010851000174	11.250.000,00
36	C R ALMEIDA S/A - ENGENHARIA DE OBRAS	33059908000120	11.196.183,00
37	BRADESCO LEASING S.A. - ARRENDAMENTO MERCANTIL	47509120000182	11.006.750,00
38	COMPANHIA METALURGICA PRADA	56993900000131	10.574.500,00
39	CONSTRUTORA BARBOSA MELLO SA	17185786000161	10.265.000,00
40	SEARA ALIMENTOS LTDA	02914460000150	10.000.000,00
41	BRADESCO ADMINISTRADORA DE CONSORCIOS LTDA.	52568821000122	9.510.000,00
42	COMPANHIA SIDERURGICA VALE DO PINDARE	22016026000160	9.160.000,00
43	VALE MINA DO AZUL S.A.	13531124000145	8.930.238,00
44	CONSTRUTORA MARQUISE S A	07950702000185	8.652.054,90
45	VALE MANGANES S.A	15144306000199	8.650.000,00
46	BANCO SANTANDER (BRASIL) S.A.	90400888000142	8.600.000,00
47	CONSTRUTORA SANCHES TRIPOLONI LTDA	53503652000105	8.500.000,00
48	TELEMONT ENGENHARIA DE TELECOMUNICACOES S/A	18725804000113	8.500.000,00
49	LONDRINA BEBIDAS LTDA	02125403000192	8.270.000,00
50	COMPANHIA BRASILEIRA DE ALUMINIO	61409892000173	8.040.000,00
51	ODEBRECHT OLEO E GAS S/A	08091102000171	8.000.000,00
52	RIO DE JANEIRO REFRESCOS LTDA	00074569000100	7.930.000,00
53	RIO CLARO AGROINDUSTRIAL S.A.	08598391000108	7.881.000,00
54	CONTAX-MOBITEL S.A.	67313221000190	7.800.000,00
55	ENGEVIX ENGENHARIA S/A	00103582000131	7.675.000,00
56	MARCELO BELTRAO DE ALMEIDA	59802596949	7.629.948,36
57	ARMANDO DE QUEIROZ MONTEIRO NETO	03881229434	7.410.000,00
58	AROSUCO AROMAS E SUCOS	03134910000155	7.280.000,00

#	NOME DO DOADOR	CPF/CNPJ	Soma de VALOR
	LTDA		
59	SUPERMERCADOS BH COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA	04641376000136	7.273.069,03
60	VOTORANTIM CIMENTOS S.A.	01637895000132	7.210.000,00
61	SOLAR.BR PARTICIPACOES S.A.	18390679000138	7.012.000,00
62	SP INDUSTRIA E DISTRIBUIDORA DE PETROLEO LTDA	01387400000164	6.900.000,00
63	HYPERMARCAS S/A	02932074000191	6.800.000,00
64	BF PROMOTORA DE VENDAS LTDA.	02038394000100	6.650.000,00
65	AGRO ENERGIA SANTA LUZIA S.A.	08906558000142	6.561.000,00
66	CONSTRUCAP CCPS ENGENHARIA E COMERCIO SA	61584223000138	6.481.500,00
67	SAEPAR SERVICOS E PARTICIPACOES S/A	03979930000127	6.450.000,00
68	GRANDE MOINHO CEARENSE SA	07199805000155	6.150.000,00
69	HYPERMARCAS S/A	02932074000604	6.090.000,00
70	QUALICORP CORRETORA DE SEGUROS S.A.	07755207000115	6.000.000,00
71	TRACTEBEL ENERGIA COMERCIALIZADORA LTDA	04100556000100	5.955.000,00
72	SPAL INDUSTRIA BRASILEIRA DE BEBIDAS S/A	61186888000193	5.950.000,00
73	WTORRE ENGENHARIA E CONSTRUCAO S.A.	05811812000130	5.425.000,00
74	BTG PACTUAL ASSET MANAGEMENT S.A. DISTRIBUIDORA DE TITULOS E VALORES MOBILIARIOS	29650082000100	5.200.000,00
75	JOSUE CHRISTIANO GOMES DA SILVA	49379577672	5.170.217,73
76	AMIL ASSISTENCIA MEDICA INTERNACIONAL S.A.	29309127011618	5.125.097,30
77	ALPARGATAS S.A.	61079117000105	5.076.538,00
78	LITUCERA LIMPEZA E ENGENHARIA LTDA	62011788000199	4.893.581,71
79	TEMPO SERVICOS LTDA.	58503129000100	4.850.000,00
80	PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS	61198164000160	4.815.000,00
81	CONCREMAT ENGENHARIA E TECNOLOGIA S/A	33146648000120	4.785.967,50
82	QUANTIQ DISTRIBUIDORA LTDA	62227509000129	4.755.000,00
83	BANCO SAFRA S A	58160789000128	4.710.000,00
84	CARVALHO HOSKEN S A ENGENHARIA E CONSTRUCOES	33342023000133	4.550.000,00
85	J. MALUCELLI CONSTRUTORA DE	76519974000148	4.545.000,00

