



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

AMANDA GONÇALVES ROCHA RIBEIRO DE CARVALHO

**FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS
ELEITORAIS: UMA TENTATIVA DE MINIMIZAR A
CORRUPÇÃO ELEITORAL E FORTALECER A
REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA.**

Salvador
2013

AMANDA GONÇALVES ROCHA RIBEIRO DE CARVALHO

**FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS
ELEITORAIS: UMA TENTATIVA DE MINIMIZAR A
CORRUPÇÃO ELEITORAL E FORTALECER A
REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA.**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Jaime Barreiros Neto

Salvador
2013

TERMO DE APROVAÇÃO

AMANDA GONÇALVES ROCHA RIBEIRO DE CARVALHO

FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS ELEITORAIS: UMA TENTATIVA DE MINIMIZAR A CORRUPÇÃO ELEITORAL E FORTALECER A REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA.

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2013

A
Ana Beatriz, Maria Fernanda e
Marcela, por despertarem os meus
melhores sentimentos e cultivarem em
mim a esperança de um futuro melhor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida concedida, pela proteção a cada instante e pela iluminação para que mantenha a serenidade de seguir com fé.

Aos meus pais, pela doação de suas vidas à evolução da minha. Serei eternamente grata.

Aos meus irmãos e sobrinhas que me completam.

Aos meus avós pelo exemplo da dignificação pelo trabalho e da honestidade.

A Yuri pelo companheirismo e dedicação.

Ao professor Jomarito Guimarães por ter despertado em mim o gosto pela política ao ministrar suas aulas de história e pelo estímulo à visão crítica sobre a realidade operante.

Aos queridos Danilo Santana e Victor Xavier pela oportunidade de vivenciar a realidade do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia e pelos ensinamentos diários.

Ao professor Jaime Barreiros Neto, orientador desta monografia, por ter ministrado as aulas que sempre ansiei assistir dentro da Academia de Direito e pela humildade em compartilhar o conhecimento.

A todos os amigos que vibram comigo a cada passo dado nesta caminhada que é a vida.

Aos funcionários da biblioteca da Faculdade Baiana de Direito, pela paciência e destreza.

Ao Programa Universidade Para Todos por proporcionar a realização de um sonho.

“Mas bem viver, segundo o nosso modo de pensar, é viver feliz e virtuoso. É preciso, pois, admitir em princípio que as ações honestas e virtuosas, e não só a vida comum, são o escopo da sociedade política”.

Aristóteles

RESUMO

A adoção do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais como instrumento a ser utilizado no combate à corrupção e fortalecimento da representatividade democrática é o objeto desta monografia. Questões relevantes e preliminares, tais como os princípios da soberania popular, do sufrágio universal e da democracia representativa, bem como as campanhas eleitorais, o poder e a corrupção, são abordadas para a compreensão do tema. Diante da abordagem destes pressupostos, uma reflexão acerca da relação estabelecida entre o modelo de financiamento de campanhas adotado atualmente pelo Brasil e a corrupção que assola a Administração Pública do País, proporciona o entendimento no sentido da perspectiva defendida. Demonstra, mediante análise expositiva da bibliografia especializada, que o poder econômico através do financiamento misto de campanhas tem influenciado a vida político-eleitoral brasileira, desvirtuando os institutos que efetivam a democracia e conseqüentemente ela própria. Proporciona também uma oxigenação do trabalho expondo as vantagens e desvantagens do sistema público de arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais. Tece comentários acerca de Projetos de Lei que tramitam nas Casas legislativas do País a fim de demonstrar como a sociedade vem reagindo a este tema.

Palavras-chave: Financiamento público exclusivo; Campanha eleitoral; Poder; Corrupção; Democracia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a. C.	Antes de Cristo
art.	Artigo
CRFB	Constituição Federal da República
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
PL	Projeto de Lei
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 DEMOCRACIA	14
2.1 CONCEITO	14
2.2 PRESSUPOSTOS DA DEMOCRACIA	19
2.3 DAS ESPÉCIES DE DEMOCRACIA	21
2.4 O ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	25
2.4.1 A democracia na Constituição Federal de 1988	25
3. PODER E CORRUPÇÃO	32
3.1 PODER POLÍTICO E PODER ECONÔMICO	32
3.2 ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO NO PROCESSO ELEITORAL	36
3.3 CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO POLÍTICO	47
3.3.1 A tolerância da corrupção em face da impunidade decorrente da relação entre corrupção, modo de governar e as leis	50
3.4 PODER E CORRUPÇÃO: INFLUÊNCIAS RECÍPROCAS	55
4 FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS	58
4.1 DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS	62
4.2 A RELAÇÃO ENTRE O FINANCIAMENTO PRIVADO, ABUSO DE PODER E CORRUPÇÃO	67
4.3 FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO	71
4.3.1 Vantagens e desvantagens	73
4.4 PROJETOS DE LEI	81
5 CONCLUSÃO	84

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui o intuito de propor a adoção do financiamento público das campanhas eleitorais como um mecanismo a ser utilizado na tentativa de minimizar a corrupção e o abuso de poder oriundos do financiamento realizado por particulares. Procura proporcionar uma reflexão acerca da relação de causa e efeito entre o financiamento privado de campanhas e o comportamento imoral dos políticos no seio da Administração pública para alcançar e permanecer no poder.

Esta pesquisa, através dos conceitos e das abordagens legais e constitucionais, irá distinguir as espécies de financiamento de campanhas previstas e permitidas pelo ordenamento jurídico. Apresentar as limitações impostas aos recursos financeiros arrecadados com a finalidade de aplicação nas disputas eleitorais e demonstrar a fragilidade da Justiça Eleitoral no momento de fiscalização destes recursos, que na maioria das vezes são arrecadados e aplicados de maneira ilegal e inconstitucional, burlando não só as normas eleitorais, mas também a moral, configurando assim a corrupção.

Busca-se demonstrar também, que as arrecadações decorrentes das pessoas privadas são utilizadas como um instrumento fortalecedor dos partidos políticos e dos próprios candidatos na grande disputa pelo poder, pois passam a utilizar meios cada vez mais sofisticados, inclusive de marketing político, para alcançar o eleitor e conseguir o seu voto.

Com o intuito de demonstrar que o financiamento privado é um meio de efetivação do poder econômico e que este poder gera desigualdades entre sujeitos que disputam a eleição, será proposta uma breve análise sobre a relação entre a busca incessante do homem pelo poder e as espécies permitidas de financiamento de campanhas e o que é feito com este poder quando alcançado.

Partindo da análise destes pressupostos e da constatação da relação de causa e efeito entre o financiamento privado (e também o misto, pois abrange aquele) e a corrupção, busca-se explicar de que maneira a adoção do sistema que utilizará somente a arrecadação de recursos públicos para o financiamento das campanhas eleitorais poderá contribuir para diminuir a mazela social que é a corrupção.

A importância desta monografia está na possibilidade de tornar a democracia representativa mais efetiva, como estabelece a Constituição federal e seus princípios, através da utilização do sistema público de financiamento de campanhas, de modo que sirva como um instrumento de proteção da sociedade em face dos sujeitos sociais que insistem em deteriorá-la por meio de atitudes astuciosas na busca pelo poder, corrompendo, inclusive, o próprio direito no momento em que é criado e interpretado para favorecer interesses pessoais em detrimento de toda a comunidade.

Objetiva demonstrar a importância da efetivação da democracia representativa; Compreender o sistema de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil; Avaliar a eficácia do sistema adotado; Avaliar a efetividade das leis que tratam deste tema; Distinguir e comparar as espécies de financiamentos; Demonstrar o financiamento misto como um dos fenômenos causadores da corrupção; Apontar a busca pelo poder e o próprio poder como a grande causa do fracasso dos institutos sociais; Explicar que a relação entre financiamento privado e corrupção é uma relação de causa e efeito; Propor uma disputa mais isonômica nas campanhas eleitorais; Demonstrar a desigualdade de disputa entre os candidatos/partidos gerada pelo poder econômico; Discorrer sobre a corrupção como a grande chaga da sociedade brasileira; Demonstrar que o sistema de financiamento público exclusivo é o meio mais eficaz para minimizar a corrupção decorrente das doações privadas no âmbito das campanhas eleitorais.

A República Federativa do Brasil, de acordo com o disposto no preâmbulo, no *caput* do artigo 1º e no *caput* do artigo 14 da Constituição Federal de 1988, é um Estado Democrático de Direito fundado na soberania popular exercida por meio do sufrágio universal. Contudo, a realidade que se instaurou, em decorrência da influência do poder econômico na vida político-eleitoral do país, tem desvirtuado estes princípios basilares do Estado brasileiro, principalmente o exercício da soberania do povo.

Por tal motivo, o primeiro capítulo desta monografia se debruça em uma reflexão acerca do instituto da democracia e mais precisamente sobre a democracia representativa, para esclarecer que este instituto não tem sido efetivado nos conformes da Constituição e das leis devido a influência do poder econômico no seio da política eleitoral, interferindo, inclusive, na esfera da liberdade de escolha do

eleitor para que opte pelos candidatos que mais lhe favoreça e não naqueles que o eleitor realmente se identifique, gerando, o que denominam de crise da representatividade democrática.

Para proporcionar uma melhor compreensão sobre este assunto, o segundo capítulo trata de dois temas que são aparentemente marginais ao corte dado por este trabalho, quais sejam: o poder e a corrupção. Optou-se por destinar um capítulo específico a estes temas porque se entendeu que ambos carregam em si a grande e verdadeira motivação de não adotar o financiamento público das campanhas.

A busca pelo poder é justificativa velada para que os políticos optem pela permanência do sistema de financiamento misto de campanhas eleitorais, pois se consumou como prática que o candidato ou partido que mais recurso financeiro obtiver para investir nas campanhas será, ainda que potencialmente, o vencedor e com isto, alcançará a legitimação para exercer o poder político, deixando, portanto, de ser governado e passando a ser governante. Esta realidade se consolida porque se convencionou que é mais fácil captar votos através da influência financeira do que através da influência ideológica, haja vista que a grande maioria da população brasileira é carente, não só de recursos materiais como também de cultura e vontade política.

O poder econômico é fortalecido pelo abuso de poder e pela corrupção, de modo que candidatos e partidos que já estão no governo fazem uso da máquina pública para angariar vantagens e benefícios pessoais, atuando de forma moralmente rechaçada pela sociedade no âmbito da Administração Pública.

Diante da complexidade da dinâmica destes fatores que se instalam na vida política do País é que este trabalho optou por tratar dos fenômenos poder e corrupção, de modo que serão utilizados como argumentos na defesa do financiamento público de campanhas.

O terceiro capítulo aborda o tema central deste trabalho. Inicialmente irá tratar do modelo de financiamento adotado pelo Brasil, qual seja, o financiamento misto de campanhas. Esta monografia não se aprofunda neste modelo, visto que o seu escopo é defender o financiamento público exclusivo. Aponta as principais falhas do modelo de financiamento atual, como ambiente propício para uma maior influência do poder econômico no processo de campanhas, como por exemplo, a

ausência de lei que estabelece o limite de gasto de campanhas por cargos, deixando espaço para que os próprios partidos estipulem livremente estes valores.

Quanto ao financiamento público exclusivo, o trabalho é oxigenado através da apresentação de suas vantagens e desvantagens, de modo que os argumentos são contrapostos a fim de se alcançar o objetivo almejado: a viabilidade do financiamento público das campanhas eleitorais visto que as suas vantagens sobressaem as suas desvantagens e assim, conseqüentemente, demonstrar que o financiamento público exclusivo é o sistema com maior capacidade de combater a corrupção.

Posteriormente serão analisados alguns projetos de lei que discutem o sistema de arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais no Brasil e que propõem determinadas alterações na legislação vigente.

2 DEMOCRACIA

2.1 CONCEITO

O fundamento do conceito de Democracia é, sem dúvida, a noção de *governo do povo* revelada pelos vocábulos que a compõem¹. As duas expressões que se convergem para a formação da palavra Democracia derivam do grego, não por menos, mas por ter sido esta palavra, utilizada pela primeira vez pelo grego Heródoto no século VI a. C.², e por ter sido exercida como regime político pela primeira vez na Cidade-Estado de Atenas.

Desde os primeiros momentos de manifestação deste regime político, filósofos, juristas e demais estudiosos se debruçam em incontáveis estudos a fim de compreendê-lo com maior clareza. Estas reflexões e pesquisas, porém, nunca conseguiram adotar o tom de uma demonstração decisiva e definitiva³.

Para Darcy Azambuja⁴, “nenhum termo do vocabulário político é mais controverso que Democracia”.

A fim de proporcionar uma melhor compreensão do que se afirma, faz-se necessário uma análise prévia acerca do conceito etimológico da palavra que ora se examina.

Consoante ensinamento de Marilena Chauí⁵, dois vocábulos gregos são empregados para compor as palavras que designam os regimes políticos, seriam eles: *arkhé* (arquia) – que indica o regime político pela quantidade de sujeitos que estão no comando, como por exemplo, oligarquia que se traduz em governo de alguns – e *kratós* (cracia) – que designa quem está no poder.

Ainda para a autora⁶, existem termos específicos a serem utilizados com cada vocábulo mencionado anteriormente. Entretanto, para não adentrar em mérito

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 145.

² AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 215.

³ GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Trad. Cláudia Berliner. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 11-12.

⁴ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 214.

⁵ CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2009, p. 358.

⁶ *Ibidem*, *loc. cit.*

alheio ao que se discute, deve-se aqui analisar tão somente aqueles que poderão se unir ao termo *kratós* (cracia), quais sejam: *autos* (eu mesmo, eu próprio, si mesmo); *aristos* (o melhor, o mais excelente); e *demos* (o povo).

Portanto, do ponto de vista do *kratós*, os regimes políticos são: autocracia ou poder de uma única pessoa; aristocracia ou poder de uma das melhores pessoas; democracia ou poder do povo.

Deste modo, o vocábulo derivado da junção dos termos, *demos* e *kratós* significa literalmente *poder do povo*, cuja compreensão deve se dar no sentido de *poder exercido pelo povo*.⁷

Todavia, esta significação literal não é suficiente para designar as reais nuances que a palavra democracia comporta. Diante de uma conceituação simplista, abrangente e obscura, bem como da insuficiência exemplificativa deste regime político, na sua forma pura, ressalte-se, inúmeros governos se declaram democráticos, adequando e adaptando o conceito de democracia àquilo que atende ao seu interesse, construindo as mais variadas definições com o intuito de legitimar o seu *modus operandi*.

Fala-se em insuficiência exemplificativa porque se constata que nem mesmo a Democracia Ateniense, aquela considerada como a mais pura dentre as já existentes, restou eivada de aspectos que fugiam ao caráter democrático propriamente dito. Na Cidade-Estado era realmente o povo quem exercia o poder, entretanto, a ideia de povo não se estendia a todas as pessoas que moravam ou estavam em Atenas, este conceito era restrito àquelas pessoas consideradas *cidadãs*⁸ – expressão que não compreendia nem as mulheres, nem os escravos nem os *metecos* (estrangeiros domiciliados em Atenas).⁹

⁷ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 216.

⁸ Para Aristóteles em *A Política*, “a cidade é uma multidão de cidadãos capazes de bastar a si mesma, e de obter, em geral, tudo que é necessário à sua existência. E assim é preciso examinar o que é um cidadão, e a quem se deve dar esse nome. O cidadão não é cidadão por está estabelecido em algum lugar – pois os estrangeiros e os escravos também estão estabelecidos. O cidadão não é o mesmo em todas as formas de governo; e que, por isso, é na democracia, principalmente, que ele se adapta a esta definição. Porque nas outras formas de governo as funções de juiz e de membro da assembleia geral não são acessíveis a qualquer cidadão, indistintamente, como na democracia. Por aí se vê, pois, o que é cidadão: aquele que tem uma parte legal na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária. (ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução: Nestor Silveira Chaves. Ed. especial, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011, p. 20-21.)

⁹ GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?**: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Trad. Cláudia Berliner. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 10.

Para Sahid Maluf¹⁰:

O conceito de democracia como governo do povo pertence ao domínio da teoria. O governo de todos não existiu nem na democracia direta do século de Péricles. O Estado ateniense, por exemplo, era liderado pelos sábios, e as assembleias populares eram formadas pelos cidadãos, não pela totalidade do povo.

É, portanto, neste ponto que se inicia o conflito decorrente da conceituação do Regime Democrático. Existe uma dificuldade em adequar o fato a descrição do fato, ou seja, de compatibilizar governos que se afirmam democráticos, com o significado, literal, atribuído à democracia.

A esse respeito escreve Darcy Azambuja¹¹:

A desordem começa na etimologia da palavra e espraia-se em regimes que são ou se dizem democráticos e diferem entre si como termos antônimos. Alguns a definem gramaticalmente, e então se percebe que ela nunca existiu e talvez não existirá jamais. Outras procuram descrevê-la tal como ela é, e então verificam que houve e há tantas democracias quantos Estados a praticaram e praticam. E há os que a conceituam tal como devia ser, e nessa perspectiva a inteligência e a imaginação criam sistemas que vão do provável ou possível até magníficas ou atrozes utopias.

Neste sentido, Jaime Barreiros Neto¹² faz crítica pertinente à complexidade do conceito de democracia, afirmando, inclusive, que há uma parêmia da unanimidade democrática no mundo de hoje, vez que quase todos os governos se utilizam desta incongruência para se auto-intitularem democráticos.

Diante da subjetividade atribuída a este conceito, principalmente pela noção de povo que o compõe, a definição deste regime tornou-se plural, permitindo que cada Estado que o adote, estabeleça aquela concepção que seja mais conveniente a sua realidade.

Deste modo, nota-se que não assiste razão à definição de um conceito de democracia, tal atitude engessaria aquilo que é maleável. Resta plausível sim, entender a democracia como um regime que garante “a presença dos governados

¹⁰ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26. ed. atual. pelo Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. – São Paulo: Saraiva, 2003, p. 301.

