



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais

Ruidher Ferreira Corrêa

**O MODELO DESEJÁVEL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS
PARA O BRASIL – ANÁLISE DO MODELO VIGENTE E DAS PROPOSTAS DE
ALTERAÇÃO.**

Brasília
2016

Ruidher Ferreira Corrêa

**O MODELO DESEJÁVEL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS
PARA O BRASIL – ANÁLISE DO MODELO VIGENTE E DAS PROPOSTAS DE
ALTERAÇÃO.**

Monografia apresentada ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB) como
pré-requisito para a obtenção do grau de
bacharel em Direito.

Orientador: Dr. José Rossini Campos do Couto
Corrêa.

Brasília.
2016

Ruidher Ferreira Corrêa

**O MODELO DESEJÁVEL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS
PARA O BRASIL – ANÁLISE DO MODELO VIGENTE E DAS PROPOSTAS DE
ALTERAÇÃO.**

Monografia apresentada ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB) como
pré-requisito para a obtenção do grau de
bacharel em Direito.
Orientador: Dr. José Rossini Campos do Couto
Corrêa.

Brasília, 4 de julho de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: José Rossini Campos do Couto Corrêa, Dr.
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Professor André Pires Gontijo
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Professor Luiz Emílio Pereira Garcia
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Dedico o presente trabalho à minha família, amigos, e pessoas que me ajudaram direta ou indiretamente a fazê-lo, a exemplo dos servidores da Biblioteca do Senado Federal.

Resumo

O acórdão do Supremo Tribunal Federal que restaurou no Brasil o regime público de financiamento de campanhas eleitorais, excluindo as doações provenientes de sociedades empresariais, trará consequências na forma com a qual serão constituídos os poderes Executivo e Legislativo no país. O presente estudo objetiva à análise da legislação eleitoral brasileira no que concerne às disposições relativas a financiamento de campanhas eleitorais, compreendendo as mudanças históricas na regulação do referido instituto, ao mesmo tempo em que delinea um quadro geral dos diversos regimes conhecidos de injeção de recursos financeiros em campanhas políticas e, ponderando as vantagens e desvantagens de cada um, procura demonstrar qual deles teria melhor custo-benefício para o aprimoramento do regime democrático, haja vista que o financiamento de campanhas tem poder de definir como será formado o quadro político responsável pelo exercício da democracia indireta e até mesmo os níveis de percepção de corrupção dentro do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Financiamento de campanhas eleitorais. Política.

Abstract

The judgment of the Supreme Court who restored in Brazil the public system of campaign financing, excluding donations from business corporations, will bring consequences in the form with which will be constituted the executive and legislative powers in the country. The present study aims to analyze the Brazilian electoral legislation regarding the provisions on campaign financing, including the historical changes in the regulation of the institute, while outlining a general framework of the various known schemes of injection of financial resources in political campaigns and, considering the advantages and disadvantages of each one, seeks to show which one would be most cost-effective for the improvement of the democratic regime, given that the campaign finance has the power to define how will be formed the political framework responsible for exercising indirect democracy and even the perception of corruption levels in the Brazilian State.

Keywords: Electoral law. Campaign financing. Policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. RELEVÂNCIA TEMÁTICA	10
2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO DE FINANCIAMENTO ELEITORAL	17
2.1. IMPÉRIO (1822 A 1889)	17
2.2. REPÚBLICA VELHA (1889 A 1930)	18
2.3. REVOLUÇÃO DE 30 E ESTADO NOVO (1930 A 1945)	18
2.4. FIM DO ESTADO NOVO E REGIME MILITAR (1946 A 1985)	19
2.5. DA REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1988 ATÉ O JULGAMENTO DA ADI 4650	23
3. FRAGILIDADES DO MODELO DE FINANCIAMENTO ELEITORAL VIGENTE ATÉ O JULGAMENTO DA ADI 4650	27
4. O JULGAMENTO DA ADI 4650 DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL.	41
5. AS ESPÉCIES DE MODELO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS	45
5.1. CARACTERÍSTICAS DO MODELO PÚBLICO DE FINANCIAMENTO	45
5.2. CARACTERÍSTICAS DO MODELO PRIVADO DE FINANCIAMENTO	48
5.3. CARACTERÍSTICAS DO MODELO MISTO DE FINANCIAMENTO	49
5.4. CRÍTICAS AO MODELO PÚBLICO DE FINANCIAMENTO	50
5.6. CRÍTICAS AO MODELO MISTO DE FINANCIAMENTO	62
6. CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

INTRODUÇÃO

Sobre a manifestação da vontade popular instrumentalizada através do voto, já foi dito que o mesmo “não surge apenas como direito estabelecido pela Lei Maior, mas instrumento de manifestação do povo, genuinamente livre, decorrente de convicções e expectativas sobre o futuro do país”¹. E foi valendo-se de tais palavras que o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, em publicação sobre a história de 500 anos da existência de eleições no Brasil, sintetizou a relevância do mecanismo do voto enquanto instrumento popular de moldagem das decisões que afetarão o país no futuro próximo e nos períodos mais longínquos.

A conjuntura política brasileira está conturbada, tanto pela ampla divulgação de escândalos de corrupção política aliada a abuso de poder por parte de agentes públicos, que inicialmente seriam eleitos para a defesa de interesses dos cidadãos, quanto pela situação de estagnação econômica com corrosão do poder de compra e do nível de bem-estar populacional devido a uma inflação gerada principalmente pelo descontrole dos gastos públicos e pela utilização expansiva e ineficiente de um orçamento estatal que, para ser formado e alimentado, necessita de cada vez maior incremento da receita pública e assim demanda por elevação de impostos para esmagar ainda mais a qualidade de vida do povo brasileiro.

Aliado a tal situação caótica, vê-se a ação de lideranças políticas menos preocupadas com ações de reestruturação do país do que com a criação de shoppings milionários² (estando subjacente a tal ação intenções financeiras de certos agentes que não aparecem na estrutura formal de poder) ou a criminalização de críticos ao poder clerical³, como

¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições no Brasil: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p. 5.

² Folha de São Paulo. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1631662-cunha-vence-e-deputados-dao-aval-a-construcao-de-shopping-na-camara.shtml>> Acesso em 20 de junho de 2015.

³ Congresso em Foco. Disponível em: < <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/cunha-quer-urgencia-para-projeto-da-%E2%80%98crisofobia%E2%80%99/>> Acesso em 20 de junho de 2015.

se estivessem tais lideranças habitando em outra dimensão temporal em que a realidade pudesse ser confortante a ponto de a ação política ficar direcionada a realização de projetos engajados mais com vaidades individuais e interesses privados do que com demandas coletivas e anseios da sociedade.

Na base da estrutura de política que alimenta o estágio atual de turbulência vigente em nosso país, encontram-se aqueles que, através de seus votos, dão legitimidade e poder àqueles que contribuíram com a realidade perniciosa em que nos encontramos mas agem como se tudo estivesse bem e as prioridades fossem seus assuntos selecionados, mas que na prática são de pouquíssima relevância social.

Há que se questionar se os mecanismos de funcionamento do sistema eleitoral podem estar em certa medida contribuindo com a permanência no poder de agentes que não possam contribuir com o regime político da forma com que a sociedade anseia e precisa. Talvez se deva investigar se, embora democrático, nosso modelo de eleições não contém falhas que induzam à colocação de interesses privados e mercantis sobre as prioridades da população, e se haveria um modo de alterar o funcionamento sistêmico de modo a garantir que este promova uma maior vinculação entre as demandas da coletividade e as prioridades daqueles eleitos para a representar.

A questão de relevo é se, em algum ponto da estrutura do regime jurídico aplicado ao processo eleitoral, possa existir alguma lacuna ou falha capaz de originar um descompasso entre anseios dos eleitores e as prioridades dos eleitos, além da indagação se o vínculo em que um ocupante de cargo eletivo está subordinado aos interesses de seus eleitores é de caráter geral, ou seja, se o sistema faz com que o eleito se sinta vinculado às demandas de todo o corpo social, ou se, ao contrário, o vencedor da disputa eleitoral fica, por defeitos no processo, mais

direcionado aos pleitos de determinadas camadas da sociedade civil, de forma que ele, em vez de trabalhar em prol de toda a coletividade, transformar-se-ia em procurador, nos órgãos de poder, dos interesses de uma fatia específica da coletividade, estando a discussão a ser iniciada suscetível de reforçar a aplicação do *slogan* “voto não tem preço, tem consequências⁴”.

Para a abordagem da temática em relevo, há que ser adotada alguma atividade sistemática e racional de análise, a fim de que sejam produzidos conhecimentos válidos e verdadeiros do ponto de vista científico⁵. As etapas a serem seguidas em um estudo investigativo passam pela colocação precisa do problema, busca de conhecimentos relevantes ao mesmo (como dados empíricos e teorias), tentativa de sua solução com os instrumentos identificados, invenção de novas hipóteses que possam resolver o problema, investigação das consequências da solução obtida e correção das hipóteses empregadas na obtenção da solução incorreta⁶.

Quanto à técnica de pesquisa empregada no presente estudo, o levantamento de dados será feito a partir de variada base bibliográfica, elaborada por autores de conhecimento aprofundado sobre as áreas de conhecimento sobre as quais o tema em estudo é enquadrado.

⁴ REIS, Márlon Jacinto. **Uso eleitoral da máquina administrativa e captação ilícita de sufrágio**. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006. p. 13.

⁵ LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1985. p. 82-83.

⁶ Idem.

1. RELEVÂNCIA TEMÁTICA

Preliminarmente, a fim de se tecer uma análise sobre a relevância do tema a ser abordado, expõe-se, de maneira não exaustiva e sem a intenção de solucionar todos os questionamentos e contradições inerentes às instituições e às formas de interação social, as relações entre regime republicano, democracia, cidadania e eleições, através de obras e teorias aceitas no âmbito acadêmico e na área das ciências sociais.

Na clássica e respeitada definição de Aristóteles, o homem é um ser que naturalmente necessita da ajuda de outras pessoas para conseguir sobreviver, sendo, portanto, definido como um animal social. Em trecho da obra do autor⁷:

A cidade é uma criação natural, e que o homem é por natureza um animal social, e que é por natureza e não por mero acidente, não fizesse parte de cidade alguma, seria desprezível ou estaria acima da humanidade [...] Agora é evidente que o homem, muito mais que a abelha ou outro animal gregário, é um animal social.

A inviabilidade da vida isolada de uma pessoa já se demonstra a partir mesmo do nascimento dessa pessoa, pois o ser humano, diferentemente de muitas espécies de animais, não consegue bastar-se sozinho ao momento em que vem ao mundo, sendo desde tal instante um ser absolutamente dependente de ajuda externa a suas próprias forças para conseguir alimento e começar o seu próprio desenvolvimento no seu habitat natural. Em fase adulta, remanesce a dificuldade em viver em isolamento, pois a capacidade de produção de uma pessoa, isoladamente, não é suficiente para satisfazer toda a demanda cujo atendimento é essencial para lhe proporcionar satisfação e conforto. Exemplificando tais informações, o intercâmbio e a convivência com outras pessoas⁸:

É preciso porque apenas assim podemos nos especializar em produzir aquilo que fazemos com mais eficiência [...] se quiséssemos fabricar tudo o que consumimos, nossa produtividade seria certamente muito mais baixa do que é. [...] pare de trocar com o mundo exterior e passe a fabricar seu próprio lápis, por exemplo. Você verá

⁷ ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martin Claret, 2004

⁸ GONÇALVES, Carlos; RODRIGUES, Mauro. **Sob a Lupa do Economista**. Rio de Janeiro: Campus, 2009. p. 26-27.

como sua vida ficará bem mais dura em face da impossibilidade de se especializar no que você sabe fazer melhor.

Em vista de tal demanda por vida social, a reunião de homens em coletividade faz surgir a criação de regras de comportamento a serem por eles observadas em vista da viabilidade da existência coletiva. Daí surge outro controverso e importante conceito a ser utilizado: o da sociedade. Esta pode suprir necessidades distintas de cada um dos sujeitos que a compõe, facilitando assim a vida de cada um deles. Adotando-se uma conceituação para a sociedade, sem querer exaurir as diversas interpretações possíveis sobre o assunto no âmbito das ciências sociais, pode-se defini-la, para o antropólogo americano Ralph Linton⁹, da seguinte forma:

Sociedade é todo grupo de pessoas que vivem e trabalham juntas durante um período de tempo suficientemente longo para se organizarem e para se considerarem como formando uma unidade social, com limites bem definidos.

E acrescenta o autor¹⁰:

A sociedade é um grupo de indivíduos, biologicamente distintos e autônomos, que pelas suas acomodações psicológicas e de comportamento se tornaram necessários uns aos outros, sem eliminar sua individualidade. Toda vida em sociedade é um compromisso e tem a indeterminação e a instabilidade própria das situações desta natureza.

Com a conceituação fixada e a necessidade de existência demonstrada, deve-se ressaltar que a sociedade é mantida apenas por relações de cooperação entre os indivíduos, ou seja, há regras nela vigentes que devem ser obedecidas para a manutenção do próprio conceito de sociedade, sendo assim há uma necessidade de edificação de um regime legal regulatório de condutas dentro da sociedade, com o objetivo de reforçar sua estrutura e evitar o seu desmembramento. O arcabouço normativo e regulatório das relações entre homens em sociedade chama-se Direito. Conforme lição do jurista francês Pierre Marie Nicolas Léon Duguit¹¹:

O homem vive em sociedade e só pode assim viver; a sociedade mantém-se apenas pela solidariedade que une seus indivíduos. Assim uma regra de conduta impõe-se ao homem social pelas próprias contingências contextuais, e esta regra pode formular-se

⁹ LINTON, Ralph. **O Homem**: Uma Introdução à Antropologia. Tradução: Lavínia Vilela. 8ª ed., São Paulo: Martins. 1971. p. 107.

¹⁰ Idem Op. Cit. nota 1. p. 123-124.

¹¹ DUGUIT, Leon. **Fundamentos do Direito**. Revisão e Tradução: Márcio Pugliesi, São Paulo: Ícone, 1996. p.25-26.

do seguinte modo: Não praticar nada que possa atentar contra a solidariedade social sob qualquer das suas formas e, a par com isso, realizar toda atividade propícia a desenvolvê-la organicamente. O direito objetivo resume-se nesta fórmula, e a lei positiva, para ser legítima, deve ser a expressão e o desenvolvimento deste princípio. [...] A regra de direito é social pelo seu fundamento, no sentido de que só existe porque os homens vivem em sociedade.

Ressalte-se que o conceito de Direito utilizado não é absoluto e nem isento de pontos de vista opostos e de discussões intermináveis, mas a questão é que a função do ramo jurídico de elaborar normas necessárias à adequada organização da sociedade costuma ter menos opositores do que conceitos alternativos de direito existentes nas ciências sociais. Definindo-se então a importância e a responsabilidade atribuída ao processo de criação legal, gize-se a existência de discussões acaloradas levantadas em séculos passados acerca da concentração do poder de criação jurídica em uma ou em poucas mãos, o potencial danoso e prática injusta de tal concentração e por fim a necessidade de descentralização do poder e de adoção do regime democrático como mecanismo apto a garantir, se bem ajustado, que o regime político não sucumba à tirania e à concentração de poder tendentes a instituir regimes despóticos e totalitários sobre a população com a qual o direito deveria contribuir para o desenvolvimento.

Através da Democracia, conforme a exposição, haveria um modelo formalmente justo de criação legislativa de normas para regulação da vida em sociedade, “evoluindo para uma maior autenticidade social e um maior equilíbrio entre liberdade do homem e legitimidade eficaz da autoridade”¹². Uma questão que surge daí, levando em conta a importância das ideias de democracia e direito, é que caso haja distorções no modelo regulatório do processo democrático (ressalte-se que democracia apenas pode ser concebida atualmente em sua forma representativa e que não há registros históricos de democracia direta¹³), os benefícios advindos da participação popular no processo de criação de leis e de gestão da coisa pública ficariam dificultados, pois “o funcionamento da democracia pressupõe que se estabeleçam instrumentos

¹² FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Problemas políticos brasileiros**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1975. p. 36.

¹³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1989. p. 81.

que, na medida do possível, imponham uma prudente distância entre o poder político e o dinheiro¹⁴.

Havendo distorção, o modelo de eleição de representantes estaria contaminado por uma influência externa aos interesses da coletividade, gerando-se assim perda da legitimidade do poder político democrático, ou seja, restaria perdida “a sua origem na manifestação livre da maioria do povo, considerado este como o grupo de nacionais dos dois sexos providos de capacidade política ativa¹⁵”, o que por fim produziria uma situação em que os eleitos passam a agir em prol da parcela do corpo social responsável por sua eleição, e não da coletividade como um todo. Para perquirir acerca de distorções no processo de eleição, definida como “instrumento por excelência de escolha daqueles a quem é atribuído o exercício do poder político na democracia¹⁶”, deve ser analisado como funciona o processo eleitoral em nosso país.

Em democracias representativas, o processo de escolha dos cidadãos que representarão e governarão a sociedade é iniciado por um evento de comparecimento às urnas de votação daqueles indivíduos aptos manifestarem sua vontade e de definirem quais dos candidatos receberão uma procuração popular para efetuar decisões políticas em nome do corpo social, de forma que ocorre eleição “quando o corpo eleitoral, em sua totalidade ou em certas circunscrições, designa representantes¹⁷” e a votação ocorre “quando o corpo eleitoral exerce, diretamente, a soberania¹⁸”. O sucesso do candidato depende de sua performance em angariar votos dos eleitores. Na lição de José Jairo Gomes¹⁹:

Compreende-se por campanha eleitoral o complexo de atos e procedimentos técnicos empregados por candidato e agremiação política com vistas a obter o voto dos eleitores e logra êxito na disputa de cargo público-eletivo. A campanha eleitoral é inteiramente voltada à captação, conquista ou atração de votos.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil em 05 de setembro de 2011.

¹⁵ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Problemas políticos brasileiros**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1975. p. 51.

¹⁶ PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 19.

¹⁷ PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. p. 165.

¹⁸ Idem. p. 165.

¹⁹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 317.

Dessa forma, em uma campanha pode vir a ser despendido um alto valor financeiro a ser revertido na busca pelo mandato eletivo, ou seja, as chances de vitória dos candidatos dependem em muito da quantidade de recursos arrecadados e gastos em sua campanha (e também da eficiência desses gastos, o que no presente trabalho é tido como um ponto subsidiário e que não será profundamente analisado), e quanto maior o potencial arrecadatário maiores serão as chances de eleição daquele concorrente ao posto político, “arrecadou mais, pagou mais. Pagou mais, levou. Simples assim²⁰”. Sintetizando tal característica do sistema eletivo²¹:

Esta dinâmica do processo eleitoral torna a política extremamente dependente do poder econômico, o que se afigura nefasto para o funcionamento da democracia. Daí porque, um dos temas centrais no desenho institucional das democracias contemporâneas é o financiamento das campanhas eleitorais.

De tal modo, caso haja uma má-regulação no modelo de financiamento de campanhas, o potencial de distorções posto em face da democracia é alto, pois os agentes eleitos deixarão de atuar como defensores dos interesses da coletividade e passarão a defender as propostas da parcela do corpo social que mais os tenham auxiliado nos seus objetivos de levantar recursos para a realização das campanhas, “o jogo é comprado, vence quem paga mais²²”.