#	NOME DO DOADOR	CPF/CNPJ	Soma de VALOR
	OBRAS S/A		
86	MRV ENGENHARIA E PARTICIPACOES SA	08343492000120	4.441.000,00
87	S A PAULISTA DE CONSTRUÇOES E COMERCIO	60332319000146	4.420.000,46
88	ALEXANDRE GRENDENE BARTELLE	09867597087	4.385.000,00
89	FIBRIA CELULOSE S/A	60643228000121	4.375.200,00
90	MMC AUTOMOTORES DO BRASIL LTDA	54305743000107	4.350.000,00
91	MULTIPLAN EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS S/A	07816890000153	4.135.000,00
92	VICTOR CEZAR PRIORI	14830582987	4.041.310,27
93	SAFRA LEASING SA ARRENDAMENTO MERCANTIL	62063177000194	3.835.000,00
94	JBS S/A	02916265002707	3.833.950,00
95	SERGIO ZVEITER	51813440700	3.752.000,00
96	JOFEGE PAVIMENTACAO E CONSTRUCAO LTDA	62162847000120	3.750.000,00
97	PONTO VEICULOS LTDA	08373156000120	3.599.986,00
98	SERRANA EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA	02212937000156	3.582.450,00
99	TRANSRIO CAMINHÕES, ONIBUS, MAQUINAS E MOTORES LTDA	11726521000147	3.575.525,00
100	ENERGIA VERDE - PRODUCAO RURAL LTDA	08815587000107	3.555.000,00

• **AS 10 (DEZ) MAIORES DOADORES DA CAMPANHA DE 2014 POR CARGO ELETIVO**

CARGO ELETIVO PRESIDENTE				
SEQ	CPF/CNPJ DO DOADOR	NOME DO DOADOR	CARGO	VALOR
1	02916265000160	JBS S/A	Presidente	54.000.000,00
2	17262213000194	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ SA	Presidente	20.000.000,00
3	73410326000160	CERVEJARIA PETROPOLIS S/A	Presidente	17.500.000,00
4	60701190000104	ITAU UNIBANCO S.A.	Presidente	10.050.000,00
5	14310577003049	CONSTRUTORA OAS S.A.	Presidente	10.000.000,00
6	14811848000105	OAS S.A.	Presidente	10.000.000,00
7	77955532000107	CONSTRUTORA TRIUNFO S/A	Presidente	9.000.000,00
8	56228356000131	CRBS S/A	Presidente	7.500.000,00
9	44023661000108	U T C ENGENHARIA S/A	Presidente	7.500.000,00
10	18725804000113	TELEMONT ENGENHARIA DE TELECOMUNICACOES S/A	Presidente	7.500.000,00

CARGO ELETIVO GOVERNADOR				
SEQ	CPF/CNPJ DO DOADOR	NOME DO DOADOR	CARGO	VALOR
1	02916265000160	JBS S/A	Governador	12.051.000,00
2	00584755000180	VIA ENGENHARIA S. A.	Governador	8.750.000,00
3	03881229434	ARMANDO DE QUEIROZ MONTEIRO NETO	Governador	7.410.000,00
4	73410326000160	CERVEJARIA PETROPOLIS S/A	Governador	7.000.000,00
5	60701190000104	ITAU UNIBANCO S.A.	Governador	5.400.000,00
6	51990695000137	BRADESCO VIDA E PREVIDENCIA S.A.	Governador	4.570.000,00
7	30306294000145	BANCO BTG PACTUAL S.A.	Governador	3.900.000,00
8	44023661000108	U T C ENGENHARIA S/A	Governador	3.500.000,00
9	92693118000160	BRADESCO SAUDE S/A	Governador	3.075.000,00
10	77955532000107	CONSTRUTORA TRIUNFO S/A	Governador	3.070.000,00