¹¹ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 215

¹² BARREIROS NETO, Jaime. **Fidelidade Partidária**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009, p 21.

no exercício do poder¹³, como um regime que proporciona a autoridade do governo fundada no povo.¹⁴

Esta última afirmação é uma premissa da Democracia e é em decorrência disto que a maioria dos Estados tem se auto-intitulados democráticos. Declarar-se democrático é uma maneira que os governos tem de demonstrar que o seu *modus operandi* é viabilizado pelo detentor do poder – o povo – e que, portanto, tem a sua legitimidade garantida, ainda que a realidade em que estão postos divirja explicitamente da essência deste regime.

Dentre os principais conceitos já apresentados, faz-se mister citar aqueles de maior relevância no contexto mundial e que ainda hoje são utilizados para proporcionar uma ideia do que venha ser um regime democrático.

Para Aristóteles¹⁵, existe democracia quando o poder soberano está nas mãos dos homens livres, mas comumente os homens livres são maioria, logo, há democracia quando os cidadãos livres e pobres, formando a maioria, são senhores do governo.

Abraham Lincoln¹⁶, por sua vez, enquanto presidente dos Estados Unidos proferiu em discurso aquela que seria uma das concepções mais significativas da Democracia. Definiu como sendo “o governo do povo, pelo povo e para o povo”. Porém, este conceito foi passível de grandes críticas devido a sua imprecisão decorrente das variações sofridas pelo conceito de povo.¹⁷

Para José Afonso da Silva¹⁸:

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa de evolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o

¹³ BURDEAUS *apud* GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Trad. Cláudia Berliner. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p.13.

¹⁴ GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Trad. Cláudia Berliner. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 13.

¹⁵ ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. ed. especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011, p. 207.

¹⁶ **Presidente dos EUA entre 1861 e 1865 Abraham Lincoln**. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/abraham-lincoln.jhtm>>. Acessado em: 05.jun.2013.

¹⁷ BARREIROS NETO, Jaime. **Fidelidade Partidária**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009, p. 22.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 123-124.

poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no decorrer da história.

Apesar da existência de tantas concepções é compreensível que o conceito de democracia está em constante construção, Darcy Azambuja¹⁹ comentando esta inconsistência conceitual, leciona:

O conceito atual de democracia está ainda em elaboração, é um dos aspectos da revisão geral de valores que se processa nas doutrinas contemporâneas. Na profunda e intensa crise intelectual que a humanidade atravessa, seria prematuro afirmar que ela se fixou neste ou naquele conceito, e provavelmente no campo político, ponto de convergência de todos os fatores da crise, a estabilidade é ainda mais remota. No entanto, será talvez possível assinalar algumas tendências, já sublinhadas por escritores e filósofos.

Entretanto, Norberto Bobbio²⁰ apresenta uma significação que tem como ponto de partida a diferenciação da democracia dos demais regimes e da democracia antiga. Para ele a democracia se distingue das outras formas de governo pelas regras que presidem à escolha dos líderes, que consiste na eleição periódica e não na sucessão hereditária, bem como em outras regras que estabelecem o modo de tomar as decisões coletivas, onde se destaca o princípio da maioria como principal instrumento. Afirma ainda tal autor, que a regra que estabelece a eleição periódica existe para inviabilizar que uma classe política se perpetue sem que seja submetida ao controle e aprovação dos indivíduos sobre os quais exerce o poder; e que as regras que orientam as decisões coletivas, como o princípio da maioria, por exemplo, deve servir para tomar as decisões coletivas como o máximo de consenso e pacificamente.

Esta significação apresenta a ideia da democracia representativa que do ponto de vista do autor pode ser vista como a exceção as demais modalidades de regimes políticos, e de extrema importância, porque desde que restabelecido o modelo democrático é a espécie de democracia que vigora até os dias atuais.

E, devido esta representação de muitos por poucos, não é permitido que se esqueça a relevância deste regime; regime que se apresenta como um instrumento

¹⁹ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 219.

²⁰ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero; Trad. Daniela Beccaccia Versiani. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 426.

para a consecução de valores essenciais à preservação da própria existência da humanidade.²¹

Vale ressaltar também, que, conforme leciona Simone Goyard-Fabre²², o conceito de Democracia, apesar de não existir concretamente, possui um norte, uma orientação a ser seguida. A etimologia da palavra continua não podendo ser descartada, pois indica o caminho a ser seguido para que se possa alcançar a compreensão da sua significação, e que, “as democracias que vemos no mundo contemporâneo atestam a evolução das mentalidades e o progresso da consciência política²³”.

2.2 PRESSUPOSTOS DA DEMOCRACIA

As principais Revoluções que deram origem ao Estado Democrático moderno e que permitiram a evolução deste regime à noção que se tem nos dias de hoje, já vislumbravam valores e aspectos indispensáveis àquele Estado que queria se intitular como democrático.

Contudo, se nem o conceito de democracia atingiu uma consistência definitiva quicá os seus pressupostos. Por este motivo, como consectário lógico, a abordagem do que vem a ser os pressupostos da democracia será inicialmente pautada em alguns pontos de vista, cuja notabilidade e coerência permitem mencioná-los e posteriormente far-se-á uma análise crítica acerca da sua existência.

Paulo Bonavides²⁴ apresenta dois aspectos que diz ser “condições básicas” para as democracias se estabelecerem nas sociedades em desenvolvimento, são eles: a fé pertinaz nos seus valores e o seu contínuo exercício”.

Já Norberto Bobbio²⁵ entende que existem alguns princípios que caracterizam a democracia, seriam eles denominados de “universais processuais” e podem ser resumidos em:

²¹ BARREIROS NETO, Jaime. **Fidelidade Partidária**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009, p. 24.

²² GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Trad. Cláudia Berliner. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 09.

²³ *Ibidem*, loc. cit.

²⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 301-302

1) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos, isto é, cada um deles deve gozar do direito de expressar sua opinião ou de escolher quem a expresse por ele; 2) o voto de todos os cidadãos deve ter igual peso; 3) todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para poder votar segundo sua própria opinião formada, ao máximo possível, livremente, isto é, em uma livre disputa entre grupos políticos organizados em concorrência entre si; 4) devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções, isto é, entre partidos que tenham programas distintos e alternativos; 5) seja maioria numérica, no sentido de que será considerado eleito o candidato ou será considerada válida a decisão que obtiver o maior número de votos; 6) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições.

Por fim, vale citar os critérios estabelecidos por Robert Dahl²⁶ como fundamentais para a intitulação de um processo político como um processo democrático. Para ele são cinco critérios que se apresentam: 1. Participação efetiva; 2. Igualdade de voto; 3. Entendimento esclarecido; 4. Controle do programa de planejamento; 5. Inclusão dos adultos.

Diante dos exemplos mencionados e da dificuldade em adotar um em detrimento do outro, conclui-se que os pressupostos, assim como os conceitos, não são passíveis de definição estática, possuem apenas uma orientação, um segmento, uma lógica capaz de permitir a identificação, ou não, de determinado Estado como democrático.

Deste modo, não há como excluir ou incluir um Estado no rol dos Estados democráticos porque ele preencheu ou deixou de preencher um pressuposto democrático. Não há uma cartilha a ser seguida.

Com esta explanação exemplificativa de autores que entendem que existem pressupostos elementares a intitulação de um Estado como democrático, vale transcrever, de modo muito pertinente, a visão de José Afonso da Silva²⁷ acerca do tema. Para o autor:

Em verdade, a tese inverte o problema, transformando, em pressupostos da democracia, situações que devem ter como parte de seus objetivos: educação, nível de cultura, desenvolvimento, que envolva a melhoria de vida, aperfeiçoamento pessoal, enfim, tudo se amalgama com os direitos

²⁵ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero; Trad. Daniela Beccaccia Versiani. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 427.

²⁶ DAHL *apud* BARREIROS NETO, Jaime. **Fidelidade Partidária**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009, p. 40.

²⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 128.

sociais, cuja realização cumpre ser garantida pelo regime democrático. Não são pressupostos desta, mas objetivos. Só numa democracia pode o povo exigí-los e alcançá-los. A democracia não precisa de pressupostos especiais. Basta a existência de uma sociedade. Se seu governo emana do povo, é democrática; se não, não o é.

Esta linha de raciocínio é de grande valia porque consegue, inclusive, amenizar a problemática inerente ao próprio conceito de democracia. Afirma que ser considerada uma sociedade democrática é ter o seu governo fundado na autoridade do povo, que é a soberania popular que distingue o caráter democrático dos governos. Partindo desta perspectiva não haverá necessidade de exigir-se atendimento a demais requisitos que, por sua vez, podem até mesmo, desvirtuar a essência da democracia.

O que se percebe então, que ficará mais nítido no decorrer do trabalho, é que sem sombra de dúvidas, a soberania popular é elemento intrínseco ao regime democrático. Mas se houver espaço para firmar aspectos princípios que venham a ser tratados como pressupostos da democracia, os aspectos a serem levados em consideração devem ser a ideia “de que o indivíduo singular, o indivíduo como pessoa moral e racional, é o melhor juiz do seu próprio interesse” e esta justificação da democracia é o principal motivo para a sua defesa, vez que todas as demais formas de governo se fundamentam no pressuposto contrário, na afirmação de que existem indivíduos superiores capazes de decidir em nome da sociedade.²⁸

Todavia, o estabelecimento de pressupostos permite uma restrição ao conceito amplo e vago de democracia e por tal motivo é que diversos autores preferem adotá-los.

O que deve ser levado em consideração é que a democracia “é um processo dialético, que vai rompendo os contrários e as antíteses, para, a cada etapa da evolução, incorporar conteúdo novo, enriquecido de novos valores”²⁹, e assim permitir que os anseios do povo soberano sejam efetivados.

2.3 DAS ESPÉCIES DE DEMOCRACIA

²⁸ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da política:** a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero; Trad. Daniela Beccaccia Versiani. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 424.

²⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 128-129.

Dada a impossibilidade de realização da democracia direta, devido a sua inviabilidade prática, a consolidação da democracia como regime de governo, após a decadência do absolutismo monárquico, só restaria aos Estados que a adotaram instituir a espécie que estabelece a representatividade.

Para Samantha Chantel Dobrowolski³⁰:

A primeira experiência de delegação ocorre na Inglaterra, ainda durante o feudalismo, em que a soberania é encarnada pela figura real, a qual, porém, após lutas, cede espaço às ordens, notadamente à nobreza, e desempenha as funções de governo auxiliado pelos representantes eleitos reunidos em assembléia, no regime parlamentar.

A justificação da representação como técnica mais adequada de organização de um Estado democrático funda-se principalmente em razões de ordem prática, visto que o Estado atual, não é a Cidade-Estado que proporcionava aos cidadãos a possibilidade de, em praça pública, tomarem as decisões para a coletividade.

Neste sentido, afirma Paulo Bonavides³¹ que “o Estado moderno é um *Estado-nação*, de larga base territorial, sob a égide de um princípio político severamente unificador, que risca sobre todas as suas instituições sociais o seu traço de visível supremacia”. Aduz ainda, deixando mais nítida a inviabilidade de uma democracia direta³² nos dias de hoje, que “até mesmo a imaginação se perturba em supor o tumulto que seria congregar em praça pública toda a massa do eleitorado, todo o corpo de cidadãos, para fazer as leis, para administrar”³³.

Para Norberto Bobbio³⁴:

Na expressão “democracia representativa”, o adjetivo já adquiriu, de modo estável, os dois sentidos: uma democracia é representativa no duplo sentido de possuir um órgão no qual as decisões coletivas são tomadas por representantes, e de espelhar através desses representantes os diferentes grupos de opinião ou de interesses que se formam na sociedade. Esses dois significados tornam-se evidentes quando se contrapõe a democracia representativa à democracia direta.

³⁰ DOBROWOLSKI, Samantha Chantel. **A Constituição Social do sentido da Constituição na Democracia contemporânea**: entre soberania popular e direitos humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 42.

³¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 293.

³² Apesar de já ter deixado claro que nem mesmo a democracia ateniense proporcionou a efetivação de uma democracia direta, por vezes vários autores falam em *democracia direta* e tomam como exemplo aquela que fora desenvolvida na Cidade-Estado. Isto ocorre porque foi em Atenas o exercício da democracia que mais se aproximou daquilo que se denomina de *democracia direta*.

³³ *Op. cit., loc. cit.*

³⁴ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero; Trad. Daniela Beccaccia Versiani. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 58.

José Afonso da Silva³⁵ informa, por sua vez, que na democracia representativa a participação do povo se dá de modo indireto, periódico e formal, através de instituições eleitorais que objetivam disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo. Para ele:

Nas democracias de partido e sufrágio universal, as eleições tendem a ultrapassar pura função designatória, para se transformarem num instrumento, pelo qual o povo adere a uma política governamental e confere seu consentimento, e, por conseqüência, legitimidade, às autoridades governamentais.

Fala-se em democracia de partido e de sufrágio porque estes institutos, tanto a pluralidade de candidatos e partidos, como o sufrágio universal³⁶ são, dentre outros³⁷, elementos característicos e fundamentais a democracia representativa.

“A eleição gera, em favor do eleito, o *mandato político representativo*, que constitui o elemento básico da democracia representativa.”³⁸ Contudo, afirma ainda José Afonso da Silva³⁹ que:

Segundo a teoria da representação política, que se concretiza no mandato, o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação contratual; é *geral, livre, irrevogável* em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário. Diz-se geral, porque o eleito por uma circunscrição ou mesmo por um distrito não é representante só dela ou dele, mas de *todas as pessoas* que habitam o território nacional. É livre, porque o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem obrigação jurídica de atender, e a quem, por tudo isso, não tem que prestar contas, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse na reeleição. Afirma-se, a propósito, que o exercício do mandato decorre de poderes que a Constituição confere ao representante, que lhe garantem autonomia da vontade, sujeitando-se apenas aos ditames de sua consciência. É irrevogável, porque o eleito tem o direito de manter o mandato durante o tempo previsto para sua duração, salvo perda nas hipóteses indicadas na própria Constituição.

³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 137-138.

³⁶ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 295.

³⁷ Para Paulo Bonavides, são traços característicos da democracia indireta: a soberania popular, como fonte de todo o poder legítimo; o sufrágio universal, com a pluralidade de candidatos e partidos; a observância constitucional do princípio da distinção dos poderes; a igualdade de todos perante a lei; a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social; a representação com base nas instituições políticas; a limitação da prerrogativa dos governantes; o Estado de direito, com a prática e proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, abrangendo todas as manifestações de pensamento livre: liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; a temporariedade dos mandatos eletivos; e, por fim, a existência plenamente garantida das minorias políticas, com direitos a possibilidade de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas por ventura existirem. (*Ibidem, loc. cit.*)

³⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 137-138.

³⁹ *Ibidem*, p. 139.

Contudo, a crise financeira vivida após a Primeira Guerra Mundial diante da perspectiva de legitimação de políticas governamentais e das autoridades governamentais proporcionada pela democracia puramente representativa, foi o estopim para que este instituto passasse a ser alvo de críticas contundentes em meados do século XX.

O regime democrático passou a ter a sua imagem vinculada a ideia de que “era o discurso democrático que sustentava opressão econômica imposta pelo capitalismo liberal⁴⁰” e, portanto, abriu espaço para que governos totalitários e autoritários se firmassem no contexto mundial.

Diante desta realidade vivida já no século XX, observou-se a necessidade de se instituir uma democracia que melhor representasse a premissa da soberania popular, eis que surge a democracia semidireta ou participativa com o intuito de alienar apenas parcialmente a vontade política popular⁴¹, ou seja, o povo não atua apenas elegendo os seus representantes, mas colaborando também, através de institutos próprios (como o referendium, a iniciativa, o veto e o direito de revogação) na tomada de decisão acerca daquelas questões de maior relevância para a vida pública.

Não há como rechaçar a hipótese de democracia representativa, muito pelo contrário, ela continua a existir, mas não isoladamente, passa a conviver com institutos que permitem a participação direta do povo na tomada de decisões diversas da vida política do Estado.

Enfim, “é no regime de democracia representativa que se desenvolvem a cidadania e as questões da representatividade, que tende a fortalecer-se no regime de democracia participativa”.⁴²

Da abordagem prévia e sucinta acerca do regime democrático chega-se a conclusão de que optando um Estado pela democracia, caberá a este efetivá-la através de todos os institutos que a viabilizam. Resguardando sempre o poder na soberania popular de modo a não permitir uma descrença dos cidadãos na sociedade, nos seus representantes e, portanto, na própria democracia.

⁴⁰ BARREIROS NETO, Jaime. **Fidelidade Partidária**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009, p. 50.

⁴¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 296.

⁴² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 137.

2.4 O ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

2.4.1 A democracia na Constituição Federal de 1988

Quanto à democratização do poder, o Estado brasileiro passou por lenta evolução até alcançar a sua ascensão representada pela Constituição Federal de 1988. Neste sentido, descrevendo uma sintética análise acerca do poder democrático nas constituições brasileiras, leciona Frederico Wildson da Silva Dantas⁴³:

A história política brasileira mostra uma lenta e tortuosa evolução no sentido da democratização do poder, entrecortada por avanços e retrocessos, verdadeiros ciclos democráticos e autocráticos, o que pode ser verificado numa breve análise da história constitucional do Brasil. A primeira Constituição nacional foi outorgada por um Imperador com poderes quase que absolutos. Segue-se a primeira Constituição republicana, inspirada no ideário norte-americano, que traz o federalismo e a descentralização de poder. Em 1926 opera-se sua reforma, com o aumento do poder central com a criação de novas hipóteses de intervenção federal. Em 1930 a Revolução promete uma nova conformação do poder, o que se frustra em 1937, por ocasião do Estado Novo. Em 1946 nova onda democrática, que dura até a Revolução Vitoriosa, de 1965, e sua Constituição autoritária, de 1967 e, posteriormente, pela Emenda Constitucional nº I de 1969, outorgada pelos Ministros das Forças Armadas. Por fim, em 1988 surge a promessa de uma nova ordem democrática, baseada na Constituição “cidadã”.

A opção da Constituição pelo regime democrático é inequívoca. Esta conclusão pode ser alcançada de logo, a partir da leitura do próprio preâmbulo⁴⁴ da Carta Cidadã que assevera que a “Assembléia Constituinte se reuniu ‘para instituir um Estado Democrático’”.⁴⁵

⁴³ DANTAS, Frederico Wildson da Silva. A corrupção e a democracia brasileira: considerações sobre a questão da corrupção na formação social brasileira e sua repercussão no regime democrático. **Revista da ESMAL**. Maceió: ESMAL, n. 1, 2002, p. 131.