Tal situação é especialmente problemática no Brasil, onde grandes parcelas da população vivem com baixos recursos financeiros em comparação a uma minoria capaz de movimentar grandes fortunas, a qual em tese teria interesse em ter pessoas que agissem como seus representantes dentro de órgãos de inovação legislativa e de exercício de poder, pois isso facilitaria a preservação de seu status de classe privilegiada e ainda alavancaria o montante de recursos de que poderiam dispor no futuro – como se a contribuição com campanhas políticas

²⁰ REIS, Márlon Jacinto. **O nobre deputado**: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira. Rio de Janeiro: LeYa, 2014. p. 14.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil em 05 de setembro de 2011.

²² REIS, Márlon Jacinto. **O nobre deputado**: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira. Rio de Janeiro: LeYa, 2014. p. 21.

se tornasse um investimento por parte daquele que participa do processo de financiamento de candidatos, “a política é movida a dinheiro e poder. Dinheiro compra poder, e poder é uma ferramenta poderosa para se obter dinheiro²³”. Conforme leciona Gláuci Ary Dillon Soares²⁴:

Embora historicamente o poder se tenha concentrado nas mãos de poucos no Brasil, a competição democrática oferece a possibilidade de influência popular nas políticas de governo. No entanto, o sistema brasileiro de financiamento fora de controle das campanhas (para todos os efeitos) tende a perpetuar o status quo, por apertar ainda mais os laços entre as elites políticas conservadoras e os interesses empresariais, e limitar a capacidade de interesses novos terem voz nas instituições de representação no Brasil.

Já na opinião de José Jairo Gomes²⁵:

O altíssimo custo financeiro envolvido em uma campanha [...] impõe aos candidatos a busca de financiamento no meio privado [...]. A esse respeito, a experiência tem revelado o quanto a busca por financiamento privado tem sido daninha à sociedade brasileira, pois, cedo ou tarde, os financiadores sempre apresentam a fatura ao eleito.

Há farta quantidade de dados que corroboram com a tese de que o financiamento político no Brasil distorce a balança do poder em prol daqueles que já vivem situação privilegiada, a começar pelo custo das eleições, sendo a brasileira considera a mais cara do mundo²⁶, o que contrasta com o perfil de renda da população, causando certa estranheza sobre como pode haver tamanha movimentação de recursos em um processo eleitoral de um país com tantos problemas de desigualdade de renda²⁷:

Embora metade da população receba menos do que dois salários mínimos, uma imensa quantidade de dinheiro circula durante as eleições. Quem fornece esse dinheiro: de quem os brasileiros obtêm fundo de campanha: a análise das fontes de fundos de campanha no Brasil nos dá bases empíricas para afirmar que os interesses das elites empresariais influenciam as eleições e o processo político.

Dessa forma, a existência de transferência de recursos provenientes da elite empresarial e destinados aos agentes que concorrem a cargos políticos gera distorções no regime democrático e compromete a vinculação que deve existir entre a população e seus

²³ Idem. p. 21.

²⁴ SOARES, Gláuci Ary Dillon. **Reforma Política: Lições da História Recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 152.

²⁵ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2013.

²⁶ Senado Federal. Disponível em:

<<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/09/15/eiassau-es-no-brasil-sapso-as-mais-caras-do-mundo>> Acesso em 20 de junho de 2015.

²⁷ SOARES, Gláuci Ary Dillon. **Reforma Política: Lições da História Recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 139.

representantes políticos, “o homem público deve demonstrar gratidão para com os parceiros que contribuíram para uma trajetória bem-sucedida²⁸”. O desvirtuamento da democracia compromete o livre exercício individual dos direitos políticos, os quais, junto aos direitos civis e sociais, correspondem a desdobramentos que atualmente são feitos quando se quer conceituar o termo cidadania, pois, “cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Cidadãos incompletos seriam os que possuíssem apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não-cidadãos²⁹”.

A correlação entre direitos políticos (corolário da cidadania) e democracia é intrínseca, pois:

Estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando [...] os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade.³⁰

Isto posto, demonstrada está a relevância da temática em análise, dada a potencial prejudicialidade de um modelo corrompido de democracia que pode ser viabilizado a partir de falhas na regulação do sistema de financiamento eleitoral.

²⁸ REIS, Márlon Jacinto. **O nobre deputado**: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira. Rio de Janeiro: LeYa, 2014.

²⁹ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 9.

³⁰ Idem. p. 9-10.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO DE FINANCIAMENTO ELEITORAL

2.1. IMPÉRIO (1822 A 1889)

No período imperial havia eleições para a Câmara dos Deputados, Senado e Câmaras Municipais, enquanto o Poder Moderador indicava os ocupantes dos cargos do Poder Executivo³¹. A quantidade de eleitores aptos a participar das eleições, dado que o voto era censitário, era bem reduzida, segundo a pesquisadora Ana Luiza Backes³² (de forma que não se encontra disposições específicas sobre o financiamento das campanhas eleitorais na Constituição de 1824 e em regulamentos eleitorais da época). Opina de forma diversa, quanto à quantidade aproximada de eleitores aptos a irem às urnas, José Murilo de Carvalho:

Para os padrões da época, a legislação brasileira era muito liberal. Podiam votar todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil-réis. [...] A limitação de renda era de pouca importância. A maioria da população trabalhadora ganhava mais de 100 mil-réis por ano. Em 1876, o menor salário do serviço público era 600 mil-réis. O critério de renda não excluía a população pobre do direito do voto. [...] A lei brasileira permitia que os analfabetos votassem. Talvez nenhum país europeu da época tivesse legislação tão liberal³³.

Ainda, numa tentativa de demonstrar que o número de cidadãos aptos a votar era proporcionalmente alto no país para os padrões da época, para o mesmo autor:

Na prática, o número de pessoas que votavam era também grande, se levados em conta os padrões dos países europeus. [...] Segundo cálculos do historiador Richard Graham, antes de 1881 votavam em torno de 50% da população adulta masculina. Para efeito de comparação, observe-se que em torno de 1870 a participação eleitoral da Inglaterra era de 7% da população total; na Itália, 2%; em Portugal, 9%; na Holanda, de 2,5%³⁴.

Dessa forma, embora houvesse realização de eleições no período imperial, não há, ao que se pode confirmar com base em fontes de estudiosos e doutrinadores, disposições legais

³¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. Estudo, de dezembro de 2001. Consultora Legislativa Ana Luiza Backes. Disponível em: < <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Brazil/Leyes/financiamento.pdf> > Acesso em 22 de agosto de 2015.

³² Idem.

³³ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 29-30.

³⁴ Idem. p. 31.

acerca das regras de financiamento de campanhas, para que se possa acompanhar o histórico de alterações legislativas incidentes sobre a matéria, desde o período de independência do país até o contexto histórico subsequente.

2.2. REPÚBLICA VELHA (1889 A 1930)

À legislação relativamente liberal que o país tinha à época do Império foram impostas consideráveis alterações restritivas do exercício de direitos políticos, já a partir de 1881 (com a Lei Saraiva: Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881), quando a Câmara dos Deputados, com composição unanimemente liberal, criou lei que “passava para 200 mil-réis a exigência de renda, proibia o voto dos analfabetos e tornava o voto facultativo³⁵”. Mesmo em 1889, com a proclamação da República, pouca coisa foi alterada, havendo apenas a exigência de renda mínima:

Apesar do fim do voto censitário, a participação eleitoral continuou baixa. O voto era proibido aos analfabetos, que durante todo o período eram mais de 60% da população. Também não votavam as mulheres³⁶.

Da mesma forma que se procede durante o período de Império, não se visualiza, na Constituição de 1891 e na legislação eleitoral da época, disposições relativas à regulação do financiamento de partidos ou de campanhas eleitorais³⁷.

2.3. REVOLUÇÃO DE 30 E ESTADO NOVO (1930 A 1945)

O período que se inicia com o movimento reformista de 1930 foi de grande impacto na história do país e promoveu grande incentivo ao desenvolvimento dos direitos sociais. Ao

³⁵ Idem. p. 38.

³⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. Estudo, de dezembro de 2001. Consultora Legislativa Ana Luiza Backes. Disponível em: < <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Brazil/Leyes/financiamento.pdf> > Acesso em 23 de agosto de 2015.

³⁷ Idem.

mesmo passo que promoveu cerceamento dos direitos civis e dos direitos políticos³⁸. No âmbito eleitoral, houve a alteração na legislação, com a criação da justiça eleitoral e do voto secreto e também da liberalização do direito de voto feminino no país³⁹.

A participação eleitoral cresceu com a conquista pelas mulheres do direito de voto. No período, contudo, foi realizada apenas uma eleição para A Assembleia Nacional Constituinte, em 1933 (o Presidente foi eleito por voto indireto dos congressistas). A questão das finanças eleitorais não aparece na legislação da época, nem na Constituição de 1934⁴⁰.

2.4. FIM DO ESTADO NOVO E REGIME MILITAR (1946 A 1985)

Em 1946, com a derrubada de Getúlio Vargas, o país iniciou a primeira experiência genuinamente democrática de sua história:

Após 1945, o ambiente internacional era novamente favorável à democracia representativa, e isto se refletiu na Constituição de 1946 [...] o voto foi estendido a todos os cidadãos, homens e mulheres, com mais de 18 anos de idade. Era obrigatório, secreto e direto⁴¹.

A ampliação do eleitorado – decorrente, principalmente, da redução da idade mínima para votar, de 21 para 18 anos, e da criação do voto obrigatório, embora ainda se mantivesse a vedação ao voto dos analfabetos⁴² – atraiu para as eleições brasileiras uma crescente injeção de recursos que até então não era comum. Nas eleições de 1962, por exemplo, a denúncia de que o embaixador americano Lincoln Gordon estava articulando o envio e a aplicação de recursos provenientes de industriais americanos nas eleições brasileiras, através

³⁸ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 89-110.

³⁹ Idem. p. 101.

⁴⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. Estudo, de dezembro de 2001. Consultora Legislativa Ana Luiza Backes. Disponível em: < <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Brazil/Leyes/financiamento.pdf> > Acesso em 23 de agosto de 2015.

⁴¹ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 144-145.

⁴² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p. 46.

do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad)⁴³, foi um dos casos mais característicos da tendência à mercantilização do processo eleitoral do país. A primeira, das muitas ao longo de nossa história, acusação pública de utilização de caixa dois⁴⁴ também data do período democrático existente entre o Estado Novo e o Regime Militar, à época da eleição de Juscelino Kubitschek. É importante mencionar que a massificação da quantidade de votantes – entre os anos de 1966 e 1982, o eleitorado brasileiro aumentou 163%⁴⁵ – elevou o poder de influência dos recursos financeiros nos resultados das urnas, “numa interferência mais difusa e muito mais maléfica para a representação política⁴⁶”.

Devido à maior constância de realização de eleições entre 1946 e 1964, com pleitos regulares “para presidente da República, senadores, deputados federais, governadores, deputados estaduais, prefeitos e vereadores⁴⁷”, do crescimento da população e consequentemente do eleitorado e do risco de que os grandes grupos de interesses passassem a controlar o processo político eleitoral, a legislação finalmente começou a tratar da questão do financiamento de campanhas eleitorais. A Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, também conhecida como Lei Orgânica dos Partidos Políticos, regulamentou diversos aspectos relativos ao registro e funcionamento dos partidos políticos⁴⁸. Instituiu a referida legislação a primeira clara disposição legal acerca das regras de financiamento de campanha eleitoral, proibindo, em seu art. 56., o recebimento de recursos financeiros provenientes de sociedades empresariais:

Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965.

Art. 56. É vedado aos partidos:

[...]

⁴³ DIAS, Maurício. **A mentira das urnas**: crônica sobre dinheiro & fraudes nas eleições. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 117-118.

⁴⁴ Idem. p. 121-127.

⁴⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p. 50.

⁴⁶ DIAS, Maurício. **A mentira das urnas**: crônica sobre dinheiro & fraudes nas eleições. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 70.

⁴⁷ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 126.

⁴⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p. 54.

III - receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público;

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

Outra das inovações trazidas pela Lei 4.740/1965 foi a criação do denominado Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, mais conhecido como Fundo Partidário. A criação do fundo objetivou dar “continuidade a crescente valorização dos partidos políticos como instrumentos relevantes no processo de preenchimento de cargos nos centros decisórios do estado⁴⁹” e seus recursos eram provenientes das multas de natureza eleitoral aplicadas pela Justiça, de doações particulares e de dotações orçamentárias do poder público. Segundo o legislador, à época, a lei estabeleceu “o fundo partidário, objeto de muita controvérsia, mas que, adequadamente usado, deve tender a atenuar a influência perniciosa do poder econômico⁵⁰”. Dessa forma já havia a noção de que o poder financeiro, com sua capacidade de expandir-se e influenciar amplos setores da sociedade civil e das relações humanas, poderia corromper o sistema eleitoral do país, tendo sido o fundo partidário criado e o primeiro regime de proibição de financiamento empresarial de campanhas eleitorais de nosso país estabelecido para tentar reduzir tal influência perniciosa.

Antônio Roque Citadini⁵¹, tratando sobre as intenções do legislador ao criar o fundo partidário, declarou:

Ao criar o Fundo Partidário o legislador brasileiro visou dar sustentação financeira legal aos partidos, livrando-os de arrecadarem dinheiro em fontes inidôneas – fato tão comum na vida partidária brasileira (“caixinha”, “banqueiros de bichos”, etc) ou então de submeterem-se a “lideranças ricas” (que se tornam verdadeiros “donos” do partido).

A ideia de um Fundo legal, comum a todos os partidos, é – sem dúvida – uma medida que contribui para a consolidação de um sistema partidário democrático e forma, assim, agremiações livres para lutarem por suas idéias e programas.

⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo**. Estudo, de abril de 2011. Consultor Legislativo Márcio Nuno Rabat. Disponível em: < http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/RABAT_Marcio_Nuno_financiamento_campanhas.pdf > Acesso em 30 de agosto de 2015.

⁵⁰ BRASIL. Exposição de Motivos da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/07/1965, Página 6.764.

⁵¹ CITADINI, Antônio Roque. **Lei Orgânica dos Partidos Políticos**: comentários, notas e jurisprudência. São Paulo: Editora Max Limonad, 1988. p. 99.

Em 21 de julho de 1971, a Lei nº 5.682, nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos, procedeu alterações na legislação anterior, mas manteve as disposições sobre vedações aos partidos políticos e à regulação do fundo partidário:

Art. 91. É vedado aos Partidos:

[...]

III - receber, direta ou indiretamente, auxílio ou contribuição, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, de autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviço, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

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

[...]

Art. 95. O fundo especial de assistência financeira aos Partidos Políticos será constituído:

I - das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas:

II - dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - de doações particulares.

Embora seja mencionada pela doutrina a falta de eficácia da norma que proibia doações empresariais, o que pode ser percebido nos termos da declaração em tons de desabafo de Antônio Roque Citadini⁵²:

Trata-se – a bem da verdade – de disposição não obedecida pelos partidos e candidatos, haja vista as campanhas faraônicas que tivemos na última eleição de 1982. Esta determinação legal – sem que a Justiça Eleitoral possa exercer um mínimo de coação aos infratores – é, na verdade, letra morta.

A intenção do legislador, com as proibições do financiamento vindos de grupos empresariais e com a criação e regulamentação do fundo partidário, era, portando, a de reduzir as pressões vindas de grupos de interesses privados sobre o processo político eleitoral.

⁵² Idem. p. 93.

2.5. DA REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1988 ATÉ O JULGAMENTO DA ADI 4650

Passados os Governos Militares e revogadas as disposições legais que cerceavam o exercício de direitos políticos ao longo do regime de exceção – como ocorreu com a revogação do Ato Institucional de número 5, pela Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, quando se retirou do estado a prerrogativa de privar do cidadão o exercício de seus direitos políticos⁵³, ou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, que alterou o art. 147 da Constituição de 1969 e restaurou aos analfabetos, mais de três quartos de século depois, o direito de votar, em caráter facultativo⁵⁴. A consequência da liberalização foi a natural elevação do número de eleitores aptos a exercer seus direitos políticos nos processos eleitorais do país.

Com a ampliação do eleitorado, ampliaram-se as discussões sobre o aumento dos gastos eleitorais e as deficiências da legislação⁵⁵. Há demonstrações de vários sistemas jurídicos que comprovam ser a elevação de gastos com campanhas eleitorais um fenômeno mundial, conforme verificado pela literatura:

Para entendermos o financiamento eleitoral, abordemos os números: as quantias que se gastam nas campanhas eleitorais têm cifras assombrosas. Esses gastos envolvem aluguel de imóveis, telefones e veículos, contratação de staff, gastos com pesquisas de sondagem, material de propaganda, jingles, etc. Mesmo que esses números sejam superestimados, já que não consideram o trabalho voluntário, as cifras aproximadas ainda seriam muito elevadas. Correspondem a uma evolução mundial dos gastos de campanha, que aumentaram espetacularmente nos últimos anos. Na França, por exemplo, em 1974, os principais candidatos a presidente necessitariam de 40 milhões de francos cada um; em 1981, a fatura não sairia por menos que 150 milhões e, em 1988, 260 milhões, para os dois turnos [...] os deputados lá eleitos, em 1981, anunciaram 100 a 120 mil francos de despesas para a campanha. Os eleitos, em 1986, anunciaram 1 milhão de francos de despesas⁵⁶.

⁵³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições no Brasil: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p. 56.

⁵⁴ CÂNDIDO, Joel J.. **Direito Eleitoral Brasileiro**. Bauru: Editora Edipro, 2008. p. 30.

⁵⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. Estudo, de dezembro de 2001. Consultora Legislativa Ana Luiza Backes. Disponível em: < <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Brazil/Leyes/financiamento.pdf> > Acesso em 30 de agosto de 2015.

⁵⁶ SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar de Inquérito. Relatório final da comissão parlamentar mista de inquérito. Congresso Nacional. Brasília, agosto de 1992. Centro Gráfico do Senado Federal, p. 303-304.

Um dos fatores que mais impulsionaram a elevação de gastos em campanhas eleitorais foi a maior preeminência que passou a ter a atividade publicitária na divulgação dos candidatos concorrentes a mandatos políticos e dos partidos a que eles se vinculam. Na opinião de José Jairo Gomes⁵⁷:

A propaganda é instrumento indispensável, de importância primordial, na campanha. Sem ela, é praticamente impossível alcançar a vitória no certame eleitoral. É pela propaganda que o político torna pública sua candidatura, levando ao conhecimento geral os projetos que defende e as ações que pretende implementar.

E ainda sobre a evolução dos gastos decorrentes das novas táticas de propaganda e marketing, cite-se adicionalmente a elevação de gastos decorrentes da utilização de modernos, eficientes e caros meios de transporte para que o candidato possa estar disponível em menor espaço de tempo nos locais onde pretende angariar votos, os quais também proporcionam sua ida a um maior número de zonas eleitorais durante o período de campanha⁵⁸:

Entre as causas principais apontadas por especialistas, está a evolução das técnicas de propaganda, que obrigou, pela competição, a que os candidatos lancem mão de experts em comunicação, de organismos de pesquisa de opinião, da publicidade de estilo comercial. Também são mencionados, como explicação para esse aumento, [...] o uso de meios de locomoção, como os 'jatinhos'.

A atividade de marketing criou uma nova possibilidade de obtenção de recursos em um novo ramo mercadológico, o da venda ao eleitor de um candidato político: “O marqueteiro, um especialista em publicidade comercial, transformou o candidato em produto, vendido ao eleitor como sabonete, cerveja ou como sandália de dedos⁵⁹”. Na realidade eleitoral contemporânea, portanto, “tornou-se improvável o sucesso numa eleição apenas por meios puramente políticos, sem contribuição substancial das técnicas de marketing⁶⁰”

Daí se pode compreender, com relação à dependência dos candidatos para com as técnicas usadas para induzir interesse nos eleitores, a razão do desabafo de Ronaldo Caiado:

⁵⁷ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 317.