CARGO ELETIVO SENADOR				
SEQ	CPF/CNPJ DO DOADOR	NOME DO DOADOR	CARGO	VALOR
1	59802596949	MARCELO BELTRAO DE ALMEIDA	Senador	6.461.948,36
2	49379577672	JOSUE CHRISTIANO GOMES DA SILVA	Senador	5.099.317,73

3	57178020210	IVONE MEZZOMO CASSOL	Senador	3.077.000,00
4	60701190000104	ITAU UNIBANCO S.A.	Senador	2.215.000,00
5	02916265000160	JBS S/A	Senador	2.000.000,00
6	00818517000192	ENPA ENGENHARIA E PARCERIA LTDA	Senador	1.950.000,00
7	22768840000131	CONSTRUTORA ETAM LTDA	Senador	1.805.000,00
8	44435630915	ACIR MARCOS GURGACZ	Senador	1.570.599,48
9	18390679000138	SOLAR.BR PARTICIPACOES S.A.	Senador	1.500.000,00
10	30306294000145	BANCO BTG PACTUAL S.A.	Senador	1.250.000,00

CARGO ELETIVO DEPUTADO FEDERAL				
SEQ	CPF/CNPJ DO DOADOR	NOME DO DOADOR	CARGO	VALOR
1	60701190000104	ITAU UNIBANCO S.A.	Dep. Federal	6.384.000,00
2	02916265000160	JBS S/A	Dep. Federal	4.640.600,00
3	51813440700	SERGIO ZVEITER	Dep. Federal	3.752.000,00
4	33131541000108	COMPANHIA BRASILEIRA DE METALURGIA E MINERACAO	Dep. Federal	3.600.000,00
5	85490750600	DAMINA DE CARVALHO PEREIRA	Dep. Federal	3.343.814,85
6	00445689676	RODRIGO OTAVIO SOARES PACHECO	Dep. Federal	2.887.872,17
7	02207392000190	VALE ENERGIA S.A	Dep. Federal	2.861.267,20
8	13205285115	MAGDA MOFATTO HON	Dep. Federal	2.654.700,00
9	32563914949	EDMAR DE SOUZA ARRUDA	Dep. Federal	2.637.497,02
10	10265949000177	COPERSUCAR S.A.	Dep. Federal	2.637.300,00

CARGO ELETIVO DEPUTADO ESTADUAL				
SEQ	CPF/CNPJ DO DOADOR	NOME DO DOADOR	CARGO	VALOR
1	14830582987	VICTOR CEZAR PRIORI	Dep. Estadual	4.041.310,27
2	84113638000129	PARTNER INDUSTRIA GRAFICA DA AMAZONIA LTDA - ME	Dep. Estadual	3.502.000,00
3	61186680000174	BANCO BMG SA	Dep. Estadual	3.410.000,00
4	72465581600	LUIZ FABIO CHEREM	Dep. Estadual	3.053.000,00
5	60701190000104	ITAU UNIBANCO S.A.	Dep.	2.501.000,00

			Estadual	
6	09400055000163	NASA OLEO & GAS LTDA	Dep. Estadual	2.360.000,00
7	03208448970	CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR	Dep. Estadual	2.023.312,00
8	02916265000160	JBS S/A	Dep. Estadual	1.953.774,50
9	43031552768	WALTER RODRIGUES FILHO	Dep. Estadual	1.910.960,00
10	62011788000199	LITUCERA LIMPEZA E ENGENHARIA LTDA	Dep. Estadual	1.875.000,00