⁴⁴ **PREÂMBULO:** Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16.mar.2013.)

⁴⁵ MARTINS, Fernando Barbalho. **Do Direito à Democracia: Neoconstitucionalismo, Princípio Democrático e a Crise no Sistema Representativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 70.

A escolha deste regime político é consolidada no caput do artigo 1º⁴⁶ da Constituição Federal de 1988, que declara ser a República Federativa Brasileira um Estado Democrático de Direito.

Esta nova ordem que veio com a Carta de 1988, apesar de ter sofrido forte influência dos lobbies junto aos deputados e senadores constituintes, bem como de favorecimento demasiado ao poder econômico, conseguiu romper com passado e favorecer o princípio popular, pois passa a assumir a condição de instrumento de realização dos direitos fundamentais da pessoa humana.⁴⁷

A realidade democrática é algo recente no Estado brasileiro, vez que o regime militar de 1964 preocupou-se basicamente com a segurança nacional e com a fixação de uma estrutura financeira e tributária centralizada, como instrumento de política econômica, estas finalidades eram compiladas em documentos ditos constitucionais que orientavam a Nação.

Contudo, o regime ditatorial impunha, através dos Atos Institucionais, um sistema constitucional desvinculado da fonte originária de poder, que na época era a Constituição de 1946, imbuída de forte conteúdo social e caráter democrático, que deu ensejo a uma grave crise de legitimidade que culminou no sentimento geral em toda a nação de busca pelo reequilíbrio da vida nacional que só seria possível através de uma nova ordem constitucional que refizesse o pacto político-social⁴⁸.

Com muita sabedoria, discorrendo acerca da Constituição como ordem aberta, J. J. Gomes Canotilho⁴⁹ traz lições indispensáveis acerca da imprescindibilidade de uma Constituição para um Estado. Assim leciona:

A constituição é a ordem jurídica fundamental do Estado, uma das principais funções de uma lei constitucional continua a ser a da revelação normativa do consenso fundamental de uma comunidade política relativamente a princípios, valores e ideias directrizes que servem de padrões de conduta política e jurídica nessa comunidade.

⁴⁶ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em: 16.mar.2013)

⁴⁷ *Op. cit.*, p. 86 *et seq.*

⁴⁸ SILVA, José Afonso da. **O Constitucionalismo brasileiro (evolução institucional)**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 82.

⁴⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6.ed. Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, p.1419 *et seq.*

Da leitura do Art. 1º da Constituição, extrai-se os princípios basilares da ordem democrática adotada pelo Estado brasileiro⁵⁰. A importância destes princípios está no fato de trazerem consigo a ideia de “garantia de uma sociedade pluralista, livre, justa e solidária, em que todo o poder emana do povo e seja exercido em benefício do povo, com o reconhecimento e afirmação dos direitos fundamentais que possam realizar, na sua plenitude, a dignidade da pessoa humana”.⁵¹

A ideia é aqui delineada no sentido de demonstrar que há uma lógica a ser respeitada pelos governantes no exercício da função pública. Que a própria Constituição apresenta em seu bojo as normas fundamentais à orientação da vida do País/Estado, em todos os seus aspectos, diga-se de passagem.

A afirmação de que “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente⁵²” consagra além do princípio da soberania popular como princípio fundamental do Estado brasileiro, a ideia de que o exercício deste poder será por meio de representantes eleitos, e diretamente quando o próprio povo, sem intermédio de representantes decidirá sobre questões de interesse público contribuindo na formação da vontade política nacional. Tem-se, portanto, aquilo que pode ser definido como a conjugação da democracia representativa e da Democracia direta o que caracteriza o modelo misto de democracia *semidireta* onde se desenvolve a chamada democracia participativa.⁵³

Jose Afonso da Silva⁵⁴, ao tratar do regime democrático adotado pela Constituição de 1988, define:

A Constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. É o que, desde o parágrafo único do art. 1º, já está configurado, quando, aí, se diz que *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos* (democracia representativa), *ou diretamente* (democracia participativa).

Para Manoel Jorge da Silva Neto⁵⁵:

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 137.

⁵¹ CUNHA JÚNIOR. Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 2.ed. Salvador: Jus Podivm, 2008, p. 494.

⁵² Parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal.

⁵³ *Op. cit.*, p. 495.

⁵⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 137.

⁵⁵ SILVA NETO. Manoel Jorge. **Curso de Direito Constitucional**. 4.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 258

Após a Constituição de 1988, não é correto referir apenas à democracia representativa, mediante a qual os cidadãos, por meio do voto, elegem os seus representantes para os corpos legislativos e para mandatos nos cargos do Poder Executivo.

Atualmente sobressai do texto constitucional a democracia participativa.

O art. 14, I/III, da Constituição, enumera os instrumentos de democracia participativa que estão regulamentados na Lei nº 9.709/98: a) o *plebiscito*; b) o *referendo*; c) a *iniciativa popular*.

No rol dos direitos políticos, iniciado pelo art. 14⁵⁶, a Constituição estabelece que a soberania será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. O voto direto será exercido por meio de três instrumentos adotados pela Constituição, são eles: o *plebiscito*, o *referendo* e a *iniciativa popular*. O *plebiscito* ocorre quando uma consulta prévia acerca de determinada questão política ou programa governamental é feita aos cidadãos; já o *referendo* é uma consulta popular posterior, cujo objetivo é obter do povo a ratificação ou não de proposta legislativa já aprovada ou programa já adotado; e a *iniciativa popular* é prerrogativa atribuída ao povo de diretamente apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo.⁵⁷

Contudo, apesar da extrema importância que reside na participação direta do povo na vida política do seu Estado, este trabalho se resguardará a analisar a democracia representativa e a sua efetivação na realidade atual do Brasil. Não se trata de entender que a Constituição adota apenas esta espécie, pelo contrário, como já foi amplamente abordado anteriormente, entende-se que há no Brasil uma Democracia participativa, semidireta, mas como a finalidade deste trabalho está voltada para a análise da influência do financiamento privado de campanhas eleitorais no processo eleitoral, o foco será voltado para a representação política. Vale salientar que no decorrer do trabalho várias vezes será utilizada a locução “democracia representativa” com o intuito apenas de atender a restrição temática aqui abordada.

⁵⁶ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. § 1º - O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em: 16.mar.2013)

⁵⁷ CUNHA JÚNIOR. Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 2.ed. Salvador: Jus Podivm, 2008, p. 496.

Definido o modelo de democracia adotado pelo Brasil passa-se agora a análise da efetivação da soberania popular por meio do sufrágio universal, como um dos fenômenos que dão origem ao problema deste trabalho.

Como já foi mencionado outrora, a soberania popular é exercida pelo sufrágio universal, que só se tornou realidade no Brasil com o fim do regime militar. Em maio de 1985 a Emenda Constitucional n. 25 eliminou a restrição que proibi os analfabetos de votarem e estabeleceu a idade como o único critério para definir quem poderia ser eleitor. Em 1988, vem a Constituição Federal e confirma o sufrágio universal, através das inovações referentes a ampliação do direito de voto aos jovens de dezesseis e dezessete anos, bem como, definiu que o alistamento e o voto seriam facultativos para os analfabetos, para os jovens de dezesseis e dezessete anos, assim como para os maiores de setenta anos.⁵⁸

A escolha da constituição pelo sufrágio universal significa dizer que o direito de votar é atribuído ao maior número de cidadãos possível, ou seja, as restrições como, capacidade financeira (censitário), gênero (masculino ou feminino), aptidão intelectual são afastadas para dar lugar a um sufrágio que decorre do princípio da isonomia, onde os cidadão, todos eles são colocados no mesmo padrão de igualdade, restando somente a restrição quanto a idade por razões que por si só se explicam.

Para que se possa entender a importância do sufrágio no regime democrático e o porquê de tanta cobiça sobre o seu exercício, passa-se a explicação do que vem a ser o sufrágio.

Literalmente, a palavra *sufrágio* significa concordância, aprovação, e denotativamente implica na ideia de manifestação da vontade de um conjunto de pessoas para a escolha dos seus representantes políticos. Contudo, o *sufrágio* deve aqui ser visto do ponto de vista jurídico, onde o vocábulo adota o significado de direito, direito atribuído ao povo para que possa participar da vida política da sociedade, escolhendo os governantes ou sendo escolhidos para governar. Deste modo, *sufrágio* designa o direito público subjetivo democrático, é a essência dos direitos políticos⁵⁹.

⁵⁸ NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 125.

⁵⁹ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 7.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011, p. 41.

Este direito pode ser exercido ativa ou passivamente. Na capacidade eleitoral ativa o cidadão tem o direito de votar, de eleger o representante, já na capacidade eleitoral passiva, o sujeito social tem o direito de ser votado, ou seja, de ser eleito como representante em um processo eleitoral.

Feitas estas explanações é muito pertinente fazer a distinção entre *sufrágio*, *voto* e *escrutínio*. Para Manoel Jorge e Silva Neto⁶⁰, de maneira bem resumida, “o sufrágio não é o mesmo que voto e também não se identifica a escrutínio. Com evidência, sufrágio é o direito, voto é o exercício, ao passo que escrutínio é o modo de exercício”. Deste modo não cabe qualquer confusão entre estes institutos, valendo ressaltar que o voto é uma manifestação objetiva da existência de capacidade eleitoral ativa, ou seja, é o meio pelo qual os cidadãos que possuem capacidade eleitoral ativa a exercem, bem como o escrutínio é o modo de efetivação do exercício, ou seja, no Brasil, por exemplo, o voto é exercitado através da urna eletrônica.

Diante disto, conclui-se que a redemocratização do Brasil através da Constituição Federal de 1988, consagrou princípios fundamentais, tais como a soberania popular e o sufrágio universal, com o intuito de orientar a vida política e social do Estado no sentido de efetivar o regime político instaurado.

Este trabalho pretende constatar a influência maléfica do financiamento privado das campanhas eleitorais no processo eleitoral para fundamentar a necessidade de adoção do financiamento público exclusivo das campanhas, sobretudo, pela influência na liberdade de escolha dos representantes e pelo favorecimento àqueles que dispõem do poder econômico, por isto passa-se a análise da importância das campanhas eleitorais livres de máculas para que o cidadão possa exercer o seu voto livremente.

As campanhas são instrumento de diálogo imprescindível a estrutura democrática porque possibilitam que os eleitores – cidadãos que exercem o voto – conheçam a ideologia, as propostas, os projetos dos candidatos (partidos e coligações) que concorrem aos cargos de representantes para que exerçam o seu poder de sufrágio de forma livre e consciente. Contudo, devido a importância deste

⁶⁰ SILVA NETO. Manoel Jorge. **Curso de Direito Constitucional**. 4.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 781-782.

momento para o resultado do processo eleitoral, as campanhas tem sido alvo de manipulação em favor daqueles que do poder abusam e da corrupção se valem.

O exercício do sufrágio (o voto) deve ocorrer de maneira desvinculada de qualquer influência que não sejam os próprios valores individuais de cada eleitor. A liberdade deve estar presente sempre que houver participação do povo na vida política da sociedade e isto é premissa para a efetivação da democracia. Afinal de contas, de que valeria ao povo a titularidade da soberania se não pudessem exercê-la com liberdade? De que valeria um Estado fundado no poder do povo se este não puder eleger os seus representantes dentre alternativas reais? De que adiantaria a democracia se os cidadãos não forem colocados frente a alternativas e postos em condição de poder escolher entre uma e outra?⁶¹

Partindo destas reflexões, este trabalho terá o escopo de demonstrar que o regime político adotado pela Constituição Federal está mitigado com a utilização do sistema privado de arrecadação de recursos para financiamento de campanhas eleitorais, vez que este modelo de financiamento abre espaço para a influência do poder econômico, principalmente através do abuso de poder e da corrupção, na gerência da vida político-eleitoral, proporcionando a desigualdade nas disputas eleitorais, a influência na tomada de decisão dos eleitores no momento de exercício do sufrágio e o desvirtuamento da representatividade democrática.

⁶¹ Para Norberto Bobbio, “ mesmo para uma definição mínima de democracia como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria. É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra.

Quando a sociedade passa a ser concebida como um conjunto de indivíduos atomizados e iguais, e não mais como estamentos ou ordens, é o povo que encarna a função de detentor da soberania. Mas, para que seja possível o exercício útil e realista deste poder soberano, sem dele ser privado seu exclusivo titular, adota-se o modelo da delegação de parcela do poder político a alguns membros do corpo social, por ele eleitos para serem seus representantes, por tempo certo e a fim de que decidam as questões afetas a todos em sua vida comunitária”. (BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 7.ed. São Paulo: Paz e Terra, p. 30-31.)

3 PODER E CORRUPÇÃO

3.1 PODER POLÍTICO E PODER ECONÔMICO

A concepção de poder está intrinsecamente ligada a ideia de Estado, “embora a sua essencialidade aparecesse como atributo que tinha as suas nascentes na natureza do homem”.

Este tópico será iniciado com uma breve análise acerca da relação do Estado com o poder e posteriormente alcançará o seu objetivo principal, que é entender a necessidade que tem os homens em querer alcançar este poder, dele abusar para satisfazer desejos individuais e por tudo isto, desvirtuar o caminho de uma sociedade trazendo prejuízos irreparáveis.

Consoante magistério de Jorge Miranda⁶²:

O Estado é um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irreduzível contradição consigo mesma e está dividida por antagonismos irreconciliáveis. Para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes, não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, torna-se necessário um poder colocado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e mantê-lo dentro dos limites da “ordem”: esse poder é o Estado.

O conceito de Estado comporta várias acepções (filosófica, jurídica e sociológica)⁶³, e todas se fundamentam na ideia do poder.

Para Dalmo de Abreu Dallari⁶⁴:

O problema do poder, para muitos autores, é o tema central da Teoria Geral do Estado, havendo mesmo quem sustente que o Estado não só tem um poder, mas é um poder. Esta é praticamente a teoria de Burdeau, que conceitua o Estado como a institucionalização do poder.

Este conceito parte da perspectiva jurídica da definição de Estado defendida por Georges Burdeau⁶⁵ que afirma, sobretudo, o aspecto institucional do poder. Para ele, o Estado se forma quando o poder assenta numa instituição e não num homem.

⁶² MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Tradução da edição portuguesa. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 163

⁶³Para Paulo Bonavides “há pensadores que intentam caracterizar o Estado segundo posição predominantemente filosófica; outros realçam o seu lado jurídico e, por último, não faltam aqueles que levam mais em conta a formulação sociológica de seu conceito. (BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 116-117)

⁶⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p.110.

É a partir desta perspectiva de poder que surge a possibilidade do poder político ser transferido/delegado aos governantes pelos governados, devendo observar as normas jurídicas que legitimam esta outorga e conduzem os atos daqueles que passarão a administrar a vida pública.

Neste sentido afirma Marcus Vinicius Furtado Coêlho⁶⁶:

O direito impõe-se pelo poder, mas entre suas missões basilares está a contenção ou regulação do uso do poder, que apenas é lícito quando destinado a cumprir os fins do Estado, que é a obtenção de harmonia social e o bem de todos.

Paulo Bonavides⁶⁷ entende o Estado como uma organização do poder, porque é ele “que possui o monopólio da coação organizada e incondicionada, não somente emite regras de comportamento senão que dispõe dos meios materiais imprescindíveis com que impor a observância dos princípios por ventura estatuídos de conduta social”.

Desde sempre, em toda história da humanidade, as relações políticas travadas entre os seres humanos estão sempre relacionadas com a existência e interferência do poder. Em seu livro curso de Ciência Política, Paulo Bonavides⁶⁸ afirma que o poder é um elemento essencial constitutivo do Estado, pois representa “aquela energia básica que anima a existência de uma comunidade humana num determinado território, conservando-a unida, coesa e solidária”.

Denise Goulart S. Sobierajski⁶⁹ posiciona-se quanto ao conceito de poder político, distinguindo-o das demais modalidades de poder e fundamentando a sua definição no regime democrático de governo, o que necessariamente importa para tal definição, vez que altera a elucidação da titularidade e do exercício do poder. Assim conceitua:

Reside nos fundamentos da democracia a diferença singular entre o poder político e as demais nuances do poder: aquele emana do povo (tal qual prescreveu a Declaração dos Direitos Humanos de 1789) e, como tal, atinge em magnitude o conceito da legitimidade, o que lhe confere a possibilidade de resolver os problemas sociais e harmonizar a convivência humana. Destarte, configura-se indispensável à convivência social a existência deste

⁶⁵BURDEAU *apud* BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 67.

⁶⁶ COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito eleitoral e processo eleitoral – Direito penal eleitoral e direito político**. 2.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 247.

⁶⁷ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 116-117.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 115.

⁶⁹ SOBIERAJSKI, Denise Goulart Schlickmann. **Financiamento de campanhas eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 20.

poder político, organizado, constituído dentro das normas e preceitos que estruturam a sociedade e legítimo.

No âmbito político, para José Jairo Gomes⁷⁰, “em que se destacam as relações estabelecidas entre indivíduos e entre grupos, compreende-se o poder como a capacidade de influenciar, condicionar ou mesmo determinar o comportamento alheio”.

Em uma democracia o poder político representa a vontade da maioria concretizada através do governante. Neste tipo de regime a força decorrente do poder não constitui a sua essência, mas apenas uma das condições que proporcionam a organização do Estado.

Neste diapasão, José Afonso da Silva⁷¹ aponta a relação que há entre o poder e a democracia, entende que “o que dá essência à democracia é o fato de o poder residir no povo. Toda democracia, para ser tal, repousa na vontade popular no que tange à fonte e exercício do poder, em oposição aos regimes autocráticos em que o poder emana do chefe, do caudilho, do ditador”.

Quanto à titularidade do poder, deve-se esclarecer que existem duas perspectivas: uma que parte do Estado, “descrito como comunidade, organização e pessoa colectiva, onde o poder é necessariamente exercido por órgãos, agentes, entidades ou pessoas físicas no desempenho de serviços ou funções em seu benefício ou a ele imputados”; e outra que tem “a titularidade do poder no povo, conjunto de cidadãos dotados de direitos de participação activa na vida pública (os direitos políticos⁷²)”.⁷³

⁷⁰ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 7.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011, p. 216.