⁵⁸ SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar de Inquérito. Relatório final da comissão parlamentar mista de inquérito. Congresso Nacional. Brasília, agosto de 1992. Centro Gráfico do Senado Federal, p. 304.

⁵⁹ DIAS, Maurício. **A mentira das urnas**: crônica sobre dinheiro & fraudes nas eleições. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 20.

⁶⁰ ALMEIDA, Jorge APUD PACHECO, Cid. **Marketing político. Hegemonia e contra-hegemonia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 70.

Quem é importante numa campanha? É o candidato ou o operador de campanha? Se continuar assim, daqui a pouco a UnB terá de criar um curso de operador de campanha, e este vai ser o cidadão mais importante no país. É a pessoa que vai dar conta de movimentar, de fazer o caixa para que uma campanha sobreviva. Esse cidadão vai ter mais poder que o ministro de Estado e o secretário de governo. Porque, de repente, torna-se o homem-chave do processo, por ter todo o controle de despesa de uma campanha. Daí nasce o grande problema dos escândalos sucessivos. Qual é a origem deles? Eles vêm exatamente da campanha eleitoral. Quem foi que financiou a campanha? Os problemas começam a vir à tona. O Congresso Nacional não legisla, o Executivo não tem como avançar, instala-se a crise, que perdura por anos e anos sucessivos⁶¹.

A ampliação do acesso da população aos meios de comunicação visuais, os quais eram privilégio de poucos à época de instauração do regime militar, mas que hoje estão presentes em praticamente todos os lares brasileiros, contribuíram para o surgimento do meio mais dispendioso que onera àqueles que competem em uma campanha eleitoral⁶²:

Os programas de televisão - em que o marketing mostra tudo o que sabe e tudo o que é capaz - são os grandes consumidores de verbas de campanha. Quase na reta final da eleição de 2002 foi feita uma projeção de gastos, dos quatro principais candidatos, com programas de rádio e televisão. A estimativa é que, em média, 50% do dinheiro eram sugados pelo horário eleitoral e, em consequência, pelos marqueteiros, que se tornaram os regentes do consenso em um mundo sem ideologia.

Dessa forma, compreende-se melhor as razões pelas quais as campanhas eleitorais demandam tão grande quantidade de recursos financeiros para dar ao candidato reais possibilidades de vitória.

Foi em tal contexto de elevação de demanda por recursos para financiamento de campanhas que se iniciou o processo de redemocratização do país em 1988. A partir da Constituição Federal daquele ano, promulgada em substituição à carta magna de 1969, as disposições constitucionais relativas ao tema de financiamento passaram a constar do Capítulo V do Título II:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos [...] observados os seguintes preceitos:

[...]

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

⁶¹ MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R.. **Reforma Política em Questão**. Brasília: Editora UnB, 2008. p. 89

⁶² DIAS, Maurício. **A mentira das urnas**: crônica sobre dinheiro & fraudes nas eleições. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 59.

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

Verifica-se, dessa forma, a constitucionalização da necessidade partidária de prestação de contas à Justiça Eleitoral. Além de uma proibição relativa à possibilidade de financiamento de campanha. No mesmo título:

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

Fez o constituinte, assim, que a garantia de recebimento de recursos via fundo partidário fosse elevada a status constitucional. Uma característica importante a respeito do fundo diz respeito ao fato de que nenhuma das legislações que dele trataram – Lei nº 4.740/1965, Lei nº 5.682/1971 e Constituição Federal – dispôs sobre algum critério para distribuir as verbas arrecadadas entre os postulantes indicados pelos partidos políticos, de forma que, no dizer de Márlon Jacinto Reis⁶³: “trata-se, pois, de matéria reservada à vida interna dos partidos políticos, que pode livremente dispor sobre a forma como deverá ser feita essa distribuição”. Esse fato pode trazer implicações decorrentes da alteração do modelo de financiamento provocado pelo julgamento da ADI 4650 por parte do STF, como será analisado adiante.

Tais são as diretrizes que a Constituição estabelece sobre financiamento eleitoral. Ressalte-se que, desde a primeira Lei Orgânica de Partidos Políticos (Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965), até a promulgação da Lei nº. 8.713, de 30 de setembro de 1993, no Brasil o financiamento de campanhas feito a partir de doações oriundas de entes empresariais era oficialmente proibido.

⁶³ REIS, Márlon Jacinto. **Direito Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012. p. 204.

3. FRAGILIDADES DO MODELO DE FINANCIAMENTO ELEITORAL VIGENTE ATÉ O JULGAMENTO DA ADI 4650

Cumpra então uma exposição mais detalhada sobre a estrutura de financiamento das campanhas no país para maior precisão no diagnóstico sobre a saúde da democracia brasileira, passando a exposição pelas disposições do ordenamento legal vigente e pela leitura crítica deste.

Com a realização em 1989 da primeira eleição direta para Presidente da República desde 1960, houve o fomento à promessa de probidade e limpidez para o novo contexto político substituto ao regime de exceção inaugurado em 1964. Porém, “a expectativa de um vento renovador foi largamente comprometida pelos fatos⁶⁴”, seguida pelo procedimento de investigação que poderia culminar com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello⁶⁵, alguns fatos ocorridos durante aquele contexto histórico enunciaram algumas das mais impactantes e significativas fragilidades de nosso modelo de regulação do financiamento de campanhas eleitorais:

Talvez o primeiro caso, após a abertura do regime autoritário, a trazer realmente para primeiro plano a conexão entre um financiamento de campanhas eleitorais insuficientemente regulamentado e fiscalizado e a corrupção no governo tenha sido o do processo de impedimento do presidente Fernando Collor.⁶⁶

Naquele momento, após acusação pública efetuada pelo irmão do chefe do Poder Executivo federal, descobriu-se amplo esquema corrupção operado por um amigo íntimo do ex-presidente, Paulo César Farias, com a finalidade de extorquir milhões de dólares de empresários para financiar campanhas eleitorais e enriquecer o presidente e um pequeno grupo

⁶⁴ CARVALHOSA, Modesto. **O livro negro da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 40.

⁶⁵ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 199.

⁶⁶ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito Destinada a Apurar Fatos Contidos nas Denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello Referentes as Atividades do Sr. Paulo Cesar Cavalcante Farias, Capazes de Configurar Ilicitude Penal. Relatório final. Brasília-DF, agosto de 1992. p. 243.

de amigos, por meio de “chantagens, da venda de favores governamentais, [e] de barganhas políticas”⁶⁷.

Em Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) convocada para apurar as acusações contra o ex-presidente, concluiu-se que:

O empresário Paulo César Cavalcante Farias teve um papel estratégico no trabalho de levantamento de recursos financeiros junto ao empresariado, bem como na administração da campanha, o que condiz com a sua alegada função de “coordenador administrativo e financeiro”.⁶⁸

A estrutura de fraude que, logo na primeira eleição direta para presidente em 49 anos, causou ofensa e humilhação na população⁶⁹ com relação à esperança de verificar melhoras em sua qualidade de vida através do jogo político e democrático, fora montada em torno da Presidência da República, onde:

organizaram-se amigos e colaboradores de campanha que passaram a ser identificados como autores de um script cujo enredo era importante não ignorar, mesmo a elevado custo financeiro e moral. Quem conhecesse o fio da nova meada – como desbloquear cruzados novos, como conseguir contratos com dispensa de licitação como vencer concorrências, como colocar funcionários em disponibilidade ou como evitar que o fossem e assim por diante – passou a ser “mercadoria” pela qual empresários e tantos outros se dispuseram a pagar preços incríveis e injustificados.⁷⁰

Cumprе ressaltar que à época da realização das eleições presidenciais que elegeram o 32º presidente do Brasil, ainda vigoravam as disposições da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, que proibiam o partido político de receber contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada de finalidade lucrativa, mas, segundo o próprio investigado, Paulo César Farias, que reconheceu em depoimento à CPMI que o que fora declarado à Justiça Eleitoral não

⁶⁷ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 205.

⁶⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito Destinada a Apurar Fatos Contidos nas Denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello Referentes as Atividades do Sr. Paulo Cesar Cavalcante Farias, Capazes de Configurar Ilicitude Penal. Relatório final. Brasília-DF, agosto de 1992. p. 244.

⁶⁹ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 205.

⁷⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito Destinada a Apurar Fatos Contidos nas Denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello Referentes as Atividades do Sr. Paulo Cesar Cavalcante Farias, Capazes de Configurar Ilicitude Penal. Relatório final. Brasília-DF, agosto de 1992. p. 31.

correspondia ao que foi efetivamente gasto⁷¹: “o que se gasta é imensurável”. Admitiu, também, que a prática é ilegal, mas, “se culpa existe, é da legislação hipócrita sobre campanha política que existe no país”⁷².

Verifica-se assim que as primeiras regras legais vigentes no país acerca da proibição de financiamento privado oriundo de entidades empresárias não surtiram o efeito desejado, em termos de controle da corrupção eleitoral e probidade do processo democrático, de forma que, a partir das conclusões extraídas da referida CPMI, foi admitida a ineficácia da legislação que instituiu o financiamento público, e se reconheceu a necessidade de buscar-se alternativas à legislação até então vigente:

Como e por que são financiadas as campanhas eleitorais, quais as brechas e falhas em nossa legislação eleitoral e principalmente como poderia ser aperfeiçoada essa legislação são questões às quais não nos podemos furtar, sob pena de permanecermos no nível da hipocrisia que gera a impunidade e as aberrações a que assistimos recentemente. [...]

De onde vem o dinheiro necessário? Os recursos obtidos através das contribuições de militantes estão longe de dar conta desses montantes. Tampouco a ajuda do Estado, através do Fundo Partidário, resolve, já que, em nosso país, esse fundo é mínimo. Assim, o apelo ao setor privado aparece como o caminho salvador, apesar de proibido por lei.⁷³

E, em outro ponto do relatório, foi analisada especificamente a proibição às alocações oriundas de entes privados e a ineficácia da legislação nesse ponto, concluindo-se pela necessidade de alterar o ordenamento eleitoral no sentido de permitir as contribuições provenientes de sociedades empresariais, com a finalidade de corrigir defeitos da legislação e também reduzir o nível de ilegalidade em que ocorriam as eleições no país, desde que tal mudança viesse acompanhada de adequada regulação e controle:

Essas proibições têm gerado muitas críticas, por serem consideradas irreais e fantasiosas, constituindo, segundo alguns, um convite à ilegalidade. Esse ponto tem centralizado as discussões sobre as falhas da legislação, produzindo mesmo a impressão de que a legalização das doações de empresas privadas seria a medida fundamental para a moralização e transparência das campanhas políticas [...].

⁷¹ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito Destinada a Apurar Fatos Contidos nas Denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello Referentes as Atividades do Sr. Paulo Cesar Cavalcante Farias, Capazes de Configurar Ilicitude Penal. Relatório final. Brasília-DF, agosto de 1992. p. 243.

⁷² Idem. p. 244.

⁷³ Idem. p. 304.

A regulamentação das doações de empresas só faz sentido se acompanhada de normas que as disciplinem, para impedir a distorção da representação política pelo poder econômico.⁷⁴

Em vista da indicação realizada no relatório final da CPMI, resolveu o legislador proceder a intervenções no ordenamento legal a fim de legalizar as doações privadas de entes empresariais desde que obedecido um limitador definido à época pelo parlamento.

Dessa forma, a partir da lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, que estabeleceu normas para as eleições de 3 de outubro de 1994, as disposições legais relativas à matéria passaram a ser:

Art. 38. [...] 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 no ano de 1993;

[...]

III - no caso de pessoa jurídica, a dois por cento da receita operacional bruta do ano de 1993.

2º Os percentuais de que tratam os incisos I e III do § 1º poderão ser excedidos, desde que as contribuições e doações não sejam superiores a setenta mil UFIR e trezentas mil UFIR, respectivamente.⁷⁵

Com a alteração, passou-se a permitir que pessoas físicas e jurídicas efetuassem doações a candidatos a partir da escolha dos mesmos em convenção partidária. Segundo a exposição de motivos da lei nº 8.713/1993⁷⁶:

Estamos também dando atenção especial às finanças partidárias no processo eleitoral e à prestação de contas dos gastos de campanha. Sabemos que nossa legislação atual está em descompasso com a realidade e não prevê mecanismos eficientes para coibir o abuso do poder econômico, que a cada eleição se sofisticava e distorce a representação política. [...] Nesse sentido, e aproveitando a proposta apresentada no Relatório do Senador Amir Lando, sobre a recente CPI do caso PC Farias, estabelecemos limites de gastos dos Partidos, Coligações ou Comitês.

Tal medida pôs fim ao regime de proibição de financiamento de campanhas eleitorais vindas de sociedades empresariais no país, a qual vigorou entre a Lei nº 4.740/1965 e a Lei nº 8.713/1993, mas que nunca adquiriu efetividade, entendendo-se efetividade como sendo aquilo que “está sendo cumprido ou está em atual exercício, ou seja, que está realizando

⁷⁴ Idem. p. 311.

⁷⁵ SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Editora Juruá, 2012. p. 194.

⁷⁶ BRASIL. Exposição de Motivos da Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Diário Oficial da União - Seção 1 - 01/10/1993, Página 14.685.

os seus próprios efeitos. Opõe-se, assim, ao que está parado, ao que não tem efeito, ou não pode ser exercido ou executado⁷⁷”. O fato exposto foi admitido pelo próprio legislador, conforme fora expresso na exposição de motivos da lei 8.713/93: “é conhecido o valor irrisório dos recursos públicos destinados ao partidos (sic) e que a grande maioria das campanhas é gerida por recursos de empresas privadas⁷⁸”. Àquele contexto, foi o legislador, ao alterar uma regulamentação legal vigente por cerca de 28 anos, bastante claro e explícito acerca de suas intenções, embora não o tenha sido na correção gramatical⁷⁹:

Ao estabelecer-mos (sic) tetos maximos (sic) para os gastos eleitorais, estaremos não só contribuindo para um aperfeiçoamento do processo eleitoral, garantindo um equilíbrio na disputa, como também, (sic) tal medida é necessária para freármos (sic) a atuação danosa dos enteresses (sic) econômicos nas campanhas eleitorais.

O limite legal para sociedades empresárias, nas eleições nacionais de 1994, foi, portanto, fixado em dois por cento da receita operacional bruta do ano de 1993, apurada com base no imposto de renda de pessoa jurídica⁸⁰.

A legislação previu a possibilidade de ser ultrapassado o limite legal desde que as contribuições e doações para pessoa física não fossem superiores a setenta mil Unidades Fiscais de Referência (UFIR) e, do caso de doações oriundas de pessoa jurídica, trezentas mil UFIR. A UFIR foi um fator de correção do valor dos impostos utilizado no Brasil e extinto a partir de 23 de agosto de 2001 (devido ao disposto no art. 29., § 3º, da Medida Provisória nº 2.176-79), valendo uma UFIR, quando de seu congelamento e extinção, a quantia de R\$ 1,0641⁸¹.

O modelo proposto teve o mérito de legalizar as doações empresariais observando o que ocorria na realidade das campanhas, mas não resolveu, como se verá, as distorções advindas da época em que o regime de financiamento proibia aportes financeiros de sociedades

⁷⁷ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 517.

⁷⁸ BRASIL. Exposição de Motivos da Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Diário Oficial da União - Seção 1 - 01/10/1993, Página 14.685.

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ CÂNDIDO, Joel J.. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 13ª ed. Bauru: Editora Edipro, 2008. p. 581.

⁸¹ Idem. p. 461.

empresárias, continuando a ocorrer os episódios de corrupção eleitoral aos quais cansamos de noticiar em cada eleição ocorrida no país. O próprio legislador reconheceu que “definir valores para os limites de gastos eleitorais, (sic) não é uma das tarefas mais fáceis⁸²”, e mesmo a legislação anterior, que proibia tais doações, acabava prejudicando o processo de elaboração de uma fórmula que pudesse de maneira eficiente conciliar as necessidades de financiamento dos partidos com a urgência de se impedir que grandes empresas corrompessem agentes públicos em favor de seus interesses, pois, dado que era proibido o financiamento empresarial, também não se elaboravam estatísticas acerca do montante real de valores envolvidos e movimentados em cada eleição, informação cuja ausência torna demasiadamente abstrato e de difícil aferição objetiva os parâmetros e variáveis necessários à criação de fórmula que concilie os mais distintos interesses envolvidos.

Ainda há que se levar em conta que as prestações oficiais realizadas perante a justiça eleitoral não detêm total crédito junto a profissionais contabilistas e juristas que atuam no ramo eleitoral, pois, em razão da dificuldade mencionada e das manobras a que a corrupção se arvora para atingir os fins a que almeja “os recursos declarados junto ao Tribunal Superior Eleitoral não refletem todo o dinheiro coletado e empregado nas campanhas eleitorais. A conta oficial não inclui, naturalmente, o dinheiro do caixa dois, embora ele seja de uso generalizado⁸³”. Endossando o raciocínio de que não há confiabilidade nos registros contábeis fornecidos à Justiça Eleitoral, declara Antônio Roque Citadini⁸⁴: “as prestações de contas das campanhas eleitorais constituem-se em peça do maior farisaísmo”. E, no mesmo sentido, embora ressaltando que não há muito o que se fazer além de aceitar, criticamente, os dados informados,

⁸² BRASIL. Exposição de Motivos da Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Diário Oficial da União - Seção 1 - 01/10/1993, Página 14.685.

⁸³ DIAS, Maurício. **A mentira das urnas**: crônica sobre dinheiro & fraudes nas eleições. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 105.

⁸⁴ CITADINI, Antônio Roque. **Lei Orgânica dos Partidos Políticos**: comentários, notas e jurisprudência. São Paulo: Editora Max Limonad, 1988. p. 93.

diz Maurício Dias⁸⁵: “Somando, dividindo ou multiplicando, as contas apresentadas à Justiça Eleitoral são um desacreditado jogo contábil. Disso ninguém duvida. Mesmo assim, são elas as únicas referências possíveis para quem tenta dimensionar o custo das eleições”.

Além do caixa 02, fala-se de uma “maneira mais sofisticada de tornar o dinheiro invisível⁸⁶”, ou seja, de injetar recursos em campanhas eleitorais sem que os mesmos entrem na contabilização oficial e assim seja controlado pelos órgãos estatais de fiscalização de doações de campanhas. Tal método é denominado caixa 03, através do qual “são abastecidas muitas campanhas eleitorais⁸⁷”. Pode ser considerado caixa 03 um “serviço prestado sem pagamento, como se fosse uma cortesia”, a exemplo de um lote de folhetos de propaganda política, encomendado e pago por uma sociedade empresária, vinculada a um candidato, e distribuída sem a participação do mesmo, de forma que “o político recebe uma doação de campanha sem que tenha ocorrido nenhuma movimentação financeira⁸⁸”.

Em vista de tais dificuldade mencionadas, mesmo o legislador atentou para a possibilidade de que o limite fixado não fosse suficiente para o alcance das finalidades idealizadas⁸⁹:

Reconhecemos que os valores indicados podem não refletir a fórmula ideal para cada estado, sendo assim, entendemos ser esta uma proposta inicial a ser debatida no Congresso para que possamos chegar a um patamar condizente com a realidade existente hoje no país.