CARGO ELETIVO DEPUTADO DISTRITAL

SEQ	CPF/CNPJ DO DOADOR	NOME DO DOADOR	CARGO	VALOR
1	01612795000151	BRASAL REFRIGERANTES S/A	Dep. Distrital	1.131.000,00
2	00332833000150	DINAMICA ADMINISTRACAO, SERVICOS E OBRAS LTDA	Dep. Distrital	636.000,00
3	22933956000189	LCC EMPREENDIMENTOS E CONSTRUCAO LTDA - ME	Dep. Distrital	579.000,00
4	72591894000142	ESTRELAS SISTEMA DE SEGURANCA LTDA	Dep. Distrital	390.000,00
5	97634158100	CHRISTIANNNO NOGUEIRA ARAUJO	Dep. Distrital	389.500,00
6	37136959000169	ITATICO COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA - ME	Dep. Distrital	360.000,00
7	11689292000138	PORTO SEGURO NEGOCIOS, EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES SA	Dep. Distrital	300.000,00
8	00306597000105	CASCOL COMBUSTIVEIS PARA VEICULOS LTDA	Dep. Distrital	291.066,32
9	10359163000119	SWOT SERVICO DE FESTAS E EVENTOS LTDA	Dep. Distrital	257.000,00
10	08483752115	ROBERIO BANDEIRA DE NEGREIROS	Dep. Distrital	243.000,00

COMITÊ FINANCEIRO DE CAMPANHA

SEQ	CPF/CNPJ DO DOADOR	NOME DO DOADOR	COMITÊ	VALOR
1	2916265000160	JBS S/A	Comitê	77.950.000,00
2	61649810000168	SUCOCITRICO CUTRALE LTDA	Comitê	11.300.000,00
3	7359641000186	GERDAU ACOS ESPECIAIS S.A.	Comitê	10.520.000,00
4	30306294000145	BANCO BTG PACTUAL S.A.	Comitê	10.000.000,00
5	73410326000160	CERVEJARIA PETROPOLIS S/A	Comitê	7.000.000,00
6	51990695000137	BRADESCO VIDA E PREVIDENCIA S.A.	Comitê	6.445.000,00

7	44023661000108	U T C ENGENHARIA S/A	Comitê	6.300.000,00
8	10265949000177	COPERSUCAR S.A.	Comitê	5.750.000,00
9	33000092000169	COSAN LUBRIFICANTES E ESPECIALIDADES S.A.	Comitê	5.700.000,00
10	2932074000604	HYPERMARCAS S/A	Comitê	5.000.000,00

PARTIDOS POLÍTICOS				
SEQ	CPF/CNPJ DO DOADOR	NOME DO DOADOR	PARTIDO	VALOR
1	2916265000160	JBS S/A		
2	17262213000194	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ SA	Partido	209.227.000,00
3	14310577003049	CONSTRUTORA OAS S.A.	Partido	61.680.000,00
4	33412792000160	CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S A	Partido	54.976.000,00
5	15102288000182	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S A	Partido	47.759.081,00
6	44023661000108	U T C ENGENHARIA S/A	Partido	35.730.000,00
7	56228356000131	CRBS S/A	Partido	31.800.000,00
8	73410326000160	CERVEJARIA PETROPOLIS S/A	Partido	29.700.000,00
9	51990695000137	BRADESCO VIDA E PREVIDENCIA S.A.	Partido	25.536.000,00
10	17469701000177	ARCELORMITTAL BRASIL S.A.	Partido	21.535.000,00

**ANEXO F - SOMA DOS VALORES DAS DOAÇÕES EFETUADAS PELAS 10
(DEZ) MAIORES EMPRESAS A TODAS AS CAMPANHAS DE 2014**

NOME DO DOADOR	TOTAL DAS DOAÇÕES
JBS S/A	361.822.374,50
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ SA	82.941.427,13
CONSTRUTORA OAS S.A.	68.726.630,00
CERVEJARIA PETROPOLIS S/A	57.378.000,00
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S A	55.840.921,00
U T C ENGENHARIA S/A	52.787.066,08
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S	48.478.100,00
BRADESCO VIDA E PREVIDENCIA S.A.	40.409.866,82
CRBS S/A	39.940.000,00
BANCO BTG PACTUAL S.A.	37.300.275,00