⁷¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 133.

⁷² Consoante magistério de Dirley da Cunha Júnior, em sua obra *Curso de Direito Constitucional*, “no capítulo IV do título II, a Constituição brasileira dispôs de um conjunto de normas para disciplinar o exercício da soberania popular (arts. 14 a 16). Tais normas, por tratarem da participação do povo no processo de condução da vida política nacional, receberam a designação de *direitos políticos*.”

As normas constitucionais sobre os direitos políticos, tal como ordenadas na Constituição, delinham duas modalidades de direitos políticos: os *direitos políticos positivos* e os *direitos políticos negativos*.

As normas concernentes aos direitos políticos positivos estabelecem as condições para o exercício da cidadania política, compreendendo, como núcleo fundamental, as prerrogativas de votar e ser votado.

Já as normas atinentes aos direitos políticos negativos cuidam de limitar o exercício da cidadania, disciplinando as hipóteses de inelegibilidades e perda e suspensão dos direitos políticos. (CUNHA JÚNIOR. Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 2.ed. Salvador: Jus Podivm, 2008, p. 743-744)

⁷³ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Trad. da edição portuguesa. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 214.

Consoante lição de Jorge Miranda⁷⁴:

É necessário considerar em conjunto a titularidade e o exercício do poder, porquanto: a) A titularidade do poder no Estado vem a par da titularidade de poderes funcionais ou competências nos órgãos, poderes esses que correspondem ao desenvolvimento de funções do Estado e que são de exercício obrigatório (embora em termos bastante diversos conforme as funções); b) Também a titularidade do poder no povo em democracia implica exercício de poder, pelo menos o exercício do poder de escolher todos ou alguns dos governantes através de qualquer forma de eleição; e a atribuição deste poder de escolha ao povo ou ao colégio eleitoral é, sob alguns prismas, semelhante à atribuição de competência aos órgãos governativos.

Portanto, o poder político é exercido por seus titulares em dois momentos: primeiro quando o povo, dentro de um regime democrático, exerce, através do sufrágio universal, o poder de escolha dos governantes; e no segundo momento, quando o poder de titularidade do Estado é exercido por meio de seus órgãos e agentes.

Esta discussão acerca da titularidade do poder é de suma relevância para este trabalho, porque é a partir daqui que se inicia a discussão em torno da utilização do poder por parte dos agentes públicos instituídos nos cargos de governantes ou por aqueles que aspiram ao mandato político – representantes da vontade da maioria – para captarem o sufrágio e, conseqüentemente, representarem objetivamente/formalmente/fisicamente o Estado (através de seus órgãos e instituições) titular do poder.

Contudo, na realidade de uma sociedade capitalista existe outra fonte de poder distinta daquela que emana intrinsecamente do povo partícipe de um regime democrático, trata-se aqui do poder econômico que também “funciona como um aglutinador da vida social⁷⁵” e que possui grande influência na vida política de um Estado, bem como em todas as relações políticas individuais.

O poder econômico é expressão que designa a ideia de capacidade, condição, vinculadas a valor patrimonial. Denota a ideia de valor que pode ser apreciado no comércio, no mercado, que pode ser auferido pecuniariamente ou em dinheiro; refere-se à propriedade, posse ou controle de bens ou serviços.⁷⁶

⁷⁴ *Ibidem, loc. cit.*

⁷⁵ PEDRÃO, Fernando. **Economia, Política e Poder na periferia globalizada**. Salvador: Jus Podivm, 2009, p.27.

⁷⁶ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 7.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011, p. 217.

A conceituação deste instituto é muito pertinente ao desenvolvimento do trabalho, vez que os temas que serão abordados posteriormente – abuso de poder e corrupção – são normalmente ações que decorrem da interferência do poder econômico, e que, na maioria das vezes, proporciona a desigualdade dos candidatos na disputa eleitoral e até mesmo a liberdade de escolha do eleitor através da captação ilícita do sufrágio e do uso de instrumentos influenciadores.

Para Adriano Soares Costa⁷⁷, o poder econômico e o poder político são fatos inelimináveis da vida em sociedade e por tal motivo, não há como negar que ambos influenciam as eleições. Para ele, ambos são fatos sociologicamente apreendidos, frutos do convívio social e do regime econômico capitalista adotado, cabendo ao direito positivo impor contornos ao seu exercício legítimo, tornando ilícito todo uso nocivo do poder econômico ou do poder político, que contamina a liberdade do voto e o resultado legítimo das eleições.

Definidos os aspectos basilares deste trabalho, quais sejam: o Estado democrático brasileiro e o poder emanado do povo e que em seu favor deverá ser exercido, expressamente dispostos no âmbito da Constituição Federal de 1988 como princípios fundamentais, passar-se-á a análise de dois institutos que caracterizam o desvirtuamento e a deturpação destas premissas e que impedem a aceitação do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais.

3.2 ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO NAS CAMPANHAS ELEITORAIS

Conforme significação atribuída pelo dicionário *Houaiss*⁷⁸, a palavra abusar significa: usar de modo inadequado; usar em excesso, exceder-se; tirar vantagem, aproveitar-se, explorar; fazer mau uso de condição superior.

Fávila Ribeiro⁷⁹ esclarece, partindo da visão de poder apresentada por *Thomas Hobbes*, que o constante estado de desejo é a mola que impulsiona o homem, sendo o poder o desejo preponderante, aguçado pelo apetite de

⁷⁷ COSTA, Adriano Soares. **Instituições de direito eleitoral**. 8.ed. rev. amp. e atual.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 357.

⁷⁸ ABUSO. *In*: Minidicionário Houaiss da língua portuguesa. Organizado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de dados da Língua Portuguesa. 2.ed. rev.e aum. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004, p.6.

⁷⁹ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 9.

experimentar todas as suas formas. Para a autora aí está a base do abuso do poder na esfera estatal, vez que essas condições próprias da natureza humana são transplantadas para o artefato estatal, que passa então, a reproduzir as disposições dos que se apropriam dos seus centros de dominação, expandindo ininterruptamente os seus desejos incontidos.

José Jairo Gomes⁸⁰ em lição espetacular delinea o conceito de abuso de poder e todos os aspectos que o envolvem:

Destarte, a expressão *abuso de poder* deve ser interpretada como a concretização de ações – ou omissões – com vistas a influenciar ou determinar opções e comportamentos alheios; tais ações denotam mau uso de recursos detidos, controlados pelo beneficiário ou a ele disponibilizados. As condutas levadas a cabo não são razoáveis nem normais à vista do contexto em que ocorrem, revelando existir exorbitância, desdobramento ou excesso por parte do agente.

Aduz ainda o renomado autor, que a concretização do abuso do poder só poderá ocorrer quando houver uma ofensa ao processo eleitoral, ou seja, quando há um comprometimento da normalidade ou legitimidade das eleições, bem como pela subversão da vontade do eleitor, quando a sua esfera de liberdade é violada, ou pelo comprometimento da igualdade da disputa.⁸¹

O abuso de poder político ocorre mediante o uso indevido de cargo ou função pública, sempre com a finalidade de angariar votos para determinado candidato, onde a gravidade da ação é percebida na utilização do *múnus público* com desvio de finalidade para influenciar o eleitorado⁸².

Normalmente o abuso de poder político está intimamente ligado com o poderio econômico, vez que a conjuntura atual da sociedade capitalista globalizada não permite que passos tão largos sejam dados sem um bom aparato financeiro.

Deste modo, o abuso do poder econômico também se instaura no âmbito eleitoral, viabilizando, através de subsídios financeiros a captação de votos e apoio eleitoral. Ressalte-se que o abuso de poder econômico, assim como o abuso de poder político, se configura a partir do momento em que a conduta extrapola os limites da legalidade e moralidade aceitas socialmente. Para Djalma Pinto⁸³,

⁸⁰ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001, p.217.

⁸¹ *Ibidem*, loc. cit.

⁸² COSTA, Adriano Soares. **Instituições de direito eleitoral**. 8.ed. rev. amp. e atual.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 357.

⁸³ PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010, p.220.

“vislumbra-se, porém, a configuração desse ilícito em toda e qualquer ação destinada a transformar o voto em mercadoria passiva de troca por bens ou favores”.

Para José Jairo Gomes⁸⁴:

De modo geral, os fatos que caracterizam abuso de poder político não se confundem com os que denotam abuso de poder econômico. Em tese, tais formas de abuso de poder são independentes entre si, de sorte que uma pode ocorrer sem que a outra se apresente.

Mas em numerosos casos as duas figuras andam juntas. Esse fenômeno bem pode ser designado como abuso de poder “político-econômico”. Aqui, o mau uso do poder político é acompanhado pelo econômico, estando ambos inexoravelmente unidos. Essa modalidade de abuso de poder tem sido reconhecida pela Corte Superior.

O Tribunal Superior Eleitoral⁸⁵ define as duas vertentes de abuso de poder, contudo, reconhece em jurisprudência a relação entre elas⁸⁶:

O abuso do poder político ocorre nas situações em que o detentor do poder, [...] vale-se de sua posição para agir de modo a influenciar o eleitor, em detrimento da liberdade de voto. Caracteriza-se dessa forma, como ato de autoridade exercido em detrimento do voto.

Temos exemplo de abuso do poder político quando, na véspera das eleições, o prefeito candidato à reeleição ordena que fiscais municipais façam varredura em empresas de adversários políticos e não o façam em relação a empresas de amigos e companheiros de partido.

O abuso de poder econômico em matéria eleitoral se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos que representem valor econômico, buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando assim a normalidade e a legitimidade das eleições. (AgRgRESPE nº 25.906, de 09.08.2007 e AgRgRESPE nº 25.652, de 31.10.2006).

Há uma busca incessante por parte de determinados cidadãos pelo cargo de governantes. Isto se dá porque o alcance deste status representa conseqüentemente à tomada da gerência do Estado nas mãos, de modo que, aqueles que dele se apropriam, deixam de obedecer e passam a mandar.

Diante dos inúmeros casos de abuso de poder noticiados diariamente nos veículos de comunicação do Brasil, chega-se a conclusão de que, em diversos

⁸⁴ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001, p.221.

⁸⁵ CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda eleitoral**: de acordo com o código eleitoral e com a Lei nº 9.504/97. Disponível em: < www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a#abuso-do-poder-economico >. Acesso em: 20 mai. 2013.

⁸⁶ “[...] 3. O abuso de poder econômico entrelaçado com o abuso de poder político pode ser objeto de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), porquanto abusa do poder econômico o candidato que despende recursos patrimoniais, públicos ou privados, dos quais detém o controle ou a gestão em contexto revelador de desdobraimento ou excesso no emprego desses recursos em seu favorecimento eleitoral. Precedentes: REspe nº 28.581/MG, de minha relatoria, DJe de 23-9-2008; REspe nº 28.040/BA, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 1º-7-2008 [...] (TSE – AAI nº 11.708/MG – DJe 15-4-2010, p. 18-19)”. (*Op. cit.*, p. 221)

casos, quando um sujeito se predispõe a alcançar um cargo de representante do povo e, conseqüentemente de agente da vida pública ele não o faz com o intuito do bem coletivo, mas sim com o fito de alcançar interesses pessoais; o que se busca bem verdade, é a capacidade, legitimada, de determinar o comportamento dos outros⁸⁷ para fruição particular dos benefícios gerados.

Neste sentido, verifica-se que todo Estado implica uma diferenciação entre governantes e governados, entre homens que mandam e homens que obedecem, entre os que detêm o poder e os que a ele se sujeitam.⁸⁸

Para Ives Gandra da S. Martins⁸⁹, “quando um homem deseja o poder, sua ambição é voltada para si mesmo, raramente para a comunidade. Por astúcia, por habilidade, pode o homem no poder procurar o bem da comunidade, ofertar um ideal de grandeza da pátria, mas o que o político busca é a sua auto-realização”.

O que muito tem se visto, fato que não é recente na história do país, muito pelo contrário, é que os governantes se utilizam da máquina pública para satisfazer interesses particulares, dentre eles a manutenção e perpetuação do poder uma vez adquirido. É o que afirma José Jairo Gomes⁹⁰:

No Brasil, é público e notório que agentes públicos se valem de suas posições para beneficiar candidaturas. Desde sua fundação, sempre houve intenso uso da máquina administrativa estatal: ora são as incessantes (e por vezes inúteis) propagandas institucionais (cujo real sentido é, quase sempre, promover o agente político), ora são as obras públicas sempre intensificadas em anos eleitorais e suas monótonas cerimônias de inauguração, ora são os acordos e as trocas de favores impúblicáveis, mas sempre envolvendo o apoio da Administração Pública. Ora é o aparelho do Estado desviado de sua finalidade precípua e posto a serviço de um fim pessoal, ora são oportunistas transferências de recursos de um a outros entes federados.

Passa a existir, portanto, um desvirtuamento da finalidade da gestão da vida pública; aqueles que foram escolhidos para gerir o poder Estatal (sejam eles escolhidos para atuar no executivo ou legislativo) em nome do povo, passam a tomar para si o poder do Estado, deixando de observar limites que lhes são impostos

⁸⁷ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero; Trad. Daniela Beccaccia Versiani. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 455.

⁸⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 116-117

⁸⁹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Uma teoria do poder e o financiamento de campanhas para alcançá-lo. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. 1.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 281.

⁹⁰ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001, p.217.

pelo ordenamento jurídico para se beneficiar de vantagens ilegalmente adquiridas com o fito de se sobressair em face dos seus oponentes na disputa eleitoral.

A cada eleição percebe-se que as disputas eleitorais brasileiras tem se tornado cada vez mais caras. Isto se dá porque, além da dimensão das eleições brasileiras, seja ela no âmbito federal, estadual ou municipal, bem como o contingente eleitoral e a configuração territorial do país, convencionou-se que o voto tem o seu valor, não se trata aqui de um valor axiológico, do valor utilizado no sentido que realmente merece um voto, aquele que deveria ser atribuído por ser o voto o instrumento de efetivação do sufrágio, mas o valor que tem se considerado é o valor pecuniário que não necessariamente implicará numa compra, mas um custo, um investimento para o partido ou candidato.

Esta avaliação pecuniária sobre o voto ocorre porque este foi o meio pelo qual aqueles sujeitos que buscam o poder e a sua manutenção, encontraram de tornar mais fácil a conquista do voto. Através de recursos financeiros conseguem angariar votos apenas pagando por eles, o trabalho da conquista fundada na defesa da ideologia do partido, na simpatia do eleitor pelo candidato, ou até mesmo por convencimento alheio é algo que requer muita disposição, de modo que estabelecer o voto como uma moeda de troca é tarefa muito mais fácil e vantajosa, tanto para os políticos candidatos, quanto para o eleitor, que em sua maioria vive em situação de pobreza e normalmente necessita daquele recurso.

A captação ilícita do sufrágio, conduta vedada pelo ordenamento jurídico, interfere na liberdade do voto e na livre escolha do eleitor.

Enquanto a proibição do abuso de poder destina-se a proteger a normalidade e legitimidade das eleições, a captação ilícita do sufrágio é proibida com o intuito de preservar a liberdade de escolha do eleitor⁹¹, todavia apesar de estar voltada para o arbítrio do indivíduo, a ilicitude na captação do sufrágio também afeta a normalidade de um processo eleitoral. Mas optou-se por tratar deste tema aqui no tópico destinado à corrupção porque pela leitura de alguns autores concluiu-se que a ação de captação de sufrágio é, assim como a corrupção, vista como uma atitude, principalmente, imoral.

⁹¹ COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito eleitoral e processo eleitoral** – Direito penal eleitoral e direito político. 2.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 261.

Para Gustavo Henrique Dietrich⁹²:

O indivíduo mais forte economicamente – e moralmente abaixo da linha que o separa dos homens de bem – seduz, através de vantagens econômicas e de argumentos astuciosos, cidadãos politicamente indolentes e moralmente apáticos, dando origem, nos dizeres de Ferri, a um par criminoso, constituído “por um indivíduo de vontade forte (incubo) que domina um outro de vontade débil (súcubo)”. O íncubo, no campo da absoluta imoralidade, impõe sua vontade de obter o voto para si, e o súcubo, em sua fraqueza de espírito e muitas vezes na seara da amoralidade – sem o senso do bem e do mal, ao menos na esfera dos deveres de cidadania -, aceita a vantagem oferecida, trocando sua consciência muitas vezes por alguns trocados ou por um prato de comida.

A pobreza do povo brasileiro também fomenta a corrupção eleitoral, pois o cidadão pobre, já oprimido pela omissão dos políticos, deles nada espera; prefere, muito mais, uma vantagem imediata que lhe mate a fome, do que depositar simplesmente esperança na urna. Com isso, vende a consciência para os rapinadores de votos.

O art. 41-A da Lei das Eleições⁹³ apresenta os pressupostos de configuração da captação ilícita de sufrágio, são eles: a prática de uma ação, ou seja, doar, oferecer, entregar ou prometer bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza; a existência do eleitor na relação; o resultado a que se propõe, ou seja, a obtenção do voto; a participação direta ou indireta do candidato, ou a sua ciência inequívoca; o limite temporal – o fato deve ocorrer entre a data de registro de candidatura e a data da eleição.⁹⁴

Visando resguardar o livre arbítrio do eleitor o Tribunal Superior Eleitoral, diante de vasta jurisprudência⁹⁵, tem entendido que para configurar a ação ilícita não

⁹² DIETRICH, Gustavo Henrique. A corrupção eleitoral passiva e a figura atípica da promessa de apoio político. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: RT, v. 797 ano 1991, p. 485-491.

⁹³ Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990. (Incluído pela Lei nº 9.840, de 28.9.1999) § 1º Para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no especial fim de agir. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) § 2º As sanções previstas no caput aplicam-se contra quem praticar atos de violência ou grave ameaça a pessoa, com o fim de obter-lhe o voto. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) § 3º A representação contra as condutas vedadas no caput poderá ser ajuizada até a data da diplomação. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) § 4º O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

⁹⁴ COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito eleitoral e processo eleitoral** – Direito penal eleitoral e direito político. 2.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 262.