A dificuldade para a criação de uma fórmula levou o legislador à adoção de um parâmetro idealista demais para a fixação do limite criado pela Lei 8.713/1993⁹⁰:

O projeto estabelece limites para as doações de pessoas jurídicas e físicas. O montante estabelecido foi baseado no teto estabelecido para doações às Frentes que participaram do Plebiscito sobre sistema e forma de governo. Considerando que são 3 as eleições

⁸⁵ DIAS, Maurício. **A mentira das urnas**: crônica sobre dinheiro & fraudes nas eleições. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 95.

⁸⁶ REIS, Márlon Jacinto. **O nobre deputado: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira**. Rio de Janeiro: LeYa, 2014. p. 61.

⁸⁷ Idem. p. 61.

⁸⁸ Idem. p. 62.

⁸⁹ BRASIL. Exposição de Motivos da Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Diário Oficial da União - Seção 1 - 01/10/1993, Página 14.685.

⁹⁰ Idem.

majoritárias em 1994, triplicamos o valor máximo permitido para doações de pessoas jurídicas.

Dessa forma, o parâmetro que norteou os limites de doações empresariais vigente entre 1993 e 2014, nas últimas eleições presidenciais, foi calculado de forma estimativa com base no longínquo ano de 1993, quando fora realizado um plebiscito para que a população pudesse decidir qual forma de governo e qual sistema de governo o país deveria adotar, nunca tendo sido tal parâmetro estudado com base nas mudanças que ocorrem em nossa sociedade ao longo de cada um dos períodos eleitorais, nem reajustado com lastro em alguma sistematização que tomasse em conta o porte de nossas empresas, sua divisão geográfica conforme o poderio financeiro e seus interesses mercadológicos específicos, a evolução de renda da população ou as mudanças periódicas na estrutura econômica do país. Sendo assim, a medida que poderia vir a dar efetividade à regulação de doações empresariais e reduzir os problemas endêmicos de corrupção política no Brasil ficou comprometida pela precipitação e idealismo do legislador em fixar às pressas um limite que já nasceu desvinculado da realidade e fragilizando substancialmente o até então novo sistema de financiamento eleitoral, embora tenha conferido maior efetividade ao ordenamento legal sobre campanhas eleitorais.

Nas eleições municipais de 1996, a normatização ficou à cargo da lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, a qual dispunha⁹¹:

Art. 36. [...]

§ 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;

[...]

III - no caso de pessoa jurídica, a um por cento da receita operacional bruta do ano anterior à eleição.

§ 2º Os percentuais de que tratam os incisos I e III do parágrafo anterior poderão ser excedidos, desde que as contribuições e doações não sejam superiores a setenta mil UFIR e trezentas mil UFIR, respectivamente.

⁹¹ SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Editora Juruá, 2012. p. 194-195.

Com tal redação, passou-se a permitir que pessoas físicas e jurídicas efetuassem doações a candidatos, dessa vez a partir da constituição dos comitês financeiros, sendo o limite legal para doações advindas de sociedades empresárias limitado a um por cento da receita operacional bruta do ano de 1995. Dado o fato de as eleições terem sido realizadas em âmbito municipal, e em vista da preocupação do legislador em limitar o grau de intervenção do poder econômico sobre o processo eleitoral, fora inserido no art. 36. da lei nº 9.100, de 1995, um § 4º, que dizia: “a contribuição de pessoa jurídica a todos os candidatos de determinada circunscrição eleitoral não poderá exceder de dois por cento da receita de impostos, arrecadados pelo Município no ano anterior ao da eleição, acrescida das transferências constitucionais”. À época, ainda permanecia a possibilidade de o doador extrapolar os limites de doação sem que ferisse as disposições legais, desde que a doação vinda de pessoa física não fosse superior a setenta mil UFIR e, no caso de doações oriundas de pessoa jurídica, trezentas mil UFIR.

A partir de 1997, alterou-se a forma de edição dos regulamentos aplicáveis às eleições em território nacional, pois, em vez da edição de uma lei ordinária específica para regulamentar cada pleito, geral ou municipal, fora editada a lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a qual “trouxe consigo o diferencial de regulamentar o processo eleitoral para todos os pleitos futuros⁹²”, sendo apenas emitida uma resolução por parte do TSE para cada pleito eleitoral específico⁹³:

Enquanto a Lei 9.504/97 vem regulando todos os pleitos eleitorais, desde a sua edição, o Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, baixa resoluções com o fim de regulamentar a referida Lei (a Resolução TSE 20.102/98 regulou as eleições de 1998, a Resolução TSE 20.556/00 aplicou-se às eleições municipais de 2000, a Resolução TSE 20.987, de 21.02.2002, disciplinou as eleições de 2002 e, mais recentemente, a Resolução TSE 21.609, de 05.02.2004, editada para disciplinar as eleições 2004)

⁹² SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Editora Juruá, 2004. p. 33.

⁹³ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Juruá Editora, 2008. p. 97-98.

Assim sendo, as bases de regulação dos limites aplicáveis à doação de campanhas eleitorais, entre 1997 e 2015, encontravam-se na lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a qual dispunha:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

[...]

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.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

O objetivo das inovações legais no sentido de permitir a doação oriunda de pessoas jurídicas, portanto, era a de moralizar o processo eleitoral com novas regras aos agentes e conferir efetividade à legislação que regulava o tema, sendo “uma das regras a que se submete o doador é a de observar o limite que a Lei Eleitoral lhe impõe, cujas razões últimas são as de coibição do abuso do poder econômico e do desequilíbrio dos pleitos⁹⁴”. Dessa forma, a matriz de capitalização das eleições brasileiras admitia contribuições provenientes de fontes particulares e públicas, de pessoas físicas e de pessoas jurídicas.

O limite fixado pelo legislador revelava certa preocupação com a possibilidade de que empresas pudessem captar agentes políticos em benefício das mesmas e interferirem demasiadamente nos resultados das eleições, por isso a previsão de um maior controle, que até hoje se explica historicamente, conforme lição de Sídia Maria Porto Lima⁹⁵:

Sob uma perspectiva histórica, verifica-se o registro de três momentos distintos no que diz respeito a esse controle: o momento liberal clássico, dentro do qual inexistem limitações legais ou onde os mecanismos de controle são minimamente utilizados, de modo a prevalecer a total liberdade por parte de partidos e candidatos, no que diz respeito à arrecimação de recursos financeiros e efetuação de despesas eleitorais; o modelo liberal reformista, no qual passa a existir um controle dos gastos e da

⁹⁴ SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Editora Juruá, 2012. p. 210.

⁹⁵ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

propaganda eleitoral, através de mecanismos institucionais de contenção, com o objetivo de garantir um maior equilíbrio nas disputas e o modelo social democrático, no qual o controle das campanhas passa a receber especial atenção, sobretudo pela introdução de verbas governamentais para o financiamento das campanhas.

Conforme a classificação da autora, vê-se que o Brasil encontra-se na transição do modelo liberal reformista para o social democrático. O problema que surge daí é sobre a relação permanente de descompasso entre a quantidade de recursos oriunda de fontes privadas que estão concentradas em mãos de poucos agentes, ocasionando assim um potencial direcionamento da ação de um ocupante de mandato eletivo em benefício da sociedade empresarial que mais tenha contribuído financeiramente para com a eleição dele. De acordo com estudo do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE⁹⁶:

Com base nos dados do Cadastro Sebrae de Empresas (CSE), que balizaram este estudo, foi possível constatar que o número de Microempresas (ME) no país saiu de 4,1 milhões, em 2009, para 5,15 milhões, em 2012, representando crescimento de 25,2% no período. No tocante às Empresas de Pequeno Porte, em 2009, somavam 660 mil. Em 2012, totalizaram 945 mil, com elevação de 43,1%, superando a taxa de crescimento das Médias e Grandes Empresas (MGE), de 31,2%. A participação dos pequenos negócios (MEI + ME + EPP) no total de empresas existentes no país, que era de 97,4%, em 2009, subiu para 98,1%, em 2012, puxada pelo expressivo crescimento da quantidade de MEI.

Observa-se que no Brasil, em 2012, existam 5,15 milhões de sociedades empresariais, sendo, desse total, 98,1% enquadradas juridicamente como sendo micro empresas e pequenas empresas (MPes), ou seja, empresas que possuem receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (no caso de microempresas e de acordo com o art. 3º, I, da Lei Complementar nº 123 de 2006⁹⁷), ou, no caso de empresas de pequeno porte, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (conforme art. 3º, II, da Lei Complementar nº 123 de 2006⁹⁸).

Em razão da impropriedade do legislador em fixar um limite condizente com a realidade empresarial brasileira para fins de estabelecer o teto para as doações vindas de

⁹⁶ Estudo A Evolução das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte 2009 a 2012, SEBRAE. Disponível em: < observatorio.sebraego.com.br/midias/downloads/23122014165122.pdf > Acesso em 26 de junho de 2015.

⁹⁷ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte. Diário Oficial da União de 15/12/2006, p. 1.

⁹⁸ Idem.

sociedades empresárias às campanhas eleitorais, demonstrou-se a principal fragilidade do modelo que vigorou entre 1993 e 2015, pois, embora exista grande número de empresas de relativamente baixo faturamento bruto anual, ou seja, com baixa probabilidade de transformar ocupantes de cargos eletivos em gênero de procuradores que representarão os interesses da doadora, encontra-se exatamente no 1,9% de pessoas jurídicas não enquadradas nos limites definidores dos micro e pequenos empresários o risco de que haja captação de agentes públicos por interesses privados e a banalização do princípio republicano e do regime democrático.

A exemplo dessa distorção, em que grandes grupos empresariais podem operar a transferência de vultuosas quantidades de recursos para financiar candidatos às eleições, cite-se o balanço consolidado, publicado pelo Tribunal Superior Eleitoral⁹⁹, acerca dos maiores doadores empresariais na campanha de 2010: em primeiro lugar consta o Grupo Camargo Corrêa, responsável pela doação de R\$ 113.182.120,00, o que corresponde a 5,1% do total de doações provenientes de fontes privadas; em segundo o Grupo Bradesco, doador de R\$ 93.872.000,00, 4,2% do total; após, Grupo Queiroz Galvão, com R\$ 71.166.020,50, 3,2%; após, Grupo Andrade Gutierrez, R\$ 63.146.000,00, 2,9%; Grupo Vale, R\$ 58.170.000,01, 2,6%; Grupo JBS, R\$ 54.653.000,00, 2,5%; Grupo OAS, R\$ 48.264.301,00, 2,2%; Grupo BMG, R\$ 34.145.000,00, 1,5%; Grupo Gerdau, R\$ 33.930.000,00, 1,5%; Grupo CSN, R\$ 30.591.493,55, 1,4%; Grupo Oi (Contax S.A.), R\$ 26.180.000,00, 1,2%; Galvão Engenharia, R\$ 24.195.730,00, 1,1%; Grupo Petrópolis (Leyroz de Caxias), R\$ 23.350.000,00, 1,1%; UTC Engenharia, R\$ 23.164.667,00, 1,0%; Grupo Itaú Unibanco, com R\$ 22.880.100,00 doados, correspondente a 1,0% do total doado por empresas privadas, completa a lista dos 15 maiores doadores. Estes foram responsáveis pela injeção de R\$ 720.890.432,06 (setecentos e vinte

⁹⁹ As prestações de contas foram retiradas do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.jus.br). Os valores mencionados não abrangem eventuais atualizações introduzidas posteriormente. Ademais, os números contemplam somente o financiamento oficial declarado, de forma que não abrangem, e não podem abranger, os recursos utilizados via “caixa 2”.

milhões, oitocentos e noventa mil, quatrocentos e trinta e dois reais e seis centavos!), equivalente a 32,5% do total de recursos provenientes de fontes privadas.

Há que se considerar que tais doações não virão desacompanhadas de interesses privados por parte das doadoras, pois “o homem público deve demonstrar gratidão para com os parceiros que contribuíram para uma trajetória bem-sucedida¹⁰⁰”, e, “por óbvio, o financiador não empenha seus recursos por altruísmo ou amor à pátria amada e idolatrada, senão com o fito de ampliar sua rede de influências, ter acesso a canais oficiais e até mesmo interferir em decisões estatais¹⁰¹”. Após a diplomação de um candidato que tenha sido eleito com substancial auxílio da sociedade empresária, irão os doadores pressioná-lo para que atue politicamente em favor do patrocinador, em um jogo de interesses escusos que podem passar, por exemplo, pelo perdão tributário para a patrocinadora, dado que “no que concerne à anistia fiscal (CTN, art. 175, II), é comum sua concessão em época próxima às eleições¹⁰²”. Os danos decorrentes da substituição do representante da sociedade por um representante de um grupo empresarial de grande relevância financeira passam tanto pelo potencial lesivo que tal inversão produz sobre o regime democrático como um todo quanto pela limitação de ação legislativa que o financiamento mal regulamentado impõe sobre o eleito, que fica dependente de seu financiador empresarial e passa a ter menor interesse em defender as demandas mais urgentes da sociedade, haja vista o fato de que: “as pessoas têm medo de assumir uma plataforma audaciosa em favor do interesse público, porque elas têm que angariar fundos de grupos específicos e das grandes corporações e associações [...] pois as campanhas são cada vez mais caras¹⁰³”.

¹⁰⁰ REIS, Márlon Jacinto. **O nobre deputado: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira**. Rio de Janeiro: LeYa, 2014. p. 55.

¹⁰¹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 317.

¹⁰² Idem. p. 330.

¹⁰³ DIAS, Maurício. **A mentira das urnas: crônica sobre dinheiro & fraudes nas eleições**. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 91.

A exemplo do exposto, a matriz de financiamento total das eleições¹⁰⁴ gerais de 2010 indica que pessoas jurídicas doaram quantias da ordem de R\$ 2.212.077.033,99 (dois bilhões, duzentos e doze milhões, setenta e sete mil e trinta e três reais e noventa e nove centavos), equivalente a 74,4% do total de recursos utilizados em todo o período eleitoral, o que demonstra estar concentrado em mãos privadas a matriz de financiamento das campanhas eleitorais em nosso país até aquele contexto.

Dessa forma, para corrigir a fragilidade do modelo que vigeu entre 1993 e 2015, houve uma intervenção judicial no sistema de financiamento eleitoral, pois, malgrado a grande massa de sociedades empresariais brasileiras encontrem-se enquadradas nas categorias jurídicas de microempresa ou de empresa de pequeno porte, às quais têm pouquíssima chance de distorcer o regime democrático em prol de seus interesses comerciais, é justamente nas que fogem ao referido enquadramento que reside o problema da eventual captura e submissão de agentes políticos pelo poderio econômico, pois, conforme explicita Gláuci Ary Dillon Soares¹⁰⁵, a maior parte das empresas financiadoras de campanhas provém de setores “grandemente influenciados por regulamentação governamental ou muito dependentes de contratos públicos: bancos, setor financeiro, indústria pesada, construção civil”. Por tais fatores, foi o Supremo Tribunal Federal instado a pronunciar-se a fim de sanar as distorções do sistema que vigia, e optou o Judiciário por alterar o modelo de financiamento até então vigente.

¹⁰⁴ As prestações de contas foram retiradas do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.jus.br). Os valores mencionados não abrangem eventuais atualizações introduzidas posteriormente. Ademais, os números contemplam somente o financiamento oficial declarado, de forma que não abrangem, e não podem abranger, os recursos utilizados via “caixa 2”.

¹⁰⁵ SOARES, Gláuci Ary Dillon. **Reforma Política**: Lições da História Recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

4. O JULGAMENTO DA ADI 4650 DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL.

Em razão do quadro de fragilidades e distorções anteriormente vigente, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, com preocupação que igualmente afligia juristas e acadêmicos, ajuizou, 05 de setembro de 2011, Ação Direta de Inconstitucionalidade na busca de uma reforma que alterasse as regras vigentes e sanasse as dificuldades de operação de nosso sistema regulatório¹⁰⁶:

O primeiro passo rumo ao estabelecimento de um sistema de controle realmente eficaz, de modo a manter a interferência do poder econômico em patamares mínimos inevitáveis, reside na criação de regras limitativas e sancionadoras de condutas abusivas praticadas por candidatos e partidos políticos, antes e durante o período de campanha eleitoral, sempre com vistas a manter o equilíbrio da disputa para a ocupação dos cargos eletivos.

Tal ação, que recebeu o número de 4650 e foi distribuída ao Ministro Luiz Fux, declarava que “a excessiva infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções¹⁰⁷”, o que produz, “afastamento da política de pessoas que desistem de se candidatar, por não contarem com os recursos necessários para uma campanha bem sucedida (sic), ou com os “contatos” que propiciem a obtenção destes recursos¹⁰⁸”. A causa de pedir jurídica da ação declarava a violação do princípio da igualdade “ao permitir que os ricos, por si ou pelas empresas que controlam, tenham uma possibilidade muito maior de influírem nos resultados eleitorais e, por consequência, nas deliberações coletivas e políticas públicas¹⁰⁹”, violação ao princípio democrático, pois, “o funcionamento da democracia pressupõe que se estabeleçam instrumentos que, na medida do possível, imponham uma prudente distância entre o poder político e o dinheiro¹¹⁰”, violação ao princípio republicano, já que “os principais financiadores

¹⁰⁶ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Juruá Editora, 2008. p. 53.

¹⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil em 05 de setembro de 2011. p. 6.

¹⁰⁸ Idem. p. 6.

¹⁰⁹ Idem. p. 11.

¹¹⁰ Idem. p. 17.

privados das eleições brasileiras são empresas que atuam em setores econômicos que mantêm intenso contato com o Estado¹¹¹”.

Passados quatro anos da data do protocolo da ADI, após uma série de juntadas de documentos, pedidos de ingresso de *amicus curiae*, pedidos de vista e despachos prolatados, o STF proferiu o acórdão no sentido de declarar inconstitucional qualquer possibilidade de doação a campanhas eleitorais proveniente de sociedades empresariais. Nos termos do voto do Relator da ADI, Ministro Luiz Fux¹¹²:

De início, não me parece que seja inerente ao regime democrático, em geral, e à cidadania, em particular, a participação política por pessoas jurídicas. É que o exercício da cidadania, em seu sentido mais estrito, pressupõe três modalidades de atuação cívica: o *ius suffragii* (i.e., direito de votar), o *jus honorum* (i.e., direito de ser votado) e o direito de influir na formação da vontade política através de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis [...] Por suas próprias características, tais modalidades são inerentes às pessoas naturais, afigurando-se um disparate cogitar a sua extensão às pessoas jurídicas.

A argumentação primeira elencada pelo Ministro defende a impossibilidade de uma sociedade empresarial participar do processo político, da mesma forma com a qual o faria um cidadão, eis que apenas o último estaria apto a exercer os direitos políticos de votar, de ser votado ou de participar da formação da vontade política através do voto em procedimentos de referendo, plebiscito ou projeto de lei de iniciativa popular. Havendo, conforme o desenvolvimento desse raciocínio, a inviabilidade da extensão de direitos políticos e de cidadania a ficções legais criadas pelo ordenamento pátrio e denominadas pessoas jurídicas, as quais se excluiria a possibilidade de efetuar alocações de recursos financeiros em eleições pois não gozam de direitos políticos ou da titularidade do exercício das prerrogativas inerentes à cidadania. A validade de tal argumento extrapola a situação existente no contexto imediatamente anterior ao julgamento da ADI 4650, pois, o raciocínio desenvolvido não se

¹¹¹ Idem. p. 21.