⁹⁵ “[...]. Cassação. Captação ilícita de sufrágio. [...]” NE: “Ademais, para a condenação por captação ilícita de sufrágio, basta que haja o oferecimento, promessa ou doação de bem ou vantagem em troca do voto do eleitor, com a participação ou anuência do candidato, não se exigindo a demonstração da potencialidade lesiva da conduta ou da significância ou valor da benesse oferecida.” (Ac. de 6.5.2010 no AgR-AC nº 76516, rel. Min. Marcelo Ribeiro.)

é preciso demonstrar a potencialidade lesiva da conduta, ou seja, “para a configuração do abuso de poder, não se exige nexos de causalidade, entendido esse como a comprovação de que o candidato foi eleito efetivamente devido ao ilícito ocorrido, mas que fique demonstrado que as práticas irregulares teriam capacidade ou potencial para influenciar o eleitorado⁹⁶”.

Contudo, defende-se aqui a ideia que a captação irregular do sufrágio não ocorre somente pelos modos previstos pelo art. 41-A da Lei 9.504/97. Entende-se que meios indiretos são utilizados para influenciar a vontade do eleitor na hora de decidir qual o seu representante. É sabido, porém, que cada indivíduo, sempre, em todos os setores da vida, em todas as decisões que se propõe a tomar, considera aspectos que permeiam a sua realidade, como por exemplo: religião, família, classe social, grupo de amigos, vida profissional, dentre tantas outras circunstâncias que envolvem a sua vida. Todavia os meios indiretos que se quer alcançar aqui são

“Representação. Art. 41-A da Lei nº 9.504/97. Candidato. Deputado estadual. [...]. 3. A pacífica jurisprudência desta Corte Superior já assentou ser desnecessário aferir potencialidade nas hipóteses do art. 41-A da Lei das Eleições, porquanto essa norma busca proteger a vontade do eleitor. [...]” (Ac. de 8.10.2009 no RO nº 2.373, rel. Min. Arnaldo Versiani.)

“[...] 3. A jurisprudência desta c. Corte Superior não exige a participação direta do candidato, bastando o consentimento, a anuência em relação aos fatos que resultaram na prática do ilícito eleitoral. [...]” (Ac. de 22.6.2010 no REspe nº 30274, rel. Min. Marcelo Ribeiro.)

“[...] Ação de investigação judicial eleitoral. Captação ilícita de sufrágio. Existência de prova consistente e suficiente da existência de captação ilícita de votos. Aquisição e doação de pulverizador em momento crítico do período eleitoral por interposta pessoa. Utilização de cheque de empresa do candidato para a aquisição do equipamento. Especial fim de agir caracterizado. Desnecessidade de pedido expresso de voto. [...]” (Ac. de 18.3.2010 no AgR-REspe nº 35.804, rel. Min. Cármen Lúcia.)

“[...]5 Eleições 2008. Prefeito. Representação. Captação ilícita de sufrágio. Art. 41-A da lei 9.504/97. Configuração. Conhecimento prévio. Demonstração. Multa pecuniária. Proporcionalidade e razoabilidade. Não provimento. 1. A decretação de nulidade de ato processual sob a alegação de cerceamento de defesa - inobservância do art. 22, I, a, da LC 64/90 - pressupõe a efetiva demonstração de prejuízo, nos termos do art. 219 do CE, o que não ocorreu no caso concreto. Precedentes. 2. A caracterização da captação ilícita desufrágio pressupõe a ocorrência simultânea dos seguintes requisitos: a) prática de uma das condutas previstas no art. 41-A da Lei 9.504/97; b) fim específico de obter o voto do eleitor; c) participação ou anuência do candidato beneficiário na prática do ato. 3. Na espécie, o TRE/MG reconheceu a captação ilícita com esteio na inequívoca distribuição de material de construção em troca de votos - promovida por cabos eleitorais que trabalharam na campanha - em favor das candidaturas do agravante e de seu respectivo vice. 4. O forte vínculo político e familiar evidencia de forma plena o liame entre os autores da conduta e os candidatos beneficiários. Na hipótese dos autos, os responsáveis diretos pela compra de votos são primos do agravante e atuaram como cabos eleitorais - em conjunto com os demais representados - na campanha eleitoral. 5. A adoção de entendimento diverso demandaria o reexame de fatos e provas, providência inviável em sede extraordinária, a teor da Súmula 7/STJ. 6. O valor da multa pecuniária foi fixado com fundamento na complexidade do esquema de aquisição, armazenamento e distribuição de materiais de construção e na reiterada prática dessa conduta visando à prática da captação ilícita de sufrágio.” (Ac. de 1.12.2011 no AgR-REspe nº 815659, rel. Min. Nancy Andrighi.) (**Captação ilícita de sufrágio**. Disponível em: <http://temasselecionados.tse.jus.br/temasselecionados/captacao-de-sufragio>. Acesso em: 05. mai.2013)

⁹⁶COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito eleitoral e processo eleitoral** – Direito penal eleitoral e direito político. 2.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 260.

aqueles sutilmente utilizados no decorrer das campanhas eleitorais que se distinguem daqueles dispostos na vedação, mas que possuem potencialidade de interferir na decisão do cidadão e que por vezes são considerados pelos Juízos eleitorais como ilícitos sem expressão, um grande exemplo é o uso indevido dos meios de comunicação.

Para Fernando Pedrão⁹⁷, a inter-relação entre o poder político e o poder econômico, desenvolve-se, concomitantemente, em diversos níveis de estruturação social, veja:

As novas condições de alienação dos que são formalmente integrados ao sistema de poder, é um fenômeno que revela formas de separação ideológica que não dependem somente de renda pessoal, senão de acesso a consumo e a poder político. O controle ideológico se realiza através de diferentes redes de educação e informação, que desinformam ao selecionar quais informações se reconhece como úteis ou adequadas.

Ratificando este pensamento, Celso Antônio Bandeira de Mello⁹⁸ afirma:

No país o contingente de eleitores que não acedem a livros, revistas e até mesmo jornais (para não se falar de outros veículos transmissores de cultura, como cinema e teatro) é altamente expressivo, não apenas em razão do elevado número de analfabetos, mas também pelo fato de que ser alfabetizado, entre nós, de modo algum significa sequer fluência de leitura. Muito menos, então significa o hábito ou mesmo a possibilidade efetiva de freqüentar textos escritos. É que o simples acesso a eles demandaria, além de facilidades inexistentes para a maioria, disponibilidades econômicas inalcançáveis, pois as que possuem já são insatisfatórias até mesmo para atender às necessidades básicas da vida.

Faltando aos brasileiros este convívio plúrimo, estes contatos com distintos focos de irradiação cultural ficam inteiramente à mercê dos sobreditos meios de comunicação, os quais, encontrando então, ambiente de absoluta plasticidade, modelam irresistivelmente o pensamento coletivo.

Diante desta realidade tão perniciosa o direito impõe limites ao exercício das funções desempenhadas pelos agentes públicos a fim de afastar a prática do abuso de poder do processo eleitoral. Dentre estas limitações, além dos princípios do Estado democrático de direito e da soberania popular⁹⁹, tem-se, a título de exemplo:

⁹⁷ PEDRÃO, Fernando. **Economia, Política e Poder na periferia globalizada**. Salvador: Jus Podivm, 2009, p. 82-83.

⁹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Representatividade e Democracia. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. 1.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 44 *et. seq.*

⁹⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16.mar.2013.)

os princípios da normalidade e legitimidade das eleições previstos no art. 14, §9º da CRFB¹⁰⁰; os princípios da Administração Pública elencados no rol do art. 37 da CRFB¹⁰¹; a alínea “h” do art. 1º e o art. 22 da Lei Complementar 64/1990¹⁰²; o art. 73 da Lei 9.504/1997¹⁰³

¹⁰⁰ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994). (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em: 16.mar.2013.)

¹⁰¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (*Op.cit.*)

¹⁰² Art. 1º São inelegíveis: h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010) (BRASIL. **Lei Complementar n. 64**, de 18 de maio de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 16.mar.2013.)

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito (*Op. cit.*)

¹⁰³ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária; II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram; III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado; IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados: a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República; c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo; d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo; e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários; VI - nos três meses que antecedem o pleito: a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender

Portanto, pode-se inferir abuso de poder ocorre quando há um uso inadequado do poder político por parte das autoridades designadas para administrar a vida pública. Este mau uso do poder pelas autoridades é uma ameaça a

situações de emergência e de calamidade pública; b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral; c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo; VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição. VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos. § 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional. § 2º A vedação do inciso I do *caput* não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público. § 3º As vedações do inciso VI do *caput*, alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição. § 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR. § 5º No caso de descumprimento do inciso VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o agente público responsável, caso seja candidato, ficará sujeito à cassação do registro. § 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 9.840, de 28.9.1999) § 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do *caput* e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) § 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência. § 7º As condutas enumeradas no *caput* caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III. § 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem. § 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas. § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) § 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) § 12. A representação contra a não observância do disposto neste artigo observará o rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e poderá ser ajuizada até a data da diplomação. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) § 13. O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) (BRASIL. **LEI Nº 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 16.mar.2013)

normalidade do regime democrático de um Estado, pois macula aquele que venha ser uma das maiores representações da democracia: o processo eleitoral.

O abuso de poder deve ser evitado, pois ele permite o surgimento da tão rechaçada ambivalência em um Estado democrático, de modo que desvia a finalidade do regime para algo que lhe é contraditório, neste caso, para interesses particulares.

Fávila Ribeiro¹⁰⁴, em sua obra *Abuso de poder no direito eleitoral*, defende a ideia de que a problemática do abuso do poder tem que ser exposta para que apoios mais abrangentes penetrem a fundo nas circunstâncias concretas da realidade contemporânea, principalmente, para que o regime democrático representativo tenha uma escoreta base de sustentação, afastando qualquer vício que possa macular o caráter genuíno da participação do povo nos processos eleitorais.

A percepção lastimável de que a sociedade está a mercê daqueles que detêm o poder e com a capacidade para exercitá-lo no sentido de satisfazer seus interesses individuais, dá fundamento para querer o afastamento do modelo de arrecadação privada de recursos para as campanhas eleitorais, vez que este modelo aguça o exercício do abuso de poder, proporcionando assim a desigualdade de competição entre os candidatos, a utilização de instrumentos que influenciam a liberdade de escolha dos eleitores, bem como comprometer a normalidade e legitimidade das eleições.

Dada tal realidade, observa-se que sempre levará mais vantagem aquele partido/candidato que possuir mais recursos para investir na campanha, o que dá brecha para que financiadores com más intenções se valham desta necessidade para submeter os seus financiados aos seus desmandos, dando início a um ciclo de corrosão do sistema democrático do país.

É o que afirma Monica Herman S. Caggiano¹⁰⁵:

É lugar comum retornar o tema corrupção a cada início de período eleitoral, por ocasião desses momentos em que a atividade de "fund raising" se acelera, adota tons mais agressivos e a demanda de recursos financeiros para enfrentar os custos da campanha eleitoral transforma partidos políticos

¹⁰⁴ COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito eleitoral e processo eleitoral** – Direito penal eleitoral e direito político. 2.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 248.

¹⁰⁵ CAGGIANO, Monica Herman S. Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, ano 10, n. 41, out./dez. 2002, p. 215-240.

e candidatos em espaços amplamente permeáveis à ação corrosiva de lobbies, de grupos de pressão, das potências econômicas e, em geral, de interesses individuais e individualísticos. De fato, a atividade política, os meios e técnicas de difusão das idéias, os instrumentos de conquista de novos simpatizantes e adeptos, demandam importâncias cada vez mais volumosas, principalmente, nos dias de hoje, diante das sofisticadas metodologias de marketing político de avançada tecnologia e precisão.

O grande ocaso do poder está aí, na ambição humana que não se contenta somente em alcançá-lo e executá-lo conforme os ditames constitucionais e infraconstitucionais, mas em alcançá-lo e utilizá-lo de modo indevido, em benefício próprio, não só para satisfazer interesses momentâneos, mas para satisfazer interesses que irão perdurar no tempo, como a própria manutenção do/no poder.

3.3 A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO POLÍTICO

Como um grande mal que assombra a sociedade brasileira a corrupção surge como tema a ser discutido. Etimologicamente o termo corrupção deriva do latim *corruptio* cujo sentido denota a ideia de deterioração, decomposição, alteração. Entretanto, o sentido figurado desta palavra revela a ideia de depravação, devassidão de desmoralização¹⁰⁶.

Deste modo, levando-se em consideração o último sentido atribuído ao vocábulo, infere-se que o comportamento humano que consubstancia o ato que pode ser denominado de corrupção possui cunho moral, traduzindo sempre a ideia daquilo que é mal em oposição ao reto, ao probó, ao correto, ao justo.¹⁰⁷

Apesar deste comportamento traduzir-se em algo imoral, sempre houve em todas as sociedades quem corrompesse e quem se corrompesse. No Brasil, por exemplo, a corrupção é muitas vezes situada nas suas origens e relacionada com a herança cultural, vista esta como peso a carregar com resignação ou indignação.¹⁰⁸

São fatores pessoais e circunstanciais que contribuem para esta realidade. Na sociedade contemporânea, três fatores se sobressaem: a ideia decorrente do

¹⁰⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, v. 1, jul./set. 1991, p. 1-18.

¹⁰⁷ DANTAS, Frederico Wildson da Silva. A corrupção e a democracia brasileira: considerações sobre a questão da corrupção na formação social brasileira e sua repercussão no regime democrático. **Revista da ESMAL**. Maceió: ESMAL, n. 1, 2002, p.133.

¹⁰⁸ SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável?** : Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980 – 1992). São Paulo: IBCCrim, 1999, p. 401-409.

individualismo utilitarista, onde se entende que é sempre lícito procurar e obter vantagens independentemente dos meios utilizados para alcançar estas vantagens; o materialismo onde reside o interesse material, mola propulsora da vida e do homem, implicando na redução da moralidade a simples ideia de hipocrisia; e por fim o efeito contagiante de que se todos fazem também posso fazer.¹⁰⁹

De acordo com o relatório acerca dos custos da corrupção para o país o Departamento de Competitividade e Tecnologia do Fiesp¹¹⁰ conclui:

O custo extremamente elevado da corrupção no Brasil prejudica o aumento da renda per capita, o crescimento e a competitividade do país, compromete a possibilidade de oferecer à população melhores condições econômicas e de bem estar social e às empresas melhores condições de infraestrutura e um ambiente de negócios mais estável. As ações anticorrupção no Brasil devem ser focadas em duas questões principais: na criação e fortalecimento dos mecanismos de prevenção, monitoramento e controle da corrupção na administração pública e na redução da percepção de impunidade, por meio de uma justiça mais rápida e eficiente, de modo a induzir a mudança do comportamento oportunista. De modo geral, é preciso aumentar a eficiência e intensificar o combate à corrupção no país, que deve ocorrer de forma permanente, com punições severas e imediatas.

Os limites deste trabalho se reduzem a análise da corrupção na sua acepção política, ou seja, a problemática da corrupção será encarada como um fenômeno político¹¹¹, reduzido ao âmbito das campanhas eleitorais, onde os políticos se valem deste comportamento para angariar votos e vitórias eleitorais.

A corrupção política deve ser entendida como um comportamento desvinculado daquele moralmente aceito no âmbito da Administração pública. Neste sentido Frederico Wilson da Silva Dantas¹¹² apresenta o conceito de corrupção, para ele, “a corrupção, nesse sentido, é uma espécie de influência exercida ilicitamente pelo agente no exercício de uma função pública”.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹¹³:

Em termos gerais, a corrupção consiste num desvio de conduta aberrante em relação ao padrão moral consagrado pela comunidade. Não apenas um desvio, mas um desvio pronunciado, grave, insuportável.

¹⁰⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, v. 1, jul./set. 1991, p. 1-18.

¹¹⁰

¹¹¹ *Op.cit.*

¹¹² DANTAS, Frederico Wildson da Silva. A corrupção e a democracia brasileira: considerações sobre a questão da corrupção na formação social brasileira e sua repercussão no regime democrático. **Revista da ESMAL**. Maceió: ESMAL, n. 1, 2002, p. 132-133.

¹¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, v. 1, jul./set. 1991, p. 1-18.

Embora não seja apanágio das autoridades, é a conduta destas que se tem em mira, quando se fala de corrupção. [...]

Em sentido mais restrito, o termo se refere à conduta de autoridade que exerce o Poder de modo indevido, em benefício de interesse privado, em troca de uma retribuição de ordem material

Ainda para o autor retromencionado, existem alguns aspectos negativos que constituem sérios embaraços não só para a implantação do sistema democrático, como para o seu bom funcionamento e para que este sistema tenha uma razoável probabilidade de êxito é necessário que sejam equacionados. Para ele, a corrupção, que deve ser tratada como uma doença, pois é o fator negativo que produz o maior dano à sociedade, afetando principalmente a representação, classe política onde tudo se decide.¹¹⁴

Diante disto, a percepção da existência da corrupção no processo eleitoral fica bastante nítida quando se observa os custos de uma campanha. Na busca pelo poder legitimado, devido todos os motivos até aqui já expostos, o voto do cidadão tornou-se alvo de extrema cobiça. De modo que através do comportamento corrupto unem-se abuso de poder político e econômico para angariar a maior quantidade de votos.

No âmbito das disputas eleitorais, meio pelo qual se alcança cargos de representatividade dos poderes do Estado percebe-se que se tem adotado cada vez mais condutas no sentido de arrecadar recursos financeiros para enfrentar os custos das campanhas.

Para Sérgio Habib¹¹⁵, seja o poder político, seja o poder econômico, ambos são capazes de corromper para alcançar as suas finalidades, toda a corrupção, do poder emana, por meio de propinas e subornos tudo se consegue.

A grande preocupação com esta utilização ilimitada de dinheiro nas campanhas eleitorais, além da influência que pode exercer sobre a liberdade de escolha do cidadão, está no fato de que estes financiamentos geram uma espécie de dependência daqueles que financiam, tornando a gestão dos financiados limitada as suas vontades individuais¹¹⁶. Como contrapartida do investimento os governantes

¹¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 76-77.

¹¹⁵ HABIB, Sérgio. **Brasil: quinhentos anos de corrupção. Enfoque sócio-histórico-jurídico-penal**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994, p. 104-105.

¹¹⁶ As vontades individuais podem ser estendida as vontades de familiares, grupos econômicos, amigos, parentes etc.

obrigam-se a satisfazer os interesses dos seus investidores, que de certa maneira, diante da conjuntura do processo eleitoral atual, foram os responsáveis pela vitória eleitoral, pelo alcance do cargo público almejado – fato mais do que percebido pela sociedade brasileira. Seria, portanto, ingênuo reconhecer que os empresários contribuem para a eleição de um candidato por mero altruísmo, e que esta contribuição não iria implicar em um vínculo deste candidato com os interesses de quem o financiou.¹¹⁷

Conforme nos informa Djalma Pinto¹¹⁸, “a corrupção costuma ter seu ponto de partida no financiamento das campanhas. Embora indiscrepante a constatação desse problema, não tem ele recebido a devida atenção da sociedade, que continua pagando um preço elevado pela omissão”.

Devido à influência da corrupção na conjuntura político-eleitoral da sociedade brasileira este tema foi abordado com o intuito de fortalecer e fundamentar o argumento da necessidade da adoção do sistema público exclusivo de campanha, como uma tentativa de inibir este tipo de comportamento no âmbito eleitoral, visto que “é uma das mais nefastas formas de subtrair a liberdade de consciência e a liberdade de pensamento de um cidadão¹¹⁹”.

3.3.1 A tolerância da corrupção em face da impunidade decorrente da relação entre a corrupção, o modo de governar e as leis

O dano causado pela corrupção fica ainda maior porque a sociedade brasileira é tolerante para com a corrupção. O que se afirma e com veemência, é que a corrupção sempre existiu no Brasil ocorrendo na sua fase colonial, imperial e republicana¹²⁰.

¹¹⁷ DANTAS, Frederico Wildson da Silva. A corrupção e a democracia brasileira: considerações sobre a questão da corrupção na formação social brasileira e sua repercussão no regime democrático. **Revista da ESMAL**. Maceió: ESMAL, n. 1, 2002, p. 141.

¹¹⁸ PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 290.

¹¹⁹ DIETRICH, Gustavo Henrique. A corrupção eleitoral passiva e a figura atípica da promessa de apoio político. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: RT, v. 797 ano 1991, mar. 202 p. 485-491

¹²⁰ HABIB, Sérgio. **Brasil: quinhentos anos de corrupção**. Enfoque sócio-histórico-jurídico-penal. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994, p 73.

Adaptados a esta realidade os cidadãos passam a admitir que a corrupção é algo inevitável, normal, contra a qual não há como se lutar, acusando, inclusive, quem pense de modo diverso de moralista ou conservador. Para Flávia Schilling¹²¹, “a corrupção começa a ser identificada como corrupção sistêmica, passa a ser vista como uma prática de governo, um elemento, um mecanismo da arte de governar, passando a ser aceita, inclusive, desde que dentro de um padrão de normalidade.

Esta realidade histórica do Brasil gera a falta de uma referência para conduzir a conduta das pessoas, que passam a incorporar a realidade da corrupção como algo normal, isto faz com que pessoas honestas ajam desonestamente, abrindo exceções da sua própria maneira de ser para praticar atos moralmente discutíveis.

Outro fator que contribui para a passividade do povo brasileiro e consequentemente para a permissividade da corrupção é a impunidade, ela gera, inevitavelmente o descrédito dos institutos políticos de um Estado, principalmente um descrédito nas leis. Para Sérgio Habib¹²², esta indiferença que toma conta de todos os cidadãos diante desta aborrecedora repetição de casos e escândalos morais sem solução é o que de pior pode acontecer para a vida de uma nação, para ele, “os agentes dessas espécies de condutas tripudiam sobre as regras de convivência social e sorriem mordazmente das disposições legais. Nada lhes acontece que os faça agir diferentemente”.

Além da certeza da impunidade, ou seja, do descrédito nas leis do Estado, há a situação das próprias leis que, como já foi mencionado anteriormente, são feitas justamente por aqueles que estão no poder e que normalmente praticam em favor de classes específicas, logicamente através de atos de corrupção e abuso de poder.

Não se trata da falta de leis, a questão é saber se estas são bem formuladas ou se contêm brechas suficientes para tornar a legislação contra o crime de corrupção inaplicável: sempre faltarão provas cabais. Reconhece-se, porém, que

¹²¹ SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável?**: Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980 – 1992). São Paulo: IBCCrim, 1999, p. 73

¹²² *Op. cit.*, p. 108.

estas leis existem extensamente formuladas, sendo simultaneamente invisíveis ou impraticáveis.¹²³

O direito é fruto de criação humana. Sem o direito não haveria convívio em sociedade, pois como aduziu Montesquieu¹²⁴, logo que os homens se reúnem em sociedade, perdem o sentimento da própria fraqueza; a igualdade que entre eles existia desaparece, e principia o estado de guerra, ocasionando assim a necessidade de que leis sejam estabelecidas para proporcionar a paz sem, todavia, prejudicar seus interesses. Como instrumento de controle social que é, não ficaria, portanto, o direito fora do campo da atuação (corrompida) dos governantes, na produção de meios que viabilizem a sua permanência no poder.

Para Paulo Modesto¹²⁵, o poder político interfere sobre as pautas políticas permanentemente e expressa sempre a tentativa de antecipar – selecionar com antecipação – as escolhas, a conduta, a vida compartilhada do homem em sociedade. Para ele, estas alternativas aparecem sempre favoráveis às classes opressoras, encaminhando os dominados para agir conjunto no sentido dos interesses da classe dominante, vez que recursos retóricos são empregados para iludirem como aparentes conquistas. O direito alterado e esculpido muitas vezes para permanecer ineficaz (sendo, porém, eficaz ideologicamente por desenhar conquistas), as normas tem a sua abstração ampliada para fazer crer desnecessários novos direitos.

Segundo Ives Gandra da S. Martins¹²⁶:

E nisto talvez resida o fracasso permanente do direito, cuja crise está no fato de os homens produtores do direito não o produzirem para a comunidade, mas em causa própria, com o que as leis positivas surgem, no mais das vezes, incentivando a conciliação de objetos diversos e inconciliáveis, ou seja, o bem da comunidade, à custa do governo – pois para ela é que o direito deveria ser voltado –, e o bem do governo, à custa da comunidade, que é o que busca o detentor do poder, no momento em que produz e aplica o direito.

A grande crise mundial do direito, através da história, não é senão a crise do poder a partir dos objetivos distorcidos daqueles que o empalmam.

¹²³SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável? : Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980 – 1992)**. São Paulo: IBCCrim, 1999, p. 78.

¹²⁴MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução, Martin Claret. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 20-21.

¹²⁵MODESTO, Paulo. Direito e poder político. Estado e direito – o problema da legitimidade. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. v.711, p. 57- 62.

¹²⁶MARTINS, Ives Gandra da Silva. Uma teoria do poder e o financiamento de campanhas para alcançá-lo. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. 1.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 282.

Celso Antônio B. de Mello¹²⁷ entende que as elites dirigentes não tem vontade política alguma de realizar os objetivos da democracia. Aceitam-nos apenas enquanto não interferentes com os amplos privilégios que conservam ou com a vigorosa dominação política que podem exercer nos bastidores, por detrás de uma fachada democrática da Constituição.

Assim, para José Afonso da Silva¹²⁸:

A Constituição de 1988 é a síntese desse processo dialético de forças opostas. Por um lado, as forças da mudança conseguiram introduzir, nela, avanços da mais alta relevância no plano da ordem social e dos direitos fundamentais. Incluíram também disposições de relevo na defesa da economia nacional, mas não conseguiram mudar a estrutura de poder nem a reforma do Estado, pois o maior empecilho da eficácia e aplicabilidade da Constituição está no fato de que o Estado Brasileiro funciona mal. Em suma, a Constituição de 1988 não concluiu a reforma do estado e deixou intacta a estrutura arcaica de poder, por meio da qual as elites conservadoras realizaram a contrarreforma.

E por isso, Celso Antônio B. de Mello¹²⁹, reforçando a idéia supramencionada, vem e afirma que existem Estados que são apenas formalmente democráticos, donde adotam instituições aptas a engendrar resultados democráticos como a soberania popular, o sufrágio universal, a investidura de governantes por meio de eleições, a distinção entre as funções legislativa, executiva e judicial, acolhem os princípios da legalidade e da independência dos órgãos jurisdicionais, contudo, neles ainda falecem condições objetivas para viabilizar as finalidades a que estas instituições se preordenam dada a interferência de fatores que distorcem profundamente sua presumida eficácia, tanto mais porque não há, por parte dos segmentos sociais dominantes, vontade política, seja de ensejar, seja de permitir seu funcionamento regular. Para o autor, esta realidade existe porque as instituições deste Estado formalmente democrático, na maioria das vezes, não resultaram de uma maturação histórica; não são fruto de conquistas políticas forjadas por reivindicações em que o corpo social estivesse consistentemente engajado. E no Brasil, entende o autor, ainda levará algum tempo para que haja uma aproximação da concretização efetiva dos valores traduzidos pela democracia, pois, em decorrência de políticas recessivas, objetivos de *saneamento econômico* são erigidos acima de qualquer preocupação social. Afirma ainda que já se é sabido que

¹²⁷MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Representatividade e Democracia. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. 1.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 47.

¹²⁸*Ibidem*, p. 90

¹²⁹*Ibidem*, p. 44, *et. seq.*

quanto menos evoluído política ou culturalmente um povo mais avassaladores serão os poderes de que desfrutarão os agentes governantes do Estado, deste modo estarão os cidadãos sujeitos a um acentuado processo de manipulação por parte dos governantes.

Portanto, a passividade frente aos atos de corrupção é decorrência de vários fatores sociais, inclusive daqueles oriundos da própria estrutura do sistema político de uma sociedade, como o próprio direito.

De acordo com um relatório elaborado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia do FIESP¹³⁰, os países com os menores níveis de corrupção são aqueles que possuem maior efetividade do governo e maior eficácia das leis. Afirma ainda que a fragilidade das instituições e a burocracia reduzem a eficiência da administração pública brasileira, que, aliado à baixa eficiência do Sistema Judiciário, refletem o fraco desempenho institucional do Brasil, o que resulta nos também baixos índices de governança compatíveis com o nível de corrupção.

Enfim, a corrupção é algo tão pernicioso que alcança a capacidade de induzir o pensamento coletivo no sentido de que é algo normal. Infelizmente esta aceitação tem fundamento, ainda que indiretamente, na impunidade decorrente do mau uso das leis. Para Sérgio Habib¹³¹ “forçoso é reconhecer que, antes de se poder dizer que há uma epidemia de corrupção, o que há é uma epidemia de impunidade, fruto de uma anomia perniciosa e de uma omissão imperdoável das instituições responsáveis pela aplicação da lei e pela persecução criminal”.

A conclusão que se chega é que se formou um círculo vicioso entre os institutos democráticos, o exercício do poder, a corrupção e a impunidade e acreditando na existência infinita deste círculo a sociedade deixar de crer em institutos que demonstram a intenção de lisura e moralidade no âmbito da Administração Pública, como por exemplo, a ideia do financiamento público de campanhas, cujo maior argumento utilizado por aqueles que são não favoráveis a sua adoção é de que não adianta implantar este sistema porque sempre haverá o “caixa-dois”, e que, diante dos custos com a corrupção e as necessidades sociais do

¹³⁰ **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate.** Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>. Acesso em: 4.jun.2013.

¹³¹ HABIB, Sérgio. **Brasil: quinhentos anos de corrupção.** Enfoque sócio-histórico-jurídico-penal. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994, p. 97.

País, financiar campanhas com verba pública seria um ônus a mais aos cofres do Estado, ou seja, o descrédito nos institutos sociais não permite a vontade de mudança.

3.4 PODER E CORRUPÇÃO: INFLUÊNCIA RECÍPROCA

Diante de toda a exposição aqui já feita é evidente a relação intrínseca do homem com o poder, de modo que tem se valido de todos os meios e comportamentos para alcançá-lo, inclusive do próprio direito, que passa a ser manipulado para, ao invés de estabelecer limites ao exercício do poder, estabelecer direitos permissivos aqueles que o produzem e nocivos àqueles que a ele se submetem.

Como pressuposto lógico e essencial da corrupção, tem-se o poder. A luta pelo poder está na essência da natureza humana, sendo inclusive objeto de estudo de acadêmicos das mais diversas áreas, que buscam incessantemente compreender o seu mistério, cuja constatação que se tem obtido é no sentido de que a origem do homem e do poder se confunde.¹³²

Apesar das conclusões e orientações se darem no sentido de que o poder é inerente ao ser humano, compondo, portanto, a sua própria essência, ele é sempre posto como objeto de reflexão, principalmente quando vislumbradas hipóteses em que há um claro desvirtuamento de conduta dos homens, ou para conseguir alcançá-lo ou após alcançá-lo.

É o alcance do poder o ponto de partida para a sua relação com a corrupção, pois desta se valem os homens para obtê-lo, ou desta se utilizam, após alcançarem o poder, com o intuito de acumular e manter este poder alcançado.¹³³

Porém, o que tem se visto é a utilização da corrupção nos dois momentos, num momento prévio, para alcançar o poder, bem como no momento posterior, para manter e acumular o poder.

¹³²MARTINS, Ives Gandra da Silva. Uma teoria do poder e o financiamento de campanhas para alcançá-lo. *In*: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. 1.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 279-292.

¹³³SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável?**: Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980 – 1992). São Paulo: IBCCrim, 1999, p.73.

As questões a serem suscitadas são no sentido de indagar acerca do que motiva o homem a querer alcançá-lo; O que tem o poder que faz um sujeito afastar de si todos os valores incorporados pela sociedade em que vive e, portanto, em regra, os seus próprios, para se sentir à vontade para esgotar todos os meios possíveis para conquistar este objetivo?

Para Sérgio Habib¹³⁴:

Toda luta do homem não é senão a luta pelo poder. Isso pode ocorrer no espaço mínimo de um grupo de bairro, nas associações de todo o tipo, nos clubes, no trabalho, na escola, como, em escala bem maior, numa disputa eleitoral ou na competição de cargos de alta representatividade. A luta é a mesma, só variando quanto à sua importância. O homem procura superar-se no próximo, quando lhe compete fazê-lo em relação a si próprio.

Percebe-se então que a busca pelo poder é algo instintivo do homem, instintivo porque não decorre nem mesmo da sua vontade, mas da sua própria natureza, do seu impulso natural.

Contudo, a discussão travada aqui não irá tratar de qualquer modo de exercício do poder, mas daquele que se relaciona direta e indiretamente com a gestão dos órgãos públicos, com a vida política do Estado brasileiro.

É de extrema relevância suscitar isto porque a indagação passa a ser mais precisa, haja vista ter o Estado brasileiro adotado a democracia representativa e deliberativa como meio de realização do poder político, de modo que alcançar um cargo público-eletivo deveria gerar mais preocupação e responsabilidade, pois ali está para atender a vontade da maioria, do que a ambição do poder com o fim em si mesmo.

O que há de reparar é que se formou bem verdade, uma situação na qual não há como distinguir ou separar as influências existentes entre poder e corrupção. O que há é uma lógica na qual se infere que se há poder há corrupção, e que se há corrupção há no mínimo intenção de poder.

Consoante explicação de Pedro Roberto Decomain¹³⁵, “haverá influência de um fenômeno sobre o outro quando o primeiro interfere, em maior ou menor extensão, na produção do segundo”, deste modo, afirma ainda, “a influência do

¹³⁴HABIB, Sérgio. **Brasil: quinhentos anos de corrupção. Enfoque sócio-histórico-jurídico-penal.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994, p. 106.

¹³⁵ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Influência do poder econômico e financiamento público de campanhas eleitorais.** Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br>>. Acesso em 22 set.2012.

poder econômico nas eleições estará instalada sempre que, ao menos potencialmente, pelo uso desse poder se possa modificar o resultado das eleições”.

Deste modo pode-se afirmar que o poder é fonte, mas também é *estuário* de corrupção, afirma-se que ele tanto incita à prática de atos de corrupção como igualmente abriga e acolhe os que foram cometidos à sua revelia, porém devem estes, de alguma maneira lhe interessar, ou lhe render dinheiro.¹³⁶

O poder é egoísta, perverso, ele é igual em qualquer parte do mundo, pois a sua linguagem é universal e se identifica pelo interesse, pela cobiça, pela ambição características estas que são de todos os homens, demonstrando assim o seu caráter intrínseco.¹³⁷

Importante salientar que a percepção atual é a de que a postura dos sujeitos para atingir o poder não sofreu muitas variações daquelas que eram aplicadas nos primórdios, apesar de toda evolução social, científica e tecnológica que vem passando as sociedades inclusive a brasileira, os modos de alcance do poder permanecem quase que estáveis.

Para Flávia Schilling¹³⁸, “a corrupção, a troca que ocorre entre quem tem dinheiro e entre quem tem poder é decisório, é vista como uma das armas para a conquista e manutenção do poder político. O certo é que o dinheiro continua a ser a arma de conquista e manutenção do poder”.

Deste modo, conclui-se que o alcance do poder político normalmente envolve a adoção de algum comportamento moralmente corrompido por parte daqueles sujeitos que o almejam, e que este comportamento normalmente está influenciado pelo poder econômico, cuja relevância numa sociedade de modo capitalista proporciona, inclusive, que dite as regras do jogo eleitoral e da vida política da sociedade permissiva.

¹³⁶ HABIB, Sérgio. **Brasil: quinhentos anos de corrupção. Enfoque sócio-histórico-jurídico-penal**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994, p. 103.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 102-103.

¹³⁸ SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável?:** Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980 – 1992). São Paulo: IBCCrim, 1999, p.74.

4 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL

O financiamento das campanhas eleitorais é o instituto previsto em lei que gera a possibilidade de arrecadação de recursos financeiros pelos partidos políticos para investir em gastos com as campanhas políticas. Trata-se de recursos materiais empregados pelos candidatos objetivando a captação de votos dos eleitores de modo que é impensável a realização de campanha sem dispêndio de recursos, ainda que pouco vultosos¹³⁹.