¹¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Senhor Ministro Luiz Fux (Relator), na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil em 05 de setembro de 2011. Brasília, DF, setembro de 2015. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf> >. Acesso em: 04 out. 2015.

pauta nas distorções do modelo que o país veio a adotar por opção legislativa instituída a partir de 1993, desenvolvendo-se em um âmbito abstrato e desvinculado das fragilidades intrínsecas ao regime regulatório mencionado, o qual deixou de vigor após o julgamento da ADI. Dessa forma, a análise de tal argumento circunscreve-se ao âmbito da zetética jurídica.

Outra razão aduzida pelo Ministro Relator refere-se mais propriamente à análise prática das fragilidades do regime de regulação instituído a partir da Lei nº. 8.713, de 30 de setembro de 1993, o qual, em vista do Relatório CPI referente às atividades de Paulo Cesar Cavalcante Farias, passou a permitir que sociedades empresárias doassem recursos financeiros a campanhas política. Segundo a argumentação jurídica utilizada, a grande proporção de recursos que alimentam a campanha eleitoral provém de empresas privadas, sendo tal modelo nocivo aos princípios democráticos e republicanos, ainda mais quando se considera estarem as empresas de maior rentabilidade em condições mais propícias de manipular o processo eleitoral em favor de seus interesses particulares, com a consequente captação de candidatos. Nas palavras utilizadas pelo Ministro¹¹³:

as pessoas jurídicas, nomeadamente as empresas privadas, são as principais doadoras para candidatos e partidos políticos. [...] Diante desse quadro, eu indago: é salutar, à luz dos princípios democrático e republicano, a manutenção de um modelo como esse, que permite a captura do político pelos titulares do poder econômico? [...] Não bastasse, outra consequência da adoção deste modelo é que o peso político atribuído à participação de uma pessoa jurídica variará de acordo com a sua renda. Quanto maior o poderio econômico da empresa doadora maior será a sua capacidade de influenciar decisivamente no resultado das eleições.

Consta ainda do voto do Ministro Relator um argumento de mescla fundamentos de dimensão principiológica com outros baseados na aplicabilidade prática do regime de financiamento de existiu desde a entrada em vigor da Lei nº. 8.713/1993 até o momento de julgamento da ADI 4650. Nesse argumento é debatida a possibilidade de, amparada pelo princípio da liberdade de expressão, uma sociedade empresária participar do procedimento de doação financeira a campanhas políticas, resguardando assim a prerrogativa

¹¹³ Idem.

constitucionalmente assegurada de livre expressão de opiniões e pensamentos, inclusive e principalmente aqueles de matriz política¹¹⁴:

o princípio da liberdade de expressão, no aspecto político, assume uma dimensão instrumental ou acessória. E isso porque a sua finalidade é estimular a ampliação do debate público, de sorte a permitir que os indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos. Como decorrência, em um cenário ideal, isso os levaria a optar pelos candidatos mais alinhados com suas inclinações políticas. [...] Ocorre que a excessiva penetração do poder econômico no processo político compromete esse estado ideal de coisas na medida em que privilegia alguns poucos candidatos. [...] Examinando as informações acerca dos principais doadores de campanhas no país, eliminam-se quaisquer dúvidas quanto à ausência de perfil ideológico das doações por empresas privadas. Da lista com as dez empresas que mais contribuíram para as eleições gerais em 2010, a metade (cinco) realizou doações para os dois principais candidatos à Presidência e a suas respectivas agremiações. 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.

Dessa forma, baseando-se na prática empresarial de que se valeram as principais doadoras de campanhas, durante a vigência do permissivo legal ao financiamento empresarial de eleições, decidiu o Ministro pela rejeição ao argumento da liberdade de expressão como fundamento da permissão de aportes financeiros vindos das sociedades privadas. No mérito da ADI, decidiu o Ministro em seu voto complementar pelo julgamento parcialmente procedente da ação¹¹⁵.

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto Complementar do Senhor Ministro Luiz Fux (Relator), na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil em 05 de setembro de 2011. Brasília, DF, setembro de 2015. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI_4650__complementa_voto.pdf >. Acesso em: 04 out. 2015.

5. AS ESPÉCIES DE MODELO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

Os países que se organizam em regimes democráticos onde são respeitados os direitos políticos e que possuem eleições regulares podem ser divididos em três classes diferentes no que concerne à forma de regulamentar o financiamento de campanhas eleitorais.

Conforme leciona Monica Herman S. Caggiano¹¹⁶:

La doctrina suele apuntar tres regímenes de recaudación de recursos por parte de partidos y candidatos en las campañas electorales: (i) el público; (ii) el privado; y (iii) el mixto. El primer punto a resaltar es que es difícil encontrar un modelo puro, es decir, un modelo en el que el origen de la financiación sea exclusivamente público o privado, por lo que lo correcto es afirmar que el criterio de distinción es la preponderancia de la fuente. Por lo tanto, se puede entender por financiación pública aquella en la que en el costeo de partidos y campañas electorales predominan los recursos de origen estatal; por financiación privada, aquella que prioriza los recursos provenientes de personas físicas y jurídicas de naturaleza privada.

Assim sendo, embora haja dificuldade em definir um regime de financiamento como sendo puramente público ou puramente privado, considera-se como fator preponderante do critério classificatório a fonte de maior relevância, sendo pública aquela que se concentra em recursos de origem estatal, privada aquela que se vale de doações de pessoas físicas e jurídicas e fonte mista é aquela que se vale das duas espécies de fonte, pública e privada.

5.1. CARACTERÍSTICAS DO MODELO PÚBLICO DE FINANCIAMENTO

A proposta defendida pela OAB refere-se à proibição de toda e qualquer doação vinda de sociedades empresariais, o que, no entender da Ordem, reduziria o grau de influência do poder econômico sobre as decisões políticas e assim blindaria o regime democrático da influência de agentes privados economicamente poderosos e de grandes empreendedores ávidos por manipular as decisões governamentais. Argumento frequentemente utilizado por defensores

¹¹⁶ CAGGIANO, Monica Herman S.. **Comportamiento Electoral**. Barueri: Editora Manole, 2010. p. 88.

do modelo de financiamento excludente de aportes empresariais ressalta a hipótese de aproximação dos candidatos entre si, do ponto de vista financeiro e em termos de competitividade e de igualdade de condições. Ou, nos dizeres de Sídia Maria Porto Lima¹¹⁷:

Além do controle legal das receitas privadas e despesas, alguns Estados apontam o financiamento público das campanhas eleitorais como a melhor forma de solucionar o problema, uma vez que o fornecimento dos recursos necessários para que partidos e candidatos custeiem as atividades iminentes ao processo eleitoral, aproximaria, por si só, os concorrentes ao pleito, uma vez que a supremacia financeira gerada por um maior aporte de recursos de origem privada restaria bastante minimizada. Por essa razão, esse é o sistema adotado pela maior parte dos Estados europeus.

Reforçam, em tese, tais argumentos a noção de que o regime democrático ficaria melhor resguardado caso antes de grande poderio econômico ficassem afastados das eleições e que o interesse coletivo seria melhor tutelado sem a influência empresarial, pois, percebendo recursos públicos para utilizar em sua campanha, o candidato poderia dedicar-se às atividades programáticas¹¹⁸, ou, nos dizeres de Gláuci Ary Dillon Soares¹¹⁹:

alguns argumentos em favor do financiamento público. O mais importante deles é que este financiamento [...] é extremamente democrático no sentido de garantir um nível de financiamento para todos os partidos, independentemente da renda dos seus eleitores. Todos os partidos teriam meios de fazer com que suas mensagens chegassem ao eleitorado [...]. além disso, outro argumento forte em favor do financiamento público é que este reduziria (em tese) o impacto direto de interesses econômicos sobre a política. Terceiro, também teoricamente, o financiamento público fortaleceria os partidos brasileiros porque eliminaria candidatos que correm atrás de dinheiro de interesses econômicos privados, forçando os partidos a adotar táticas de campanha que enfatizassem programas nacionais.

Além do financiamento direto a candidatos, o formato público de alocação de recursos em eleições passa pelo financiamento indireto de campanhas¹²⁰. No Brasil, as leis nº 9.504/1997 e lei nº 9.096/1995 estabelecem capítulos que regulamentam, respectivamente, o regime da propaganda eleitoral no rádio e na televisão e do acesso gratuito ao rádio e à televisão, e, embora convencionou-se caracterizar o horário eleitoral como sendo gratuito, é este na verdade financiado por quantidade não desprezível de recursos públicos, eis que existe dedução

¹¹⁷ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Juruá Editora, 2008. p. 68.

¹¹⁸ REIS, Márlon Jacinto. **Direito Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012. p. 457.

¹¹⁹ SOARES, Gláuci Ary Dillon. **Reforma Política**: Lições da História Recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 149.

¹²⁰ REIS, Márlon Jacinto. **Direito Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012. p. 457.

tributária por parte das empresas de telecomunicações: “as emissoras de rádio e televisão são recompensadas com a dedução de impostos. O cálculo é feito a partir da relação custo/segundo, de acordo com a tabela de preços dos veículos de comunicação na data dos programas¹²¹”. Em 2002, por exemplo, o cálculo de dispêndio de recursos destinado a emissoras de rádio e televisão pela cessão de horário eleitoral atingiu as cifras de cento e setenta milhões de reais¹²².

Os defensores da tese de que o modelo público de financiamento de campanhas é detentor de maior viabilidade argumentam que devem existir parâmetros rigorosos de controle, com “uma regulação realista, porém severa, dos gastos de campanha¹²³”, sendo apenas dessa forma possível a utilização de tal regime com algum grau de efetividade. De forma esquematizada, Joel J. Cândido¹²⁴ enunciou as intervenções necessárias na legislação eleitoral para tornar viável o regime exclusivamente público de financiamento eleitoral:

O financiamento público das campanhas só deve ser adotado no País de forma direta por dotação orçamentária, ou de forma indireta, via majoração da dotação ao Fundo Partidário, se, entre outras medidas:

- a) for feita uma reforma partidária séria e efetiva, definindo um número razoável de partidos, com cláusulas de barreira e cláusulas de desempenho;
- b) for adotada a fidelidade partidária com regras constitucionais mínimas e auto-aplicáveis;
- c) se vedar a continuidade do exercício do mandato eletivo no caso de troca de sigla;
- d) se implantar um sistema de prestação de contas eficaz e transparente, propiciando a análise detalhada e tempestiva da Justiça Eleitoral; a não ser assim, adotado o financiamento público, os recursos continuarão vindo das fontes privadas, e os abusos e corrupções, que se quer combater, continuarão; e
- e) se dotar o orçamento jurídico de sanções e mecanismos processuais eficazes para punir os abusos de poder econômico em todas suas variantes, obstaculizando a posse dos culpados.

Algumas das propostas enunciadas pelo autor já foram debatidas no âmbito dos poderes Legislativo e Judiciário, a exemplo do julgamento que declarou inconstitucional a

¹²¹ DIAS, Maurício. **A mentira das urnas**: crônica sobre dinheiro & fraudes nas eleições. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 169.

¹²² Idem. p. 170.

¹²³ CARVALHOSA, Modesto. **O livro negro da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 300.

¹²⁴ CÂNDIDO, Joel J.. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 13ª ed. Bauru: Editora Edipro, 2008. p. 579.

existência da cláusula de barreira (ADIs 1351 e 1354)¹²⁵ e no caso da perda de mandato em caso de infidelidade partidária¹²⁶. Quanto aos demais pontos, principalmente acerca da implantação de um sistema de prestação de contas eficaz e transparente e da criação de mecanismos processuais eficazes para punir os abusos de poder econômico, revelam-se tais propostas de difícil implantação na prática, pois exigem um arcabouço regulatório de complexa implantação e controle. Frise-se que, na forma que foi proposta a proibição de doações empresariais, ADI 4650, não se permite dispor sobre tais pontos de difícil implantação, eis que objetiva a ADI meramente remover do ordenamento jurídico legislação que o STF considere inconstitucional, não podendo nem o proponente da ADI nem o órgão julgador elaborar regulamentação tão minuciosa e específica, sob pena de infração ao princípio de separação dos poderes (art. 2º da Constituição).

5.2. CARACTERÍSTICAS DO MODELO PRIVADO DE FINANCIAMENTO

A forma privada de financiamento eleitoral foi o primeiro meio de injeção de recursos financeiros em campanhas eletivas¹²⁷, pois, levando-se em conta o contexto histórico do início do sistema de democracia representativa, à época apenas os setores com maior poderio econômico poderiam ter acesso à esfera política¹²⁸, não tendo tais setores necessidade de criar amplas estruturas de financiamento para as campanhas de seus candidatos¹²⁹, mesmo porque o

¹²⁵ Folha de São Paulo. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u87526.shtml> > Acesso em 13 de fevereiro de 2016.

¹²⁶ O Estado de S. Paulo. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-aprova-perda-de-mandato-em-caso-de-infidelidade-partidaria,1707710> > Acesso em 13 de fevereiro de 2016.

¹²⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **O Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil e a Proposta de Financiamento Público Exclusivo**. Estudo, de abril de 2011. Consultor Legislativo Márcio Nuno Rabat. Disponível em: < http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6284/financiamento_campanhas_rabat%20.pdf?sequence=1 >. Acesso em 14 de fevereiro de 2016. p 04.

¹²⁸ Idem. p 04.

¹²⁹ Idem. p 04.

direito ao voto era restrito a determinadas camadas da população (as mais abastadas¹³⁰). Com a extensão do sufrágio¹³¹, foram surgindo partidos de massa, muitos dos quais não orientados à defesa de interesse dos setores proprietários¹³² (partidos trabalhistas, socialistas ou socialdemocratas), os quais, no início e por razões ideológicas, não podiam contar com apoio de empresas privadas nem do Estado¹³³, o que os fez virarem-se às suas próprias bases eleitorais em busca de capitalização, de forma que “era difícil se pensar em outras formas de financiamento de campanhas que não o financiamento privado” no início da experiência histórica da democracia representativa.

A defesa do modelo de financiamento privado é pautada em argumentos que têm por base a defesa da eficiência na alocação de recursos e o afastamento das desvantagens do modelo público de financiamento. Por exemplo, dado que os partidos e candidatos precisarão recolher capital para alimentar suas campanhas, a mobilização necessária para levantar tais recursos produziria um maior nível de participação, disciplina e organização do que existiria “se o dinheiro necessário para a campanha fosse provido diretamente pelo Estado¹³⁴”.

5.3. CARACTERÍSTICAS DO MODELO MISTO DE FINANCIAMENTO

Conforme lição de Monica Herman S. Caggiano, por modelo misto de financiamento deve-se entender “aquella que establece un reparto proporcional entre las fuentes¹³⁵”, ou seja, para a autora, caso haja divisão proporcional entre alocações financeiras provenientes de fontes estatais e particulares, ocorre o regime misto de financiamento. Para

¹³⁰ Idem. p 04.

¹³¹ Idem. p 04.

¹³² Idem. p 04.

¹³³ Idem. p 04.

¹³⁴ REIS, Márlon Jacinto. **Direito Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012. p. 456.

¹³⁵ CAGGIANO, Monica Herman S.. **Comportamiento Electoral**. Barueri: Editora Manole, 2010. p. 88.

Márlon Jacinto Reis, o sistema misto “congrega recursos tanto de origem privada como públicos¹³⁶”.

5.4. CRÍTICAS AO MODELO PÚBLICO DE FINANCIAMENTO

A introdução do regime público de financiamento iniciou-se, nas democracias ocidentais, a partir de 1950¹³⁷. A preocupação em proteger o regime democrático das investidas de agentes privados com poder financeiro o suficiente para moldar o ordenamento jurídico de acordo com seus próprios interesses fez com que cada vez mais democracias substituíssem as alocações privadas de capital por subsídios estatais. Na lição de Roberlo L. Blanco Valdés¹³⁸:

desde que, em 1957, Porto Rico inaugurou o estabelecimento de um sistema de subvenções públicas aos partidos políticos, tal sistema foi se generalizando até chegar a converter-se em característica geral da maior parte das legislações sobre financiamento dos Estados democráticos. [...] foram muitos e muito significativos os Estados que optaram pelo modelo de financiamento público direto nos anos sucessivos: Alemanha (1959), Suécia (1965), Finlândia (1967), Dinamarca (1969), Noruega (1970), Israel (1973), Itália, Canadá e Estados Unidos (1974), Áustria e Japão (1975), Espanha (1977) e, finalmente, França (1988).

A intenção subjacente a tantas alterações relaciona-se à necessidade de conferir maior legitimidade ao resultado das eleições, pois, controlando-se a movimentação de capital nas campanhas políticas, surge maior possibilidade de existência de eleições livres, “com resultados os mais próximos possíveis da vontade da maioria dos eleitores¹³⁹”. Influi também na proibição de alocações privadas a vontade de tutelar o princípio da igualdade jurídica entre candidatos, “Aunque no se pueda afirmar terminantemente que la capitalización del candidato es el factor decisivo para lograr el éxito en la disputa, es innegable que la disparidad económica entre los adversarios rompe el principio basilar de igualdad de oportunidades en el proceso

¹³⁶ REIS, Márlon Jacinto. **Direito Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012. p. 455.

¹³⁷ Idem. p. 457.

¹³⁸ VALDÉS, Roberlo L. Blanco. **Conexões Políticas e Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2010. p. 46.

¹³⁹ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Juruá Editora, 2008. p. 89.

electoral¹⁴⁰”. Também no sentido de ressaltar os prejuízos causados à efetividade do princípio da igualdade, enuncia a doutrina que¹⁴¹:

A importância do dinheiro para o sucesso eleitoral também enfraquece a vitalidade do que inicialmente é um sistema político bastante competitivo, pois faz com que a balança pesa a favor do candidato que tiver a seu lado contribuintes endinheirados. O dinheiro acentua a viabilidade das candidaturas e a sua falta limita enormemente a competitividade dos candidatos. A pobreza de alguns candidatos significa a riqueza de outros.

Ocorre que, a ânsia de extinguir a influência do poder financeiro dentro do processo eletivo revelou alguns defeitos inerentes ao regime público de financiamento, havendo hoje em dia contestações, vinda de políticos e acadêmicos, sobre a viabilidade de uma proibição de doações particulares realmente elidir a participação de agentes empresariais nas eleições. Um dos principais e mais recorrentes argumentos levantados refere-se à dificuldade de controle às alocações empresariais ilegais que venham a ser realizadas a despeito da existência de uma lei que proíba tais dotações a candidatos e a partidos. Nesse sentido, leciona Gláuci Ary Dillon Soares¹⁴²:

existem problemas significativos nas propostas de financiamento público de campanhas no Brasil. Isso ocorre porque as suas possíveis consequências positivas dependem de um pressuposto problemático, o de que o financiamento público acabaria com o caixa dois. [...] Isso me leva a questionar a motivação de muitos daqueles que defendem o financiamento público de campanhas. Uma interpretação cínica dessas propostas é que muitos políticos iriam preferir financiamento público contanto que o TSE permanecesse incapaz de descobrir e punir abusos do caixa dois.

De fato, antes de a ADI proposta pela OAB ser julgada pelo STF, durante o período transcorrido entre a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, e a Lei nº. 8.713, de 30 de setembro de 1993, no Brasil o financiamento de campanhas feito a partir de doações oriundas de entes empresariais era oficialmente proibido. Tal proibição não afastou a ocorrência de inúmeros escândalos de corrupção ao longo desse período, relacionados à captação ilícita de recursos para serem posteriormente injetados em campanhas eleitorais. Após o julgamento da ADI, fora

¹⁴⁰ CAGGIANO, Monica Herman S.. **Comportamiento Electoral**. Barueri: Editora Manole, 2010. p. 88.

¹⁴¹ SOARES, Gláuci Ary Dillon. **Reforma Política**: Lições da História Recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 148.