Quanto ao tema e aos seus mecanismos, a literatura nacional, bem como a internacional, tem atribuído grande relevância, “pois compreendem que o mesmo pode possibilitar ou não maior equanimidade à competição eleitoral, e também porque contribui para com o processo de institucionalização da democracia¹⁴⁰”, ou seja, o financiamento de campanha eleitoral é uma condição necessária a orientação da democracia, tanto no que concerne a forma devida de arrecadação dos recursos, como também pela qualidade de todo o procedimento e, principalmente, na escolha dos representantes que se fazem presente na competição¹⁴¹.

Para Denise Goulart S. Sobierajski¹⁴²:

É de 1993 o marco a partir do qual, a par da preocupação mundial com a realidade do financiamento das campanhas eleitorais, a legislação eleitoral voltou-se de forma mais efetiva ao trato da matéria. Nesse ano, a Lei 8.713, de 30.09.1993, inovou no tocante às normas para administração financeira das campanhas eleitorais, estabelecendo regras para a constituição dos comitês financeiros das agremiações partidárias; estabelecendo a responsabilidade de partidos e candidatos; estipulando formas de obtenção e movimentação de recursos e realização de despesas; limitando doações de pessoas físicas e, finalmente, instruindo a elaboração de prestação de contas à Justiça Eleitoral.

Conforme observa Gilmar Ferreira Mendes¹⁴³, a história não registra com clareza de que forma os partidos políticos se organizavam, como eram mantidos e

¹³⁹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001, p. 284.

¹⁴⁰ RIBEIRO, Paulo Sérgio dos Santos. **A Influência dos Gastos Com Publicidade nos Custos das Campanhas Eleitorais dos Deputados** Brasileiros. Disponível em: <http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Paulo_Srgio_dos_Santos_Ribeiro_1.pdf>. Acesso em: 05.jun.2013

¹⁴¹ TEIXEIRA, Marília Pires. **O Financiamento de campanha eleitoral no Brasil: críticas e sugestões**. 2011. Monografia. (Curso de Graduação em Direito) – Faculdade Baiana de Direito, Salvador

¹⁴² SOBIERAJSKI, Denise Goulart Schlickmann. **Financiamento de campanhas eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 36.

¹⁴³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 806-807.

também como eram financiadas as campanhas políticas, afirma ainda que no Brasil, foi a Lei 4.740, de 15.7.1965, que criou as primeiras regras de financiamento dos partidos políticos instituindo um fundo especial de assistência financeira que era constituído das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas. Essa lei foi revogada pela Lei n. 5.682, de 21.7.1971, que posteriormente foi substituída pela Lei n. 9.096/95, que vigora atualmente.

Apesar da importância da lei dos Partidos Políticos, que estabelece no seu Título III o tema “Das Finanças e Contabilidade dos Partidos” e da Lei 8.713/1993 – instituída para disciplinar as eleições gerais de 1994, mas que trouxe inúmeras inovações normativas concernentes ao financiamento político, flexibilizando a regra anterior passando a admitir doações provenientes de pessoas jurídicas¹⁴⁴ -, é a Lei n. 9.504, de 30.09.1997 (ou Lei das Eleições) conjuntamente com a Resolução normativa expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral para cada eleição que irá disciplinar mais precisamente a arrecadação e aplicação dos recursos nas campanhas eleitorais e a questão da prestação de contas.

A Constituição Federal, como norma orientadora de todo ordenamento jurídico disciplina em seu bojo questões relativas à arrecadação de recursos financeiros pelos partidos políticos. A Carta Cidadã traz, no seu art. 17 que trata dos partidos políticos, a vedação acerca de determinadas fontes para financiamento, a necessidade da prestação de contas e a previsão dos recursos provenientes do Fundo Partidário¹⁴⁵.

Pelo modelo de financiamento adotado no Brasil tem-se a possibilidade de arrecadação de recursos provenientes tanto de pessoas físicas e jurídicas como do

¹⁴⁴ PORTUGAL, Adriana. **Financiamento público ou privado para as campanhas eleitorais?** Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/01/30/financiamento-publico-ou-privado-para-as-campanhas-eleitorais/>>. Acesso em: 22. Mai. 2013.

¹⁴⁵ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006) § 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. § 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. § 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

Fundo Partidário¹⁴⁶. Estas possibilidades de arrecadação caracterizam a espécie mista de financiamento de campanhas eleitorais.

A adoção do modelo misto de financiamento de campanhas eleitorais proporciona, portanto, maior capacidade de captação de recursos financeiros para a realização deste momento destinado a captação de votos. A campanha eleitoral é momento de extrema importância para a efetivação da democracia representativa, pois é ela que proporciona a divulgação dos candidatos e partidos no curso do processo eleitoral para que possam ser escolhidos pelos eleitores. A campanha eleitoral é o meio pelo qual os grupos opositores e concorrentes debatem ideias e ideais, expressam suas opiniões e expõem propostas, é a fase do processo eleitoral destinado à divulgação dos concorrentes ao prélio com o intuito de conquistar os votos dos eleitores. Através de diversos instrumentos de divulgação, os candidatos (partidos e coligações) proporcionam ao eleitor uma aproximação e conhecimento acerca de suas propostas, projetos e ideologias para que possam escolher por aquele que mais se identifica. Dentre estes instrumentos utilizados para angariar votos tem-se a propaganda eleitoral, a participação em programas de televisão, de rádio, em comícios, a divulgação por meio de placas, folders, e tantos outros meios existentes e legalmente permitidos.

Diante da importância da campanha eleitoral na efetivação da representatividade democrática, o ordenamento jurídico pátrio estabelece limites que devem ser observados pelos concorrentes ao pleito, com o intuito de impedir que ações violadoras ao arbítrio do eleitor sejam praticadas.

Neste sentido leciona Pedro Decomain¹⁴⁷:

Necessária que se mostra a campanha, evidente também que, para empreendê-la, há necessidade de que os recursos financeiros para tanto imprescindíveis estejam disponíveis. Se a campanha é premissa da democracia representativa, pois significa a oportunidade para que partidos e candidatos entrem em contato com o eleitorado e lhe exponham seu pensamento, de sorte a sensibilizá-lo para conferir-lhes seu voto, também é

¹⁴⁶ O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou Fundo Partidário, é composto por multas e penalidades pecuniárias decorrentes da aplicação do Código Eleitoral e leis conexas, de recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual, bem como de doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na com do Fundo e também de dotações orçamentárias da União. A distribuição dos recursos provenientes deste Fundo é feita de acordo com as regras estabelecidas no Art.41-A da Lei dos Partidos Políticos, cuja finalidade desta distribuição está na efetivação da igualdade material dos partidos

¹⁴⁷ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Influência do poder econômico e financeiro público de campanhas eleitorais**. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br>. Acesso em 22.9.2012.

inegável que a realização dessa comunicação não prescinde de recursos econômicos.

Deste modo, observa-se que a realização de uma campanha eleitoral é algo que requer investimento financeiro, principalmente quando se fala em eleição majoritária de âmbito estadual ou federal.

A influência do poder econômico no processo eleitoral é tema de grade discussão em todas as democracias do mundo, a importância desta matéria reside no fato de que esta interferência pode gerar uma competição desequilibrada por ter a capacidade de interferir, principalmente no arbítrio dos eleitores e no resultado das eleições.

Marcus Vinicius Furtado Coelho¹⁴⁸, aduz:

O poder econômico, situado no setor privado, também pode interferir indevidamente na vida política. Na área cultural, com a denominada inteligência, de igual modo; no âmbito do poder social dos meios de comunicação, o uso ostensivo e privilegiado dos mesmos, principalmente rádio, televisão e jornais impressos, podem desvirtuar a formação da vontade do povo. Organizações classistas ou corporativas tendem a abusar de suas estruturas para beneficiar determinadas candidaturas. Sem falar na perigosa ameaça à soberania nacional contida na participação de Estados e organismos internacionais no apoio indevido a determinados grupos políticos brasileiros.

Não foi a toa que este trabalho a fim de alcançar o seu objetivo maior se iniciou com uma análise acerca da democracia – restringindo seu foco principalmente para o modelo da representação –, do poder político e econômico e da corrupção. Os dois capítulos anteriores discutem aspectos que servem de argumentação para a conclusão que se almeja, qual seja: a corrupção decorrente do financiamento privado e a necessidade da adoção do financiamento público exclusivo como uma tentativa de impedir a proliferação deste comportamento no seio da vida política do país e fortalecer o instituto da democracia representativa.

Deste modo, tem a sociedade se preocupado constantemente com a interferência do poder econômico nos rumos políticos do país, principalmente com os elevados custos das campanhas eleitorais e a necessidade de financiamentos que normalmente ocorrem em face de candidatos capazes de implantar, depois que ocorresse a eleição, uma plataforma de interesse do grupo financiador. Para estes sujeitos que disponibilizam recursos financeiros para a realização das campanhas

¹⁴⁸ COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito eleitoral e processo eleitoral** - Direito penal eleitoral e direito político. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 248.

eleitorais, o desembolso poderia gerar um ganho muito maior no futuro, ao passo que para o político, um comprometimento velado representaria uma maior chance de ganhar a competição, na medida em que o candidato disporia de mais recursos para investir na campanha.¹⁴⁹

Surge, portanto, a questão do financiamento de campanhas como tema muito relevante e polêmico a ser abordado, pois ao passo que se torna imprescindível à realização da disputa eleitoral, torna-se também ameaçador à sociedade brasileira, principalmente quando se permite o custeio destas campanhas por parte de pessoas privadas.

4.1 DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS

Como já foi mencionado anteriormente, o Brasil adota o sistema de financiamento misto para o custeio das campanhas eleitorais. Isto implica em dizer que as fontes do financiamento decorrem dos cofres governamentais, através do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e de investimentos oriundos de pessoas físicas, inclusive os próprios candidatos, e de pessoas jurídicas.

A Lei 9.504 estabelece, no §2º do artigo 22-A que após a abertura da conta bancária, do registro de candidatura e do CNPJ os candidatos e comitês já estão autorizados a promover a arrecadação de recursos financeiros e a realizar as despesas necessárias, todavia, com o intuito de promover maior fiscalização acerca dos recursos financeiros movimentados no período de campanha eleitoral e deste modo evitar o possível desequilíbrio na disputa, o TSE, com base nos artigos 23, inciso IX, do Código Eleitoral e 105 da Lei n. 9.504/97, expede, a cada eleição, resoluções normativas com instruções que devem orientar a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas. Por exemplo, as Resoluções exigem um requisito a mais do que a Lei, qual seja, a emissão de recibos eleitorais que são considerados

¹⁴⁹PORTUGAL, Adriana. **Financiamento público ou privado para as campanhas eleitorais?** Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/01/30/financiamento-publico-ou-privado-para-as-campanhas-eleitorais/>>. Acessado em: 22. Mai. 2013.

instrumentos imprescindíveis ao controle das movimentações financeiras dos concorrentes por parte da Justiça Eleitoral¹⁵⁰, os candidatos não podem arrecadar nem contrair despesas antes da emissão dos recibos eleitorais, caso contrário poderá ensejar a reprovação das contas prestadas.

Estes pressupostos permitem a formalização de dados através do uso de sistemas oficiais, como o bancário e o da Receita Federal que proporcionam uma fiscalização mais efetiva por parte da Justiça especializada.

A Lei 9.504/97, em seus artigos 23, § 1º, I e II, § 7º e 81, § 1º, estabelece os limites de doação para as pessoas físicas, pessoas jurídicas e para o próprio candidato. Limita a 10% dos rendimentos brutos auferidos por pessoa física, declarados à Receita Federal do Brasil no ano-calendário anterior às eleições, salvo as hipóteses de doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor da doação não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), apurados conforme o valor de mercado, bem como a atividade voluntária, pessoal e direta do eleitor em apoio à candidatura ou partido político de sua preferência; a 2% do faturamento bruto auferido por pessoa jurídica, declarado à Receita Federal do Brasil no ano-calendário anterior à eleição; ao valor máximo do limite de gastos estabelecido pelo partido político na ausência da lei.

Os investimentos oriundos do erário podem ocorrer de modo direto ou indireto. O financiamento dito direto ocorre quando há transferência de dinheiro para os partidos, candidatos ou bancadas, já o financiamento indireto é aquele que ocorre por meio de recursos distintos de dinheiro, como por exemplo, o tempo na rádio e televisão, cessão de prédios públicos, incentivos fiscais etc.¹⁵¹

O financiamento público ainda não está disciplinado em Lei específica conforme determina o art. 79 da Lei das Eleições, entretanto, a Lei dos Partidos Políticos, a Lei 9.504/97 e as Resoluções dispõem acerca do Fundo Partidário que hoje reflete o financiamento estatal. Normalmente, os recursos destinados pelo

¹⁵⁰ É competência da Justiça Eleitoral exercer a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais (Art. 34, da Lei n. 9.096/95).

¹⁵¹BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada.** Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-23112009-102329/pt-br.php>>. Acesso em: 22.mai.2013.

Fundo de Assistência aos Partidos Políticos são utilizados pelos partidos políticos para as suas despesas cotidianas e não as despesas das campanhas¹⁵².

A cada eleição os partidos que lançarem candidatos deverão, após a escolha dos concorrentes ao pleito, constituir comitês financeiros que ficam encarregados de arrecadar e aplicar os recursos de campanha¹⁵³, devem ser registrados nos respectivos órgãos judiciais aos quais compete fazer o registro dos candidatos¹⁵⁴. Consoante o art. 34, incisos I e II da Lei 9.096/95, serão responsáveis civil e criminalmente, os dirigentes dos partidos, bem como os dirigentes dos comitês diante de irregularidades apontadas pela Justiça Eleitoral.

Quanto aos recursos que forem repassados para o candidato, seja pelo comitê, seja por doações físicas ou jurídicas, ou até mesmo por recursos próprios, poderão os candidatos optar por administrá-los diretamente ou poderão designar pessoas de sua confiança para devida atribuição¹⁵⁵. Contudo, se designarem tesoureiros ou coordenadores, em caso de irregularidades, os candidatos responderão solidariamente aos administradores, vez que são obrigados a assinar as prestações de contas e, portanto, são originariamente os responsáveis pelas informações financeiras e contábeis de sua campanha¹⁵⁶.

O art. 17-A da Lei 9.504/97, por sua vez, trata da realização das despesas de campanha eleitoral. Este dispositivo prevê a necessidade de criação de uma lei a cada ano eleitoral para estabelecer os limites dos gastos de campanha, ocorre que esta lei nunca foi criada para nenhuma eleição e por isso a cada eleição são os próprios partidos políticos que determinam os seus limites. A ausência desta lei e a

¹⁵² GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011, p. 286

¹⁵³ Art. 19. Até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em Convenção, o partido constituirá comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais.

§ 1º Os comitês devem ser constituídos para cada uma das eleições para as quais o partido apresente candidato próprio, podendo haver reunião, num único comitê, das atribuições relativas às eleições de uma dada circunscrição.

§ 2º Na eleição presidencial é obrigatória a criação de comitê nacional e facultativa a de comitês nos Estados e no Distrito Federal.

§ 3º Os comitês financeiros serão registrados, até cinco dias após sua constituição, nos órgãos da Justiça Eleitoral aos quais compete fazer o registro dos candidatos (Lei n. 9.504/1997).

¹⁵⁴ COSTA, Adriano Soares. **Instituições de Direito eleitoral**. 8.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009, p.496.

¹⁵⁵ TEIXEIRA, Marília Pires. **O Financiamento de campanha eleitoral no Brasil: críticas e sugestões**. 2011. Monografia. (Curso de Graduação em Direito) – Faculdade Baiana de Direito, Salvador.

¹⁵⁶ COSTA, Adriano Soares. **Instituições de Direito eleitoral**. 8.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009, p.496-497.

permissividade do dispositivo geram importantes consequências aos processos eleitorais e a própria história das eleições no Brasil. O artigo estabelece:

Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.

Afirma José Jairo Gomes¹⁵⁷, que a competência para fixação do teto de despesas de campanha não é da Justiça Eleitoral, mas do legislador e dos partidos políticos, vez que na ausência da lei caberá a este estabelecer o seu limite de gastos para cada cargo em disputa. Como a lei nunca foi criada entende o autor que “inexistem critérios a serem observados pelas agremiações políticas para o estabelecimento de tais limites de gastos, de sorte que, sendo o caso, cada qual deverá guiar-se pelos seus próprios parâmetros à luz de sua conveniência e necessidade”. Observa-se, portanto, que a opção dada pelo art. 17-A pode ser uma das grandes causas da desigualdade existente entre as agremiações no decorrer das campanhas, pois aqueles partidos que possuem maior número de adeptos e de financiadores irão estipular valores muito altos, tornando a disputa inviável àqueles grupos que não conseguem tantos recursos.

Diante desta realidade esclarece Pedro Roberto Decomain¹⁵⁸:

Considerado esse cenário de financiamento privado das campanhas eleitorais, associado à inexistência de quaisquer limites máximos genericamente fixados em lei para todas as eleições, para despesas de campanha, cabendo a estipulação desse limite a uma lei específica a cada eleição e, caso não providenciado isso pelo Legislativo, aos próprios partidos, o que se tem na verdade é a instalação de um quadro em que a influência do poder econômico pode acabar sendo decisiva para o sucesso de uma candidatura.

Não havendo limite legalmente traçado para despesas com as candidaturas, abrem-se as portas para a influência da maior abundância de recursos financeiros com que determinado partido ou determinado candidato possa contar.

Outro fator que agrava esta realidade é a possibilidade de retificação do limite de gastos caso os partidos demonstrem a existência de fatos supervenientes e imprevisíveis que inviabilizem o limite fixado previamente¹⁵⁹.

¹⁵⁷ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001, p.287.

¹⁵⁸ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Influência do poder econômico e financeiro público de campanhas eleitorais**. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br>. Acesso em 22.9.2012.

Adriano Soares da Costa¹⁶⁰ defende a ideia de que na fixação do valor máximo o bom senso deverá prevalecer, para ele nem valores ínfimos deverão ser afixados, nem também valores elevados, os quais poderão ser tidos como pródigos e delirantes, induzindo a ideia de que estes valores despendidos foram resgatados por meio de práticas ímprobas. Diante desta ideia, surge a pergunta: na conjuntura atual do Brasil, onde são previstos gastos milionários para as campanhas eleitorais, a partir de qual valor poderia ser considerado prodigalidade ou delírio?