¹⁴² Idem. p. 149.

restaurado o sistema público de financiamento excludente de aportes empresariais, sem que outras alterações na parte fiscalizatória da legislação eleitoral fossem realizadas a fim de que o controle sobre a ocorrência do caixa 2 pudesse ser feito de forma eficaz. Como já exposto anteriormente, em âmbito de julgamento de ADI e de modulação de seus efeitos, não se permite, ao proponente da ADI ou ao STF, dispor sobre questões tecnicamente complexas e que necessitam de ampla análise política e debate legislativo, como a implantação de um sistema de prestação de contas eficaz e transparente e a criação de mecanismos processuais eficientes para punir abusos de poder econômico em todas as suas formas. Pode-se argumentar que o fato de o STF estar impossibilitado de dispor sobre tais questões não impede a realização de uma concentração de esforços, no âmbito do Poder Legislativo, para alterar as leis eleitorais e criar os mecanismos necessários e defendidos pela doutrina para erradicação do caixa 2 (levando-se em conta que o controle da prática do caixa 2 “não ocorreria sem uma reforma séria e o fortalecimento do TSE, assim como sem reformas na legislação bancária e de taxa¹⁴³”), mas, analisando-se o históricos de protelações, falta de interesse político, conflitos de interesses, preocupações com assuntos diversos, dificuldade em reunião de consensos acerca de propostas de reformas eleitorais e a crise que o país atravessa, a qual exige atenção permanente dos indivíduos, famílias, empresas e aparato burocrático, resta difícil concluir que haverá uma reforma política ágil e eficiente, no sentido de se proceder às mudanças necessárias na legislação, para que a declaração de inconstitucionalidade proveniente do STF não acabe por restaurar no país a situação de corrupção vivida no período em que vigorava oficialmente a proibição de dotações empresariais a campanhas políticas (1965 a 1993).

Importante lembrar um conceito há muito elaborado e que pode ser utilizado para ressaltar a dificuldade prática de afastar o poder econômico do jogo eleitoral. Em conferência que se tornou uma clássica obra jurídica, Ferdinand Lassalle estabeleceu a definição de fatores

¹⁴³ Idem. p. 149.

reais de poder, os quais seriam, em suas palavras, a “força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes¹⁴⁴”. A ideia defendida pelo autor diz respeito às dificuldades práticas que serão enfrentadas pelo ordenamento jurídico, do ponto de vista da efetividade das normas, caso o legislador criasse leis que ignorassem o grau de influência política de cada um dos grupos de interesse existentes na sociedade:

Os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder; a verdadeira Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país vigem e as constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que expressem fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social: eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar.

O raciocínio de Lassalle, embora tenha sido criticado por outros autores – tendo o mais conhecido deles, Konrad Hesse¹⁴⁵, dito que “se a Ciência da Constituição adota essa tese e passa a admitir a Constituição real como decisiva, tem-se a sua descaracterização como ciência normativa, operando-se a sua conversão numa simples ciência do ser” – ressalta a impossibilidade de, no ordenamento jurídico, tentar-se remover a preponderância política de setores detentores de amplo poder de influência sem que os mesmos resistam a tal tentativa sem buscar meios alternativos de fazer com que seus interesses sejam observados. No caso específico da proibição de alocações empresariais em campanhas políticas, tal impossibilidade ficou latente nos escândalos de corrupção que se sucederam ao longo do período que a proibição fora mantida (1965 a 1993), sendo muito dos esquemas de captação ilícita de recursos orquestrados com o objetivo específico de injetar capital para financiar a eleição de candidatos ou de partidos políticos.

A doutrina aponta como alguns grupos econômicos detentores de grande poder de influência veem-se incentivados a aplicar dinheiro em campanhas políticas, devido à contrapartida que esperam receber dos candidatos uma vez eleitos e empossados, de forma que

¹⁴⁴ LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001. p. 10-11.

¹⁴⁵ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991. p. 11.

“três setores dominam as contribuições financeiras para as campanhas: o financeiro (incluindo bancos), o de construção (dominado por empreiteiras e outras empresas de construção civil) e o de indústria pesada (por exemplo, aço e petroquímica)¹⁴⁶”. Em um Estado historicamente inclinado a intervir na economia, com costume de instituir subsídios, isenções tributárias e auxílios a grupos de interesses, não parece razoável a ideia de que a mera proibição de doações empresariais a campanhas políticas irá afastar do jogo eleitoral os setores de grande influência econômica. O curioso é que há incentivos à realização de doações destinadas mesmo àqueles candidatos que defendem propostas políticas que visam reduzir o papel do Estado na economia e abrandar o peso que o aparato burocrático exerce sobre indivíduos, famílias e empresários¹⁴⁷:

em 1994 FHC recebeu apoio substancial de firmas de telecomunicações, que queriam que ele prosseguisse com a promessa de privatizar o setor. Também veio à tona em 1998 que as companhias que acabaram comprando as concessões em telecomunicações eram aquelas que contribuíram para a vitória do presidente.

Além da experiência histórica brasileira (proibição de doações empresariais vigente de 1965 a 1993), a ineficácia do regime público de financiamento excludente de doações empresariais para estancar a ocorrência do denominado caixa 2 também se mostrou latente em um grande país do mundo desenvolvido: a Itália. O sistema italiano de financiamento era semelhante ao brasileiro, até mesmo quando da opção legislativa pela proibição a aportes empresariais. Porém tal medida revelou-se tão ineficiente para combater a corrupção e o caixa 2, que foi revertida após um dos grandes escândalos de corrupção ocorridos no continente europeu após a segunda guerra mundial¹⁴⁸:

Dinheiro do caixa dois em geral não é dinheiro limpo [...] o dinheiro que entra no caixa dois de uma campanha eleitoral não vem do “caixa um” da empresa, mas do caixa dois da própria empresa. Muitas empresas mantêm dinheiro na mão precisamente para tais objetivos (ou outros objetivos semilegais ou mesmo ilegais, associados a tráfico de influência). Nada no financiamento público de campanhas acabaria necessariamente com tais práticas. De fato, tal sistema, se adotado no Brasil com seu atual sistema eleitoral, iria incentivar o caixa dois. Ou seja, incentivaria a corrupção. A Itália, que tinha um sistema eleitoral muito parecido com o brasileiro,

¹⁴⁶ SOARES, Gláuci Ary Dillon. **Reforma Política**: Lições da História Recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 141.

¹⁴⁷ Idem. p. 147.

¹⁴⁸ SOARES, Gláuci Ary Dillon. **Reforma Política**: Lições da História Recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 149.

adotou o financiamento público de campanhas nos anos 1970, mas ele acabou sendo abandonado em 1993 por causa do grande aumento de corrupção. Na Itália, os reformadores associaram o sistema de financiamento público a mais, e não menos, corrupção.

Dessa forma, como se vê, não há garantias de que o caixa 2 deixa de existir a partir da proibição de doações empresariais, pois a experiência histórica indica que empresas influirão no processo político ainda que sejam legalmente proibidas de fazê-lo, tendo ocorrido exatamente isso tanto no Brasil quanto em países desenvolvidos como a Itália. O ordenamento jurídico deve ser construído em consonância com os fatos sociais, se os agentes públicos pretenderem que as leis tenham algum grau de efetividade, pois, como diria, Georges Ripert “quando o Direito ignora a realidade, a realidade se vingando ignorando o Direito¹⁴⁹”. A fábula elaborada por Lassalle ao fim de sua conferência reforça tal raciocínio:

Podem os meus ouvintes plantar no seu quintal uma macieira e segurar no seu tronco um papel que diga: “Esta árvore é uma figueira.” Bastará esse papel para transformar em figueira o que é macieira? Não, naturalmente. E embora conseguissem que seus criados, vizinhos e conhecidos, por uma razão de solidariedade, confirmassem a inscrição existente na árvore de que o pé plantado era uma figueira, a planta continuaria sendo o que realmente era e, quando desse frutos, destruiriam estes a fábula, produzindo maçãs e não figos.

Poder-se-ia ainda argumentar que as ocorrências de corrupção que se processaram há décadas não se repetiriam atualmente pois as formas estatais de controle e fiscalização evoluíram de forma que as práticas anteriormente adotadas não se fariam repetir caso fosse restaurada a proibição de alocações empresariais em eleições. Porém, há que se considerar que as técnicas de deturpação das leis e do poder fiscalizatório do Estado evoluem, pelo menos, na mesma velocidade que as técnicas de investigação e controle do aparato burocrático, na forma semelhante à exposta por Vinicius Caldeira Brant¹⁵⁰:

Pode-se provar, até no pormenor, a influência que exerce o criminoso sobre o desenvolvimento das forças produtivas. As fechaduras teriam algum dia atingido sua atual perfeição se não houvesse ladrões? O acabamento de impressão das notas teria atingido seu nível atual se não houvesse falsários? O microscópio teria penetrado na prática corrente do comércio se não houvesse fraudes comerciais? [...] o crime, pelos meios sempre renovados de ataque à propriedade, dá origem a métodos sempre

¹⁴⁹ Revista Consultor Jurídico. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2011-mar-18/quando-direito-ignora-realidade-ela-vinga-ignora-direito> >. Acesso em 14 de fevereiro de 2016.

¹⁵⁰ BRANT, Vinicius Caldeira. **O trabalho encarcerado**. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 31-36.

renovados de defende-la e, de imediato, sua influência na produção de máquinas é tão produtiva quanto as greves.

Um outro argumento comumente levantado em desfavor da viabilidade da adoção do regime público de financiamento que proíba aportes empresariais refere-se à gestão do dinheiro disponibilizado pelo fundo partidário: “dois outros pontos sensíveis que as propostas existentes para um financiamento público não conseguiriam resolver são “quanto dinheiro o governo distribuiria aos partidos políticos” e “quem controlaria a distribuição do dinheiro”.¹⁵¹”. O fundamento de tal argumento reside na hipótese de, nos partidos políticos, comandados por dirigentes que possuem relações de amizade e de inimizade dentre os seus pares pertencentes à mesma sigla, tenderiam a surgir critérios demasiadamente políticos para definição da quantidade de recursos que seriam alocados em favor dos candidatos lançados pela agremiação na corrida eleitoral, de forma que o fator determinante para a injeção de dinheiro do fundo partidário seria os vínculos de companheirismo ou de interesse político constituídos entre o candidato indicado pelo partido e os dirigentes responsáveis pela definição do valor a ser aplicado na respectiva candidatura. Na lição de Gláuci Ary Dillon Soares¹⁵²:

Na maioria dos países com financiamento público de campanha, a liderança nacional do partido tem papel dominante na decisão dos gastos e distribuição dos recursos. Isso levanta algumas questões sobre relações de poder que resultariam de um sistema de financiamento público de campanha no Brasil. Se líderes nacionais dos partidos controlam a distribuição dos fundos públicos para campanha, eles terão imensos poderes para favorecer uns candidatos e desfavorecer outros. Talvez os centros de decisão dos partidos decidam investir onde acharem que os candidatos são mais competitivos. Ainda assim, é essa a difícil questão: quem decide, e como, quais disputas são “competitivas” e quais não são?

Tendo o argumento basilar dos defensores do regime público de financiamento exclusivo fulcro na hipótese de que tal sistema proporcionaria um maior grau de justiça na distribuição dos recursos necessários à eleição de um candidato político, ou seja, estaria o princípio da igualdade mais adequadamente tutelado, a questão ora levantada pela doutrina serve como contestação razoável à tese defendida pelos partidários do regime que exclui

¹⁵¹ SOARES, Gláuci Ary Dillon. **Reforma Política**: Lições da História Recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 150.

¹⁵² Idem. p. 150.

doações empresariais. Outro ponto salientado pela doutrina reside na análise do caráter excessivamente burocrático dos partidos políticos que recebem financiamento oriundo de fundos estatais, pois tal estrutura reforçaria a tendência de favorecimento dos aliados políticos dos dirigentes em detrimento dos demais candidatos indicados pela mesma sigla. Conforme ressaltado na lição de Márlon Jacinto Reis¹⁵³:

Partidos financiados com verbas públicas tendem a se tornar excessivamente burocráticos; são administrados “de cima para baixo”, já que são os dirigentes que recebem e administram a ajuda estatal; há um déficit no nível de confiança interno à organização partidária. Além disso, a alocação de subsídios públicos entre os partidos é usualmente determinada não com base em uma distribuição justa e objetiva (abstrata), mas de acordo com o poder de barganha exercido pelos diversos líderes partidários em acordos de gabinete.

A potencial fragilidade do modelo público de financiamento exclusivo, no que refere aos critérios políticos adotados pelos dirigentes para distribuir o dinheiro do fundo partidário, poderia prejudicar a candidatura de pessoas filiadas ao quadro partidário, não alinhadas às lideranças, mas que poderiam, se não ficasse proibida a doação proveniente de empresários, financiar a própria candidatura com capital angariado por si próprio, o que lhe conferiria certa dose de independência em relação à estrutura burocrática da agremiação e evitaria a total concentração de poder nas mãos da liderança partidárias. Nos dizeres de Gláuci Ary Dillon Soares¹⁵⁴, de fato, constitui a questão da hierarquização partidária e da perda de autonomia dos militantes menos influentes uma questão crítica à efetividade do regime de financiamento público exclusivo:

É uma questão crítica: quem quer que controle a distribuição de dinheiro terá um grande poder. Se esse poder fosse dado aos líderes de partido centralizador, isso implicaria uma mudança na natureza relativamente descentralizada das campanhas eleitorais [...], em que políticos são responsáveis por angariar e gastar dinheiros por si mesmos, dando-lhes um certo grau de independência e autonomia de organizações centrais do partido. As propostas existentes não tentam responder a esse tipo de questão, mas elas devem ser consideradas levando em conta o sistema partidário brasileiro. Em resumo, acredito que o financiamento público de campanhas pode criar mais problemas do que resolvê-los.

¹⁵³ REIS, Márlon Jacinto. **Direito Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012. p. 456:

¹⁵⁴ SOARES, Gláuci Ary Dillon. **Reforma Política**: Lições da História Recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 151.

Levando em conta que mesmo os partidos políticos de grande viabilidade eleitoral possuem ramificações internas em seu quadro partidário, a ideia de impedir que candidatos menos influentes de alas políticas pouco alinhadas às lideranças do partido possam receber recursos de fundos privados poderia até mesmo comprometer a viabilidade de suas candidaturas, ainda que suas ideias encontrem consonância com a de camadas representativas da população. A exemplo do exposto, pode ser citado o Movimento Tea Party, que constitui uma ala radical do Partido Republicano dos Estados Unidos da América, mas não tem, dentre as lideranças do partido (pertencentes à ala dos moderados), representantes de sua forma de pensar. Caso fosse adotado o regime de financiamento público exclusivo nos Estados Unidos, os dirigentes possivelmente concentrariam as dotações estatais nos candidatos das alas moderadas, mesmo que o Tea Party tenha cerca de 30% do apoio do eleitorado¹⁵⁵ e, portanto, represente camada numerosa da população.

Além da possibilidade de ocorrências de hierarquização, burocratização e excesso de critérios políticos para a alocação de recursos em candidaturas, dentro de um mesmo partido políticos, há a possibilidade de a própria autonomia do Poder Legislativo ser reduzida, em flagrante ofensa ao princípio de separação dos poderes, caso do orçamento público, gerenciado pelo Poder Executivo e sob cuja elaboração preponderam os interesses dos Presidentes, Governadores e Prefeitos, emanassem as alocações destinadas ao fundo partidário, haja vista que atualmente provém do Tesouro Nacional os recursos destinados à distribuição aos partidos, de forma que o Poder Executivo poderia valer-se de suas prerrogativas para manipular conforme sua própria vontade o Legislativo, o que seria possível principalmente em épocas de contingenciamento de despesas e de desarranjos econômicos, ou seja, exatamente a situação

¹⁵⁵ BBC Brasil. Disponível em: < http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/09/130926_lucasmendes_tp >. Acesso em 21 de fevereiro de 2016.

atual do país. Na lição de Maurício Dias, tal crítica ao modelo público de financiamento exclusivo fora exposta da seguinte forma¹⁵⁶:

O projeto pode criar uma armadilha capaz de desmontar de vez o Legislativo. Ao apontar o Orçamento como fonte de recursos para o financiamento público, deixa os políticos à mercê dos interesses do Executivo. Em tempos de crise, ou mesmo do crônico aperto fiscal, esse naco do Orçamento, previsto para financiar eleições, ficará mais apetitoso aos olhos de qualquer governante, que terá, na liberação dos recursos, um instrumento a mais de pressão e de corrupção do Legislativo.

Um terceiro argumento ainda levantado em âmbito doutrinário contra a viabilidade do regime de financiamento público exclusivo diz respeito à perda do caráter dinâmico das relações sociais, no ponto em que se refletem na política, por conta do critério com os quais seriam distribuídos os recursos financeiros através do fundo partidário. Isso poderia ocorrer pois os projetos de lei que visam excluir contribuições empresariais definem um parâmetro matemático a partir do qual os recursos do fundo partidário seriam transferidos do Tesouro Nacional aos diretórios nacionais dos partidos políticos. Normalmente tal parâmetro observa proporcionalmente o número de votos obtidos por cada um dos partidos nas eleições legislativas nacionais imediatamente anteriores. A perda da correlação entre as mudanças sociais e o ambiente político ocorreria pois “embora a distribuição pelo critério dos votos recebidos em eleições anteriores seja defensável, ele prende as agremiações, durante quatro anos, à situação existente nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados¹⁵⁷”. Não existisse a proibição de recebimento de dotações empresariais, a questão perderia relevância em razão da possibilidade de o partido arrecadar capital de outras fontes, privadas, caso tenha, após uma eleição legislativa, organizado uma nova proposta política que tenha obtido aceitação em camadas populacionais e empresariais, não precisando aguardar até a eleição legislativa nacional

¹⁵⁶ DIAS, Maurício. **A mentira das urnas**: crônica sobre dinheiro & fraudes nas eleições. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 160-161

¹⁵⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. O Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil e a Proposta de Financiamento Público Exclusivo. Estudo, de abril de 2011. Consultor Legislativo Márcio Nuno Rabat. p. 11. Disponível em: < http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6284/financiamento_campanhas_rabat%20.pdf?sequence=1. >. Acesso em 21 de fevereiro de 2016.

subsequente para que os ajustes necessários na distribuição total de capital a partidos políticos, de acordo com a relevância e a representatividade social de cada um, fossem realizados¹⁵⁸.

Prejuízo haveria também ao partido político que, criado com amplo apoio popular após a formação da bancada parlamentar a partir da qual se definiriam os percentuais de distribuição dos recursos do fundo partidário, apenas teria acesso à ínfima parcela de recursos igualmente distribuídas entre todas as siglas¹⁵⁹, de forma que o regime de financiamento público, em casos como o exposto, seria prejudicial aos novos partidos¹⁶⁰, reforçaria o ambiente de estagnação do quadro político¹⁶¹ e promoveria um descolamento entre a dinâmica social e o seu respectivo reflexo no ambiente político a ainda dificultaria a realização de um antigo, justo e democrático procedimento de ligação entre indivíduos e grupos políticos formalmente constituídos, de forma que, na lição de Márlon Jacinto Reis¹⁶², “o financiamento público exclusivo pode fazer com que os partidos percam a sua importante característica que é a adesão e participação voluntária”

No caso exposto, a parcela da sociedade civil, indivíduos e empresas, que poderia vir a contribuir com um partido criado nas condições mencionadas, ficaria excluída, ao longo de toda a legislatura, da possibilidade de financiar aquela agremiação, e, portanto, de sentir-se representada dentro do quadro político existente após a constituição do novo partido detentor de apoio da porcentagem do eleitorado responsável pela sua constituição, ficando também desestimulada de participar voluntariamente da constituição da representação política nacional. Cerceado o direito à representação desse grupo, podem os agentes buscar formas escusas de participação na formação do quadro político, nesse sentido, o efeito do regime público de financiamento exclusivo “criminaliza o dinheiro privado regular que, marginalizado, forçará

¹⁵⁸ Idem. p. 11.

¹⁵⁹ Idem. p. 11.

¹⁶⁰ Idem. p. 11.

¹⁶¹ Idem. p. 11.

¹⁶² REIS, Márlon Jacinto. **Direito Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012. p. 458.

ainda mais que interesses legítimos dos grupos sociais transitem inteiramente pelos canais informais¹⁶³”.

Já sob o ponto de vista dos efeitos do regime público exclusivo de financiamento sob a perspectiva da propaganda eleitoral gratuita, a crítica levantada reside na impossibilidade de o critério adotado para conferir a cada partido determinada quantidade de tempo não acabar estático e assim deixar de corresponder às alterações na dinâmica social ocorridas cotidianamente, o que “pode dificultar o surgimento e crescimento de propostas novas para o enfrentamento dos problemas do país, do estado ou do município¹⁶⁴”. A crítica sob tal perspectiva também é compartilhada por Márlon Jacinto Reis nos termos que se seguem¹⁶⁵:

é uma ilusão supor que o Estado é capaz de promover “justa” alocação de recursos entre os partidos. É muito difícil alcançar-se uma aceitável divisão do tempo de utilização gratuita do rádio e da televisão, por exemplo. “Alocação justa de recursos” é um conceito elástico, sendo possível supor que os ocupantes do governo buscarão definir regras que beneficiem a sua posição. Os legisladores, por outro lado, podem receber incentivos pessoais para instituir ajustes no modelo de financiamento que beneficiem a si mesmos, criando desvantagens para os que estão fora do Parlamento.

5.5. CRÍTICAS AO MODELO PRIVADO DE FINANCIAMENTO

De forma semelhante ao que ocorre com o regime de financiamento de campanhas eleitorais exclusivamente público, também há pontos de fragilidade no regime privado de financiamento. O primeiro deles, e também mais preocupante no caso específico do Brasil, se revela em sociedades com grande disparidade de riqueza, onde se “é possível para os poucos detentores de grandes fortunas contribuírem mais que todos os demais componentes da massa de doadores pobres”¹⁶⁶. Sendo a desigualdade social uma das marcas do país, tal desvantagem

¹⁶³ DIAS, Maurício. **A mentira das urnas**: crônica sobre dinheiro & fraudes nas eleições. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 160-161.

¹⁶⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. O Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil e a Proposta de Financiamento Público Exclusivo. Estudo, de abril de 2011. Consultor Legislativo Márcio Nuno Rabat. p. 14. Disponível em: < http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6284/financiamento_campanhas_rabat%20.pdf?sequence=1. >. Acesso em 21 de fevereiro de 2016.

¹⁶⁵ REIS, Márlon Jacinto. **Direito Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012. p. 458.

¹⁶⁶ Idem. p. 456.

do modelo privado de financiamento torna sua adoção inviável, sob pena de comprometimento dos parâmetros de legitimidade do regime democrático sob o qual o ordenamento jurídico do Brasil encontra-se assentado¹⁶⁷:

Para o estabelecimento de uma democracia representativa com alto grau de legitimidade, torna-se necessário evitar os riscos, presente nas fontes de financiamento privado, de que os partidos (e o próprio Estado) se tornem dependentes de determinados agentes sociais que, em decorrência do seu poderio econômico, possam influir, excessivamente, nas decisões políticas do Estado.

Outra desvantagem apontada pela doutrina reside na hipótese de ocorrer fomento à corrupção política, decorrente da doação de grandes empresários com o objetivo de obtenção de contratos com o poder público¹⁶⁸. Mencione-se ainda como desvantagem do modelo privado de financiamento a redução do número de doações individuais espontâneas, pois, com a injeção de recursos da parcela mais poderosa da classe empresarial, a contribuição do indivíduo deixa de ter importância, e o mesmo perde a motivação em participar do processo eleitoral com sua contribuição voluntária¹⁶⁹.

5.6. CRÍTICAS AO MODELO MISTO DE FINANCIAMENTO

Por permitir a utilização tanto de recursos vindos de fontes estatais quanto daqueles provenientes de agentes privados, empresas e indivíduos, o modelo misto de financiamento tem a possibilidade de reduzir os pontos negativos dos sistemas exclusivamente público e exclusivamente privado de financiamento. Porém, se mal regulado, podem ocorrer graves distorções também no modelo misto, o que se demonstra inclusive pela experiência brasileira adotada entre a promulgação da Lei nº. 8.713, de 30 de setembro de 1993, e o julgamento, em 2015, da ADI 4650, da OAB.

¹⁶⁷ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Juruá Editora, 2008. p. 52.

¹⁶⁸ REIS, Márlon Jacinto. **Direito Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012. p. 456.

¹⁶⁹ Idem. p. 456.

Em razão de o objetivo da ADI 4650 ter sido a alteração da legislação eleitoral no sentido de abolir-se a possibilidade de serem efetuadas, por parte de entes empresariais, a doação de recursos financeiros em campanhas políticas, o objeto da ação consistia, dessa forma, na remoção do modelo misto de financiamento de campanhas eleitorais de nosso ordenamento jurídico, em razão de suas fragilidades. Isto posto, a fonte pela qual se pode encontrar os argumentos anti-modelo misto de financiamento é precisamente a petição inicial da ADI 4650. Em seu texto¹⁷⁰, como fundamentos jurídicos, são citadas a violação ao princípio da igualdade, violação ao princípio democrático, violação ao princípio republicano e proteção deficiente dos princípios constitucionais provida pela legislação à época existente.

O primeiro argumento levantado, referente à violação ao princípio da igualdade, é elaborado no sentido de expor a tendência de exacerbação às desigualdades sociais promovido pelo modelo misto de financiamento que o país até então adotava¹⁷¹: “ao permitir que os ricos, por si ou pelas empresas que controlam, tenham uma possibilidade muito maior de influírem nos resultados eleitorais e, por consequência, nas deliberações coletivas e políticas públicas”. Ressalte-se que tal crítica equivale à formulada em desfavor do regime de financiamento exclusivamente privado, e se aplica, no caso da questão levantada pela OAB, ao regime misto de financiamento que vigorava no país entre 1993 e 2015.

Importante lembrar que a ideia de que o princípio da igualdade deixa de ser violado quando da adoção do regime de financiamento público excludente de aportes empresariais foi analisada quando da abordagem das fragilidades do referido regime. Pois, da mesma forma que “é uma ilusão supor que o Estado é capaz de promover “justa” alocação de recursos entre os partidos¹⁷²”, também não parece acertada a ideia de que a concessão de recursos do fundo

¹⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil em 05 de setembro de 2011.

¹⁷¹ Idem. p. 11.

¹⁷² REIS, Márlon Jacinto. **Direito Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012. p. 458.

partidário a uma agremiação, os quais serão distribuídos pelos respectivos líderes atendendo suas próprias relações de amizade e inimizades internas à sigla além de outros critérios de ordem política, irá de encontro ao princípio da igualdade com mais efetividade que ocorre em um regime misto de financiamento eleitoral. Ademais, cabe ressaltar que a desigualdade existente do sistema eleitoral existente no país entre 1993 e 2015 pode ter muita relação com a forma com a qual o mesmo era regulado, haja vista que os critérios definidos para limitação da quantidade doada por sociedade empresária foram elaborados sem grande observância da estrutura econômica do país (por exemplo: porte das empresas, divisão geográfica das mesmas conforme seu poderio econômico e interesses específicos e evolução de renda da população). Dessa forma, antes da conclusão de que o regime público de financiamento é capaz, por si mesmo, de promover maior observância ao princípio da igualdade, hipótese defendida na ADI 4650, deve ser aventada a hipótese de que o problema intrínseco ao modelo misto de financiamento que o país adotava estava relacionado à sua forma de regulação (os limites admitidos para doação empresarial) e não a uma falha essencial aos sistemas de financiamento que admitem alocações financeiras provenientes de entes empresariais (hipótese defendida pela OAB). Parte da doutrina se manifesta pela defesa de um regime bem regulado de financiamento misto, no qual haja mecanismos que possibilitem a injeção de capital privado em eleições, mas não a ponto que tal capital influencie demasiadamente no processo democrático em si. Dentro dessa opinião, na lição de Sídia Maria Porto Lima¹⁷³:

A existência de um sistema eficaz de controle do financiamento das campanhas eleitorais é de fundamental importância para a manutenção da influência do poder econômico em patamares mínimos, à medida que se garante a transparência dos recursos econômicos utilizados, tanto no que diz respeito à identificação da sua origem, quanto, à limitação do seu montante.

Dessa maneira, o erro da legislação adotada anteriormente no país talvez estivesse relacionado com a regulação do modelo misto de financiamento, que, da forma com que fora

¹⁷³ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Juruá Editora, 2008. p. 104 – 105.

construída, permitia a infringência do princípio da igualdade em razão dos limites permitidos para doação. A própria OAB, ao longo da argumentação exposta em sua petição inicial, deixa clara sua discordância em relação aos parâmetros até então vigentes¹⁷⁴:

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). Não há qualquer justificativa racional e aceitável para esta discriminação, que se reveste de caráter verdadeiramente odioso.

Outro argumento levantado pela OAB diz respeito à impossibilidade de participação de entes empresariais na ordem política, eis que os direitos políticos dos cidadãos não são extensíveis a pessoas jurídicas, e “a doação para campanhas ou partidos se insere no sistema integrado pelos direitos políticos, que são restritos ao cidadão: não se trata de direito individual, passível de ser estendido também às pessoas jurídicas¹⁷⁵”. A consequência deste argumento é que não seria possível a adoção de nenhum regime de financiamento que não fosse o público, sem qualquer possibilidade de doações empresariais a campanhas políticas. Embora a sociedade empresária não possua de fato direitos políticos (conceituado como “capacidade de participação na formação do governo e na tomada de decisões estatais¹⁷⁶”) e não seja considerada cidadã (embora o próprio governo apoie programas com o nome Empresa Cidadã¹⁷⁷), a utilização de tal argumento com o objetivo de proibir alocações empresariais em campanhas eleitorais traz alguns problemas de difícil resolução ao ordenamento jurídico.

Primeiramente, a própria OAB reconhece ser a pessoa jurídica detentora de direitos individuais, os quais lhe são estendidos em razão de sua titularidade pertencer às pessoas naturais. Ocorre que há uma grande quantidade de direitos individuais que permitem a seu

¹⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil em 05 de setembro de 2011. p. 15.

¹⁷⁵ Idem. p. 14.

¹⁷⁶ CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 70.

¹⁷⁷ BRASIL. Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008. Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/09/2008, Página 1.

detentor manifestar-se no âmbito político-eleitoral, sendo possível defender-se, por exemplo, a tese de que o direito à livre expressão faz parte da categoria de prerrogativas fundamentais ofertadas à pessoa jurídica e a partir da qual uma sociedade empresária pode contribuir para promover a divulgação de um candidato ou partido que considere defender propostas políticas relacionadas a seus interesses mercadológicos. Quando a OAB defende a necessidade de o ordenamento tutelar os interesses dos cidadãos (detentores de direitos políticos e enquadrados em categoria da qual se exclui as pessoas jurídicas), tal tutela não pode afrontar completamente direitos individuais extensíveis a pessoas jurídicas, pois, em todo caso, uma prerrogativa fundamental protegida pela constituição estaria sendo violada (posto que nesse caso haveria oposição de direitos políticos em face de direitos individuais, com prevalência total daqueles - dentro do raciocínio da OAB). Tratando sobre os obstáculos criados pela existência de direitos de fundamento absoluto no ordenamento jurídico, ou seja, direitos “acima de qualquer possibilidade de qualquer refutação¹⁷⁸”, Norberto Bobbio ponderou que: “a dificuldade da escolha se resolve com a introdução dos limites à extensão de um dos dois direitos, de modo que seja em parte salvaguardado também o outro¹⁷⁹”. O entendimento do autor decorre de sua conclusão no sentido da inexistência de direitos de fundamento absoluto, pois “não se concebe como seja possível atribuir um fundamento absoluto a direitos historicamente relativos¹⁸⁰”, sendo histórica a razão da existência dos direitos fundamentais em sua opinião, pois, conforme leciona¹⁸¹:

os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Conclui, também, pela inexistência de direitos fundamentais absolutos, além do cientista político italiano, parte dos juristas pátrios: “o exercício absoluto de um direito não pode levar à

¹⁷⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 16.

¹⁷⁹ Idem. p. 21.

¹⁸⁰ Idem. p. 19.

¹⁸¹ Idem. p. 05.

anulação do exercício do mesmo ou de outros direitos por outros indivíduos ou pela coletividade¹⁸²”.

Quando ocorre, dessa forma, um “conflito *in concreto* de direitos fundamentais¹⁸³”, surge, segundo a doutrina, a denominada “colisão de direitos fundamentais¹⁸⁴”. A colisão refere-se a um conflito de interesses juridicamente tutelados, ou, de forma mais técnica, ocorre quando surgem “direitos entre si incompatíveis, ou seja, direitos cuja proteção não pode ser concedida sem que seja restringida ou suspensa a proteção de outros¹⁸⁵”. Assim, caracteriza a colisão “quando o exercício de um direito fundamental por parte do seu titular colide com o exercício do direito fundamental por parte de outro titular¹⁸⁶”. No caso concreto exposto, o Relator da ADI 4650, Ministro Luiz Fux, concordou com a argumentação da OAB no que concerne à limitação total do direito de participação empresarial em campanhas políticas sob a justificativa da necessidade de tutelar-se direitos políticos dos cidadãos, ficando então significativamente limitados, senão suprimidos, no ordenamento jurídico os direitos individuais da pessoa jurídica relativos à sua prerrogativa de participar do processo eleitoral diretamente. A forma mais apropriada de resolução de uma colisão de direitos fundamentais, para a doutrina, consiste em o órgão julgador “fazer um exame de ponderação e decidir qual o direito ou bem deverá prevalecer naquele caso concreto¹⁸⁷”. Embora o entendimento do órgão julgador restará por reduzir a manifestação de determinado direito ponderado em face de outro, deve ser levado em conta pelo magistrado a necessidade de harmonizar os interesses em conflito, e não meramente remover do ordenamento a expressão de determinado direito fundamental tutelado

¹⁸² SCHÄFER, Jairo Gilberto. **Direitos fundamentais: proteção e restrições**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 76.

¹⁸³ STEINMETZ, Wilson Antônio. **Colisão de Direitos Fundamentais e Princípio da Proporcionalidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 62.

¹⁸⁴ Idem. p. 62.

¹⁸⁵ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 43.

¹⁸⁶ SCHÄFER, Jairo Gilberto. **Direitos fundamentais: proteção e restrições**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 76.

¹⁸⁷ CARVALHO, Joana de Moraes Souza Machado. **Colisão de direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2009. p. 91.

pela constituição para outra prerrogativa ser protegida de forma absoluta. Tal visão, balizada pela doutrina, pode ser da seguinte forma exposta: “havendo conflito entre normas constitucionais, de mesma hierarquia, ambas válidas, a decisão normativa final deverá atender ao imperativo da otimização e harmonização dos bens e direitos em conflito¹⁸⁸”.

Em vista do exposto, a única forma de tutelar adequada e simultaneamente ambos os direitos, políticos dos cidadãos e individuais das pessoas jurídicas, parece ser por meio do regime misto de financiamento de campanhas eleitorais, desde que seja devidamente regulado de forma a impedir que o exercício de, por exemplo, direitos individuais por parte da pessoa jurídica não desvirtue o sistema político de tal forma que as prerrogativas dos cidadãos quedem minimizadas em face de uma participação empresarial eventualmente hegemônica, algo que ocorreu notoriamente entre 1993 e 2015, mas que poderia ter sido evitado caso a regulação das doação tivesse sido efetuada de forma mais realista. Claro que a questão aqui posta tem elevado grau de complexidade e suscita extensas discussões (um verdadeiro *hard case* em vez de um caso rotineiro ou fácil¹⁸⁹), e, mesmo que toda a argumentação da ADI 4650 tivesse sido limitada à tutela dos direitos políticos dos cidadãos em colisão com os direitos individuais das pessoas jurídicas, ainda assim a questão seria de difícil resolução, como seria de se esperar em razão dos conflitos de interesses típicos de regimes democráticos, fato que fez com que Rousseau declarasse, com ceticismo, que “se houvesse um povo de deuses, haveria de governar-se democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens¹⁹⁰”. A melhor solução possível, portanto, deveria balancear os direitos em conflito¹⁹¹, protegendo-se assim tanto os direitos políticos, os quais apenas cidadãos são titulares, mas também os direitos individuais cuja titularidade pode ser estendida das pessoas naturais para as pessoas jurídicas,

¹⁸⁸ Idem. p. 99.

¹⁸⁹ Idem. p. 93.

¹⁹⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1989. p. 82.

¹⁹¹ SCHÄFER, Jairo Gilberto. **Direitos fundamentais: proteção e restrições**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 79.

harmonizando-se assim ambas as prerrogativas protegidas pela constituição. Monica Herman S. Caggiano¹⁹², inclusive, lembra que o regime de financiamento eleitoral a ser construído deve respeitar não apenas a necessidade de reduzir-se a intervenção do poder econômico na disputa política, mas também os interesses dos grupos partidários e de eleitores:

En este contexto, surge la necesidad de elaborar un régimen jurídico para la financiación electoral que busque suprimir, o al menos disminuir, el espacio para los vicios antes referidos y que, al mismo tiempo, garantice la igualdad de oportunidades entre los adversarios. Pero eso se debe hacer, lógicamente, sin suprimir principios fundamentales como el derecho de expresión de partidos y candidatos, así como su correlativo derecho de información del electorado, premisas mayores del ápice del fenómeno democrático, representado por la disputa electoral.

Outra complicação do restabelecimento do modelo de financiamento público por parte do acórdão do STF, do ponto de vista da tese de que toda participação de pessoa jurídica no processo eleitoral prejudica o exercício dos direitos políticos por parte dos cidadãos, refere-se ao processo de formação do fundo partidário, instrumento pelo qual é feita a distribuição de recursos aos partidos políticos, por ser esse alimentado a partir de recursos vindos do Tesouro Nacional (conforme art. 40., § 1º, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995). A complicação aqui reside no fato de que, para a formação da receita pública, constitui a receita tributária parcela preponderante do montante arrecadado pela Secretaria do Tesouro Nacional, havendo grande quantidade de tributos (CSLL ou imposto de renda de pessoa jurídica, por exemplo), que incidem sobre a sociedade empresária durante sua atividade de exploração de atividade econômica organizada. Dessa forma, mesmo a partir da proibição da participação de empresas no processo eleitoral, restaurada a partir do acórdão do STF, os partidos políticos continuarão sendo financiados por recursos oriundos da classe empresarial, através do fundo partidário, alimentado com recursos extraídos da atividade econômica das empresas privadas por meio da atividade de tributação. Ocorre aqui um paradoxo jurídico em que as pessoas jurídicas participam do processo eleitoral, compulsoriamente, sem que lhes seja estendido o direito de, voluntariamente, contribuírem para a capitalização das agremiações políticas cuja ideologia

¹⁹² CAGGIANO, Monica Herman S.. **Comportamiento Electoral**. Barueri: Editora Manole, 2010. p. 89.

melhor atenda aos interesses de mercado da sociedade empresária. Nesse ponto, o ordenamento jurídico contraditoriamente forçará um empresário da área de, por exemplo, extração de minérios, a contribuir mesmo com o financiamento de partidos que desejam estatizar toda a atividade de exploração de minérios (em cada eleição vê-se que há várias agremiações seguidoras de anacrônicas ideologias estatizantes no país¹⁹³), porém, o mesmo empresário ficará proibido de financiar uma agremiação que defenda propostas políticas cujo efeito econômico seja desonerar a atividade produtiva (propostas de desregulamentação da legislação trabalhista, por exemplo). Se a intenção da restauração do regime de financiamento público foi realmente o aumento da efetividade dos preceitos inerentes ao regime democrático, os quais, para Norberto Bobbio¹⁹⁴, consistem em:

regras de jogo, ou, como também se diz, de “Procedimentos universais”. Entre estas: 1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; [...] 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas [...],

então se criou uma contradição grave do ponto de vista do direito de escolha cujo exercício é de fundamental importância para a legitimidade da democracia.

Prosseguindo na peça da OAB onde são elencados os principais argumentos contra o modelo misto de financiamento de campanhas, lança-se o argumento de que a permissão a dotações empresariais a campanhas políticas fragiliza o próprio princípio democrático¹⁹⁵:

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.

¹⁹³ 16 propostas para construir um Brasil para os trabalhadores. Disponível em: < <http://www.pstu.org.br/node/20771> >. Acesso em 6 de março de 2016.

¹⁹⁴ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 327.

¹⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil em 05 de setembro de 2011. p. 17.

No detalhamento desse argumento a OAB reforça o caráter fundamental do princípio da igualdade dentro da democracia, de forma que sua defesa da proteção ao regime democrático confunde-se novamente com a defesa ao princípio da igualdade, pois, nos termos da petição inicial, “democracia implica na existência de um princípio de igualdade de chances entre os partidos políticos, que a disciplina do financiamento eleitoral deve respeitar¹⁹⁶”. Dessa maneira, os argumentos levantados para a defesa da proibição do aporte de recursos empresariais em eleições confundem-se com os argumentos de que o regime público de financiamento (que exclua alocações vindas de pessoa jurídica) supostamente resguarda com mais eficácia o regime democrático e o princípio da igualdade. Levando-se em conta que a definição mínima de democracia apenas acentua a necessidade de estipulação e obediência a regras previamente estabelecidas – pois, como definira Bobbio¹⁹⁷, deve-se “considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” – a análise da argumentação de que o regime misto de financiamento fragiliza o regime democrático acaba confundindo-se com a análise acerca da questão da igualdade política, a qual já fora previamente efetuada. Deve-se apenas ressaltar que a preocupação da OAB quanto à proteção da igualdade e da democracia é legítima, mas a ideia que parece mais correta refere-se à necessidade de reforçar a regulação do regime misto de financiamento, e não a de banir toda e qualquer entrada de recursos empresariais em eleições, tendo a própria doutrina efetuado questionamento acerca das reais consequências do regime público de financiamento, o qual fora posto em xeque mesmo em países europeus que o adotaram no passado e o reformaram posteriormente. Cite-se, nesse sentido, a lição de Sídia Maria Porto Lima¹⁹⁸:

A adoção do financiamento público das campanhas, no Continente Europeu, parece haver chegado a um ponto de retorno, considerando o questionamento de alguns

¹⁹⁶ Idem. p. 17.

¹⁹⁷ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 30.

¹⁹⁸ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Juruá Editora, 2008. p. 105.

Estados, sobretudo da Alemanha, o primeiro a instituir o financiamento público, a respeito das reais vantagens desse sistema, ao levar-se em consideração aspectos como a possibilidade de indução dos eleitores à escolha de uma falsa representação, posto que garante a sobrevivência dos partidos de forma mais ou menos independente do apoio popular, ao mesmo tempo em que cria uma dependência dos mesmos com relação ao Estado. Constatações como essas vêm fortalecendo a ideia do incentivo ao financiamento privado.

No decorrer da petição da ADI 4650, outro argumento levantado em desfavor do regime misto de financiamento é expresso no sentido de destacar a suposta infringência ao princípio republicano promovida pela possibilidade legal de alocação de capital privado em eleições, eis que a “idéia de República é mais ambiciosa, derivando da noção de que os governantes e agentes públicos não gerem o que é seu, mas o que pertence a toda a coletividade: a ‘coisa pública’¹⁹⁹”. Dentro dessa crítica, entendeu o STF que o modelo misto fomentava práticas que infringem o princípio republicano, em vez de combater-las, considerando-se que tal princípio possui exigências inconciliáveis com o modelo misto de financiamento, sendo expressamente mencionadas pela OAB “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 privado²⁰⁰”, como sendo características do princípio republicano.

A preocupação da Ordem foi absolutamente legítima, reconhecendo-se que “raros são os escândalos políticos que não têm alguma correlação com o financiamento das campanhas eleitorais²⁰¹”. De fato, quando opta por movimentar dinheiro de forma ilegal, o partido político não demonstra transparência ao cidadão, “porque este não tem condições de saber quem financia aquele grupo político e, portanto, quais são seus comprometimentos²⁰²”. Ademais, a movimentação ilegal de recursos em campanhas demonstra, por parte da agremiação, descompromisso com a ética e também com valores republicanos que a OAB visa a tutelar, mas

¹⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil em 05 de setembro de 2011. p. 19.

²⁰⁰ Idem. p. 20.

²⁰¹ Idem. p. 20.

²⁰² CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 388.

não parece haver correlação entre a proibição de doações vindas de pessoa jurídica com a melhor proteção ao princípio republicano.

É importante salientar novamente o fato de o Brasil já ter passado por um período histórico em que fora adotado o regime público de financiamento excludente de aportes provenientes de pessoa jurídica. Nesse período (1965 a 1993), o que não faltaram foram violações ao princípio que a OAB visa tutelar, conforme fora anteriormente exposto neste trabalho. Mesmo que o STF tenha restaurado o regime público de financiamento, não faltam opiniões divergentes na doutrina sobre a incapacidade de o mesmo conseguir conter as práticas do caixa 2 e os escândalos de corrupção. A doutrina conceituada de Márlon Jacinto Reis²⁰³, por exemplo, aponta que “uma alternativa é a conjugação de elementos dos dois sistemas de financiamento: público e privado”.

Outra crítica levantada em face do modelo de financiamento misto de campanhas eleitorais, nos termos da petição inicial da OAB, consiste na exposição da suposta afronta ao princípio da proporcionalidade que estava sendo efetivada pelo modelo misto. Conforme tal tese, o regime adotado no país proporcionava proteção deficitária direitos e princípios expressos na constituição, o que não era compensado por eventuais vantagens que a legislação mista pudesse vir a ter. Nos termos utilizados na ADI 4650²⁰⁴:

A violação à proporcionalidade, na sua faceta de proibição à proteção deficiente, é manifesta no caso, diante da constatação de que as normas legais impugnadas não protegem de maneira suficiente a igualdade, a democracia e o princípio republicano - princípios de capital importância na ordem constitucional brasileira. E, sob a perspectiva dos interesses constitucionais em conflito, o que se perde por força desta deficiência em proteção estatal não é minimamente compensado pelas vantagens obtidas em razão da tutela insuficiente.

A crítica levantada pela OAB nesse ponto da petição aparentemente demonstra total pertinência e reflete com precisão a situação jurídica do país antes do julgamento da ADI. As

²⁰³ REIS, Márlon Jacinto. **Direito Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012. p. 458.

²⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil em 05 de setembro de 2011. p. 23.

distorções do modelo misto que vinha sendo adotado protegiam de forma deficiente os valores e princípios adotados no texto da carta constitucional. Apenas há que se reforçar aqui que a fragilidade do modelo adotado pelo país – entre a promulgação da Lei nº. 8.713, de 30 de setembro de 1993, e o julgamento da ADI 4650 – parecer ter estado relacionada à forma de regulação do regime misto de financiamento, de maneira que os limites de doações permitidas às pessoas jurídicas não foram estipulados com efetivas chances de salvaguardar os valores e princípios constitucionais a que a OAB fez referência, dado a legislação afoita elaborada pelo legislador: “conclui-se que as normas impugnadas não superam o teste da proporcionalidade, na sua dimensão de proibição à proteção deficiente, uma vez que não tutelam de forma suficiente os princípios constitucionais da igualdade, da democracia e republicanismo²⁰⁵”.

Ocorreu na análise da OAB, com base no exposto, uma argumentação aparentemente acertada, relativa à exposição da proibição deficiente de princípios constitucionais promovida pela legislação de financiamento até então vigente, porém as conclusões da Ordem e posteriormente do STF podem ter sido equivocadas, eis que não se visualizam garantias de que o regime de financiamento público que exclui aportes empresariais consiga promover com maior eficácia a efetividade dos princípios constitucionais a cuja tutela se almeja por meio da ADI ajuizada. Mesmo em âmbito doutrinário há dúvidas acerca da efetividade do regime de financiamento público exclusivo, e das medidas necessárias ao aperfeiçoamento de um regime misto de financiamento, e não do total abandono do último. Para Gláuci Ary Dillon Soares²⁰⁶, falando sobre combate ao caixa 2, o debate não deveria basear-se na necessidade de abolir as doações vindas de pessoas jurídicas, mas sim de regulá-las adequadamente de maneira que não sejam sufocados os princípios a que a constituição

²⁰⁵ Idem. p. 24.

²⁰⁶ SOARES, Gláuci Ary Dillon. **Reforma Política: Lições da História Recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 149-150.

determinou que houvesse proteção, como o princípio republicano, o regime democrático, os direitos individuais e mesmo o princípio da igualdade:

Talvez a solução seja um sistema misto, público e privado, de financiamento de campanhas. Nesse tipo de sistema, a maneira de reduzir abusos seria propor uma legislação que gerasse incentivos para políticos e contribuintes de campanha quererem seus nomes na prestação de contas. A forma de fazer isso é reduzir o limite para contribuição, aumentar a autovigilância entre os políticos, aumentar as penalidades por violação da lei e principalmente modificar substancialmente a legislação sobre bancos e impostos, para que pessoas físicas e jurídicas sejam menos encorajadas a manter grandes somas de dinheiro “fora do livro”, ou seja, fora da economia oficial.

Dessa forma, é de se admitir a hipótese de a sentença do STF ter sido equivocada no que concerne ao fato de ter restaurado o regime público de financiamento excludente de contribuições de pessoas jurídicas.

6. CONCLUSÃO

Analisadas as espécies existentes de regulação do financiamento de campanha eleitoral admitidas em democracias, verificou-se a ocorrência de uma série de vantagens e desvantagens em cada um dos modelos admitidos. Conjugadas e ponderadas os pontos positivos e negativos, conclui-se que há argumentação jurídica forte o suficiente para privilegiar a tese de que o regime de financiamento público excludente de doações vindas de pessoas jurídicas pode não ser o melhor regime a ser consagrado pela legislação eleitoral pátria. Malgrado tenham sido elencados os pontos de fragilidade do sistema misto de financiamento, o qual vigorou no país entre 1993 e 2015, considera-se que ele, desde que bem regulado (coisa que não ocorria à época em que vigorava), pode ser considerado o regime de financiamento de melhor custo-benefício. Entende-se por regime de melhor custo-benefício como sendo aquele suscetível de promover uma maior legitimidade ao funcionamento do regime democrático no país, auxiliando na concretização do princípio eleitoral de que a vontade dos eleitores deve ser refletida nos eleitos a partir do voto.

Ademais, a contenção da corrupção política igualmente é um objetivo esperado da aplicação da legislação eleitoral. Em razão do quadro histórico, já exposto, de dificuldades em fazer com que as disposições legais sobre financiamento não desencadeassem corridas escusas por aportes ilegais de dinheiro, tendo havido inclusive casos em que empresas concentravam em setores administrativos internos a função de gerenciar pagamentos de propinas e doações de recursos financeiros a campanhas políticas²⁰⁷, a regulação do sistema de financiamento é de fundamental importância para a legitimidade democrática.

Em vista da complexidade do tema financiamento de campanhas eleitorais, tendo a própria doutrina caracterizado dessa forma o assunto: “o financiamento de campanha eleitoral

²⁰⁷ G1. Disponível em: < <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/03/grupo-odebrecht-diz-em-nota-que-pretende-colaborar-com-lava-jato.html> >. Acesso em 13 de abril de 2016.

é certamente um dos temas polêmicos da atualidade²⁰⁸”, não há respostas simples ou propostas perfeitas para resolver as questões que surgem contra a adoção de cada proposta existente. Há doutrinadores pátrios que consideram o regime atualmente vigente na República Federal da Alemanha como sendo o melhor regulado no que concerne ao tema financiamento de campanhas: “de acordo com afirmações de especialistas alemães e estrangeiros, o sistema alemão é, possivelmente, o mais transparente e de maior controle financeiro do mundo, acerca da atividade financeira dos partidos políticos²⁰⁹”. Ressalte-se novamente que a Alemanha, após ter adotado o regime público exclusivo por um certo período, flexibilizou as limitações ao aporte de capital privado, e hoje tem talvez o modelo misto bem regulado dentre aqueles adotados por democracias:

A Alemanha foi o primeiro país do continente europeu a implantar o financiamento estatal dos partidos políticos (1957). [...] O sistema atualmente em vigor prevê o direito dos partidos políticos a serem restituídos pelo Estado pelos gastos realizados nas campanhas eleitorais, em função do número de votos obtidos. Também limita o financiamento estatal ao mesmo montante do aporte privado obtido pelo partido naquele ano (limite relativo), e um valor máximo estabelecido para todos os partidos (limite absoluto).

Um outro ponto do modelo misto alemão cuja adoção poderia ser de grande proveito para o controle da corrupção política, refere-se à criação de incentivos para que pessoas comuns efetuem doações às agremiações, e também incentivos para que o partido político declare todas as doações recebidas, e assim reduza a possibilidade de ocorrência de caixa 02²¹⁰:

Como forma de incentivo às doações dos particulares aos partidos, a legislação alemã prevê um sistema de isenção fiscal, em percentual decrescente em função do valor da doação, com a finalidade de desestimular a doação de quantias vultosas, ao mesmo tempo em que incentiva pequenas doações, como forma de minimizar a influência dos mais abastados nos resultados eleitorais. Um outro aspecto original de incentivo às doações privadas e à transparência do financiamento, consiste no fato de que, para cada doação privada, o governo transfere ao partido um determinado valor, proporcional ao recebido do particular, de modo que o próprio partido tem interesse em declarar todos os valores recebidos.

²⁰⁸ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 318.

²⁰⁹ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Juruá Editora, 2008. p. 86.

²¹⁰ Idem. p. 85-86.

Malgrado a argumentação em prol do modelo misto, optou o STF, após ajuizada ADI pela OAB, a restaurar o regime de financiamento público exclusivo que proíbe doações vindas de empresários. Nas próximas eleições poderemos acompanhar se o modelo restaurado terá a efetividade que não teve durante o período que vigorava no país, entre 1965 e 1993. Qualquer que seja o regime adotado por uma democracia, o fato é que a questão do financiamento de campanhas é problemática e complexa, e espera-se que o modelo adotado no país tenha efetividade e conserte parte dos problemas históricos de corrupção política do Brasil, em vista do exposto no pronunciamento do antigo presidente da França, François Mitterrand, em 1988, em um discurso que precedia em seu país a instauração do financiamento público de partidos e campanhas²¹¹: “certamente não imporemos a virtude (...) Haverá sempre aqueles que burlarão a lei para cometer fraudes. No entanto, os desonestos serão dez vezes mais culpados e deverão ser penalizados”. Uma boa regulamentação do regime normativo do financiamento de campanhas pode fazer com que uma aspiração desse tipo se torne realidade, fortalecendo-se assim a relação de legitimidade entre o regime democrático e as aspirações da massa de cidadãos que manifestam suas esperanças nos pleitos eleitorais.

²¹¹ CARVALHOSA, Modesto. **O livro negro da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 301.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BRANT, Vinicius Caldeira. **O trabalho encarcerado**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

CAGGIANO, Monica Herman S.. **Comportamiento Electoral**. Barueri: Editora Manole, 2010.

CÂNDIDO, Joel J.. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 13ª ed. Bauru: Editora Edipro, 2008.

CARVALHO, Joana de Moraes Souza Machado. **Colisão de direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2009.

CARVALHOSA, Modesto. **O livro negro da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CITADINI, Antônio Roque. **Lei Orgânica dos Partidos Políticos**: comentários, notas e jurisprudência. São Paulo: Editora Max Limonad, 1988.

DIAS, Maurício. **A mentira das urnas**: crônica sobre dinheiro & fraudes nas eleições. Rio de Janeiro: Record, 2004.

DUGUIT, Leon. **Fundamentos do Direito**. Revisão e Tradução: Márcio Pugliesi, São Paulo: Ícone, 1996.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Problemas políticos brasileiros**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1975.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2013.

GONÇALVES, Carlos; RODRIGUES, Mauro. **Sob a Lupa do Economista**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1985.

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

LINTON, Ralph. **O Homem**: Uma Introdução à Antropologia. Tradução: Lavínia Vilela. 8ª ed., São Paulo: Martins. 1971.

MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R.. **Reforma Política em Questão**. Brasília: Editora UnB, 2008.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

REIS, Márlon Jacinto. **Direito Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012.

_____. **O nobre deputado: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira**. Rio de Janeiro: LeYa, 2014.

_____. **Uso eleitoral da máquina administrativa e captação ilícita de sufrágio.** Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social.** São Paulo: Martins Fontes, 1989.

SCHÄFER, Jairo Gilberto. **Direitos fundamentais: proteção e restrições.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais.** Curitiba: Editora Juruá, 2012.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SOARES, Gláuci Ary Dillon. **Reforma Política: Lições da História Recente.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

STEINMETZ, Wilson Antônio. **Colisão de Direitos Fundamentais e Princípio da Proporcionalidade.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

VALDÉS, Roberlo L. Blanco. **Conexões Políticas e Eleitorais.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica. Estudo, de dezembro de 2001. Consultora Legislativa Ana Luiza Backes. Disponível em: < <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Brazil/Leyes/financiamento.pdf> > Acesso em 22 de agosto de 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. O Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil e a Proposta de Financiamento Público Exclusivo. Estudo, de abril de 2011. Consultor Legislativo Márcio Nuno Rabat . Disponível em: < <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/>

bdcamara/6284/financiamento_campanhas_rabat%20.pdf?sequence=1. >. Acesso em 14 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito Destinada a Apurar Fatos Contidos nas Denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello Referentes as Atividades do Sr. Paulo Cesar Cavalcante Farias, Capazes de Configurar Ilicitude Penal. Relatório final. Brasília-DF, agosto de 1992.

BRASIL. Exposição de Motivos da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/7/1965, Página 6.764.

BRASIL. Exposição de Motivos da Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Diário Oficial da União - Seção 1 - 01/10/1993, Página 14.685.

BRASIL. Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008. Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/09/2008, Página 1.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil em 05 de setembro de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto Complementar do Senhor Ministro Luiz Fux (Relator), na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil em 05 de setembro de 2011. Brasília, DF, setembro de 2015. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI_4650__complementa_voto.pdf >. Acesso em: 04 out. 2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Senhor Ministro Luiz Fux (Relator), na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil em 05 de setembro de 2011. Brasília, DF, setembro de 2015. Disponível em: <

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf> >. Acesso em: 04 out. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições no Brasil: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.