Pergunta de difícil resposta porque os valores que tem-se visto sendo investidos nas campanhas eleitorais, diante da realidade da população brasileira, já nem carecem mais de tais adjetivos.

Com o intuito de garantir a normalidade e a legitimidade das eleições, a Constituição Federal em seu Art. 14, § 9º previu a vedação do uso do poder econômico como possível fator de desequilíbrio nos resultados das eleições, cuja constatação implicará em ilegitimidade do pleito, bem como vedar o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta¹⁶¹. Contudo, esta pretensão Constitucional está longe de ser alcançada, haja vista os escândalos envolvendo financiamento de campanhas de parlamentares e de chefes do executivo serem cada vez mais constantes na mídia brasileira.

A arrecadação de recursos – sejam eles provenientes de pessoas físicas ou jurídicas – está submetida a um complexo de normas que proporciona o controle estrito quanto a origem, ao montante que cada pessoa pode doar a gestão e também ao destino que lhe é dado. Este controle é realizado por meio das prestações de contas dos comitês financeiros e dos candidatos com vista a impedir o abuso de poder econômico nas eleições, contudo, não só as prestações de contas, como os demais meios utilizados pelo ordenamento jurídico para vedar a influência do poder econômico no âmbito eleitoral não tem mostrado eficácia, pois além de existirem lacunas na lei que permitem que estes partidos e candidatos atendam aos requisitos legais por meios fraudulentos e se fortaleçam economicamente através da

¹⁵⁹ Resolução TSE n. 23.376/2012, art.2º, §6º. (**Normas e documentações – Eleições 2012**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2012/normas-e-documentacoes-eleicoes-2012>. Acesso: 05.mai.2013)

¹⁶⁰ COSTA, Adriano Soares. **Instituições de Direito eleitoral**. 8.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009, p.495.

¹⁶¹ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Influência do poder econômico e financeiro público de campanhas eleitorais**. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br> Acesso em 22.9.2012.

arrecadação de recursos que superam as estimativas racionais, existe o fator impunidade que tranqüiliza os corruptos e possibilita que a corrupção e o abuso de poder se tornem um hábito.

O que se observa, portanto, é que a legislação eleitoral é marcada por fortes contradições e por isto, está ainda muito distante de proporcionar efetividade no controle da desarrazoada influência do poder econômico. O sistema político e eleitoral é arraigado de modernidade e atraso, estímulos à participação democrática e aspectos que propiciam o afastamento do cidadão/eleitor da vida política nacional. Há nele tecnologias contemporâneas convivendo com velhas culturas que se manifestam em tentativas de compra de votos que, através de leis de iniciativa popular tentam ser combatidas.¹⁶²

Contudo, este trabalho não possui o objetivo de resolver os problemas deste sistema através da adoção do modelo de financiamento público de campanhas, mas de propô-lo com a intenção de reduzir a realidade famigerada da vida política do País.

4.2 A RELAÇÃO ENTRE FINANCIAMENTO PRIVADO, ABUSO DE PODER E CORRUPÇÃO

Os gastos vultosos com as campanhas eleitorais tem proporcionado inúmeras consequências negativas ao processo eleitoral e ao próprio sistema político do Brasil, a título de exemplo pode-se citar: troca de favores entre governantes e financiadores de campanha, vinculação das decisões político-governamentais, influência sobre a liberdade de escolha dos eleitores e consequentemente influência sobre o resultado das eleições, a corriqueira prática do abuso de poder e da corrupção no seio da Administração Pública, e a crise da representatividade democrática do País¹⁶³.

¹⁶² **Comissão de Juristas encarregada de elaborar anteprojeto de Novo Código Eleitoral.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/novoce/>>. Acesso em: 06.mai.2013.

¹⁶³ CERVI, Emerson Urizzi. **Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil:** análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6521>. Acesso em: 22.mai.2013.

As agremiações políticas e os candidatos diante de uma disputa eleitoral destinam a sua preocupação à necessidade de angariar mais recursos e parcerias do que sobre o argumento da ideologia, dos projetos e das propostas governamentais. Isto ocorre porque quanto mais recurso se tem para investir na campanha maior número de eleitores será atingido, pois, através dos recursos, haverá maior possibilidade de contratação dos meios de propaganda e divulgação, de contratação de material humano para propagar o candidato, de contratar pessoas especializadas em marketing político para promover uma campanha mais atrativa do ponto de vista do eleitor e tantos outros instrumentos de captação de voto, lícitos ou ilícitos.

Diante desta realidade, que a cada eleição só se aguça, as campanhas eleitorais tem requerido investimentos astronômicos o que nem sempre pode ser despendido por todos os partidos revelando, portanto, uma desigualdade na competição. Aqueles que normalmente possuem acesso a grandes valores, ou estão com a máquina estatal nas mãos e utilizando-se do abuso de poder conseguem angariar vantagens para o seu grupo político, e/ou conseguem investimentos suficientes para entrar na disputa com perspectiva de vitória, pois como afirma Paulo Sérgio Ribeiro dos Santos¹⁶⁴, os candidatos que tiverem mais acesso a recursos são aqueles que também terão maiores chances de aceitação social.

Para Adriana Portugal¹⁶⁵:

Assim, infere-se que a legislação em vigor sobre o financiamento da disputa eleitoral pode ter tido um efeito distinto daquele que se pretendia. Além de não se ter certeza dos valores declarados pelos candidatos, em vista da possibilidade de desvio dos montantes recebidos ou da necessidade de esconder a identidade do doador para não evidenciar futuros favorecimentos, a competição pode ter se tornado extremamente desigual, gerando um efeito não competitivo. De fato, os partidos com maior financiamento privado teriam melhores chances de conquistar mais lugares no Congresso, tornando-se, por consequência, mais atraentes ao financiador privado, que, por sua vez, novamente os financiaria, garantindo a manutenção do *status quo* da divisão política.

¹⁶⁴ RIBEIRO, Paulo Sérgio dos Santos. **A Influência dos Gastos Com Publicidade nos Custos das Campanhas Eleitorais dos Deputados** Brasileiros. Disponível em: <http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Paulo_Srgio_dos_Santos_Ribeiro_1.pdf>. Acesso em: 05.jun.2013

¹⁶⁵ PORTUGAL, Adriana. **Financiamento público ou privado para as campanhas eleitorais?** Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/01/30/financiamento-publico-ou-privado-para-as-campanhas-eleitorais/>>. Acesso em: 22. mai. 2013.

Conforme nos informa Djalma Pinto¹⁶⁶, “a corrupção costuma ter seu ponto de partida no financiamento das campanhas. Embora indiscrepante a constatação desse problema, não tem ele recebido a devida atenção da sociedade, que continua pagando um preço elevado pela omissão”.

A citação de Key Jr¹⁶⁷ que afirma que “quem paga o gaitero diz o que ele deve tocar, e esta é, com freqüência a história das finanças do partido numa democracia” reflete a realidade vivida no Brasil. Com a importância demasiada atribuída aos recursos financeiros para a realização de uma campanha eleitoral, os políticos vitoriosos tem se comprometido e, conseqüentemente, comprometido as políticas governamentais a satisfação dos interesses desta classe de financiadores. Os enormes gastos despendidos nas campanhas eleitorais fazem com que os sujeitos candidatos a cargos públicos, ou os próprios partidos estabeleçam sérias relações de dependência com os agentes financiadores de suas campanhas, produzindo um sistema eleitoral com alto grau de comprometimento dos eleitos com determinados segmentos do setor econômico, o que afasta a democracia brasileira de um processo de representação social¹⁶⁸.

Outro fator que ainda perturba a Justiça Eleitoral na realização de suas atribuições é a espécie de arrecadação ilegal denominada de “caixa-dois”, onde os partidos ou candidatos criam um caixa à parte daquele que será fiscalizado pela Justiça Eleitoral com a finalidade de juntar ainda mais recursos para investir na campanha. Este tipo de mecanismo só aguça os fatores negativos do financiamento privado, porque normalmente é formado por recursos que não são fontes legais de financiamento, ou porque a origem dos recursos é ilícita, ou porque os doadores não poderiam doar, ou porque já se alcançou o limite estipulado para os gastos da campanha, colocando ainda mais em risco o sistema governamental que pode se aliar, inclusive, a setores marginais da sociedade.

¹⁶⁶ PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 290.

¹⁶⁷ KEY JR. *apud* REIS, Palhares Moreira. Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. *In*: COELHO, Marcus Vinicius Furtado; AGRA, Walber de Moura (Coords.). **Direito eleitoral e democracia**: desafios e perspectivas. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2010, p. 227-261.

¹⁶⁸ RIBEIRO, Paulo Sérgio dos Santos. **A Influência dos Gastos Com Publicidade nos Custos das Campanhas Eleitorais dos Deputados** Brasileiros. Disponível em: <http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Paulo_Srgio_dos_Santos_Ribeiro_1.pdf>. Acessado em: 05.jun.2013.

Para Thales Tácito Pontes Luz de P. Cerqueira¹⁶⁹, isto pode ser claramente percebido quando se tem a hipótese da *doação estimada em dinheiro*, onde a não prestação de contas por parte dos beneficiários dificulta a ação do Ministério Público Eleitoral que tem dificuldade em estabelecer o custo de mercado das doações ou empréstimos realizados para estabelecer a configuração ou não de uma fraude por parte dos sujeitos arrecadantes. Afirma ainda:

Existe uma espécie de “caixa 2” que somente acabaria, com uma fiscalização e prestação de contas realista, associada à publicação de editais de contas para impugnações por eleitores, partidos políticos, coligações, candidatos e credores de boa-fé lesionados. Ora, é comum, no atual modelo, empresas particulares pagarem a conta de uma gráfica para um candidato, ao invés de dar dinheiro para o caixa da campanha, e a nota fiscal é da empresa, e não do Comitê Financeiro, o que burla a legislação eleitoral no tocante a transparência das contas e preservação da igualdade, prevalecendo o abuso do poder econômico de forma velada e sibilina.

Apesar do “caixa-dois” ser uma das consequências da influência do poder econômico nas campanhas eleitorais, ele não será amplamente discutido, apenas citado para realçar a ideia de que este poder deve ser manejado com muita cautela no âmbito político-eleitoral.

Para Martonio Mont’Alverne Barreto Lima¹⁷⁰:

O poder econômico tem demonstrado que uma democracia que garanta uma razoável igualdade nas disputas eleitorais é mais irreal no capitalismo do que numa eventual forma socialista de organização de Estado, na medida em que o poder do capital não estará simplesmente presente nos pleitos eleitorais: ele será, em grande medida, igualmente determinante para a explicação dos resultados.

É evidente que as pessoas (físicas ou jurídicas) que financiam as campanhas eleitorais tem interesse no seu resultado, pois todas estas pessoas conseguem que lhe fique aberta uma via para a obtenção de favores ou benefícios.¹⁷¹

E assim se forma o círculo vicioso: doações para as campanhas dos candidatos são feitas por pessoas particulares; estes são eleitos; retribuem com vantagens; o sistema finalmente se mostra lucrativo, e os investimentos retornam

¹⁶⁹ CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes de Luz de Pádua. **Tratado de direito eleitoral, tomo V: temas emergentes**. São Paulo: Premier Máxima, 2008, p. 246.

¹⁷⁰ LIMA, Martonio Mont’ Alverne Barreto. **A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público das campanhas eleitorais**. Disponível em: www.mundojuridico.adv.br/cgi-bin/upload/texto907.rtf. Acesso em 12. nov. 2012, p.5.

¹⁷¹ REIS, Palhares Moreira. Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado; AGRA, Walber de Moura (Coords.). **Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2010, p. 227-261.

para a famigerada reeleição. É o uso da máquina pública às avessas na eleição e em seu período pós-eleitoral.¹⁷²

Deste modo, devido, principalmente, aos vários escândalos de corrupção e abuso de poder político que assolam o país, e as constantes ligações destes com o período eleitoral – desvio de verbas públicas para o financiamento de campanha, retribuição através de processos licitatórios, apadrinhamento com cargos públicos, aprovação de projetos de leis, de medidas provisórias, emendas constitucionais etc. em desacordo com as normas legais, dá ensejo ao (re)nascimento da ideia do financiamento público exclusivo às campanhas eleitorais brasileiras.¹⁷³

Enfim, não resta dúvida de que o financiamento privado é uma das causas do hábito da corrupção e do abuso de poder que se instaurou nos ambientes de poder do País. Diante dessa conjuntura política, cabe ao eleitor, entendendo que o poder de sufrágio é seu, escolher aquele candidato que vá realmente representá-lo nas Casas onde os debates políticos acontecem, as leis são feitas e as políticas públicas são efetivadas, pois só assim terão a sua vontade expressada, de modo que o exercício do poder delegado, será no sentido de beneficiar a coletividade.

4.3 FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO

Devido o momento que se vive e a escancaração de diversos casos que insistem em acontecer, a lógica da corrupção decorrente do financiamento privado das campanhas eleitorais não é difícil de ser entendida, a dificuldade está em combater esta chaga que como uma metástase desenvolve-se rapidamente e toma conta de todo o corpo fragilizando e inutilizando os órgãos vitais.

Na busca por um remédio, percebeu-se que a cura para esta doença estava na sua própria essência, qual seja o próprio financiamento político.

É sabido que os partidos políticos necessitam de verbas para, além de custear as campanhas eleitorais, se manter e arcar com as despesas cotidianas,

¹⁷² CAETANO, Luís Mário Leal Salvador. **Sobre o financiamento público das campanhas eleitorais**. Revista da Faculdade de Direito da UERJ, V.2, n. 22 , jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1563/3052>. Acesso em: 22. mai.2013.

¹⁷³ *Ibidem*.

diante desta afirmação vale ressaltar que este trabalho não discute acerca do financiamento genérico dos partidos políticos, mas somente aquele destinado aos gastos com as campanhas eleitorais, pois compreende que os partidos políticos, como pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos devem promover mecanismos para uma arrecadação eventual ou permanente de arrecadação de recursos para a cobertura de suas despesas.¹⁷⁴

O financiamento público proposto por esta monografia será destinado somente aos custos com as campanhas políticas, ou seja, a cada ano eleitoral os partidos somente poderão investir nas campanhas os recursos disponibilizados pelo Fundo Partidário para tal finalidade. Mas aí surgirá a pergunta, qual a garantia que se tem que aquelas pessoas (jurídicas ou físicas) que contribuem para as despesas partidárias não criarão o mesmo vínculo de contraprestação existente atualmente? Observe que a todo momento o trabalho discorre acerca de fenômenos que segundo estudiosos são atributos da natureza humana, como o poder e a corrupção, por tal motivo, o tema deste trabalho se restringe a tentativa de minimizar a corrupção e fortalecer a representatividade democrática, ou seja, não há pretensão de criar soluções exatas aos problemas, mas de tentar suavizá-los.

Desse modo, ainda que as pessoas físicas e jurídicas permaneçam contribuindo com os partidos, o financiamento público será capaz de diminuir o vínculo que se cria nos períodos de eleições entre os financiadores de campanha e os financiados, e mais, será capaz de tornar a campanha mais isonômica, pois proporcionará a todos os partidos brasileiros a possibilidade de lançar candidatos aos cargos que acreditarem ser conveniente sem a certeza da derrota em face do poder econômico do seu concorrente.

Notadamente, a adoção do financiamento público das campanhas, deverá vir acompanhada da Lei específica para regulá-lo, cabendo a esta estabelecer quais os critérios de repartição dos recursos, o orçamento destinado a repartição, o momento que os recursos serão disponibilizados e quais os requisitos que deverão ser atendidos pelos partidos para captá-los.

¹⁷⁴ REIS, Palhares Moreira. Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado; AGRA, Walber de Moura (Coords.). **Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2010, p. 227-261.

Para Luís Mário Leal Salvador Caetano¹⁷⁵:

Este financiamento público significaria que todo o dinheiro investido em campanha seria público, obrigatoriamente. Se por um lado a ideia parece ofensiva ao bolso do contribuinte, por outro não parece algo tão ruim a longo prazo, já que menos empresários e lobistas se aproveitariam para fazer carreiras inteiras com base na ilegalidade proveniente de atos no espaço de tempo entre o começo da arrecadação (seja lá quando ela começar) e a gratidão material dada por pessoas corruptas em retorno ao dispêndio financeiro dos que apostaram nas mesmas.

A viabilidade da adoção deste sistema reside na permissão constitucional e na ausência de lei que verse especificamente sobre o assunto. A Constituição Federal de 1988, não dispõe acerca dos modelos de financiamento que deverão ser adotados pelo sistema eleitoral, apenas proíbe determinada fonte de recurso a fim de resguardar a sua soberania¹⁷⁶. Deste modo, a opção pelo financiamento público não geraria qualquer inconstitucionalidade. De outro lado, um aspecto que é negativo, mas que favorece a implantação do modelo é a questão de ainda não existir a lei prevista pelo art. 79 da Lei da Eleições, ou seja, a lei específica do financiamento público já poderá ser criada prevendo todas as disposições necessárias a implantação do tipo de financiamento.

Enfim, é fato notório que a adoção do financiamento público exclusivo não será a solução para os problemas decorrentes do abuso de poder e corrupção no âmbito das campanhas eleitorais, entretanto, o fato de as pessoas pensarem sobre o assunto e cogitarem a ideia já é uma demonstração de descontentamento da sociedade com o rumo que o sistema político e eleitoral tem tomado. Implantar o financiamento público exclusivo seria dar passos a frente na luta e combate contra a corrupção, seria prover mais um instrumento para a efetivação da democracia.

4.3.1 Vantagens e desvantagens

Diante da hipótese de adoção do sistema exclusivo de financiamento público das campanhas eleitorais, muito se discute acerca das vantagens e desvantagens deste tipo de financiamento. A partir de agora, passa-se a análise dos aspectos

¹⁷⁵ CAETANO, Luís Mário Leal Salvador. **Sobre o financiamento público das campanhas eleitorais**. Revista da Faculdade de Direito da UERJ, V.2, n. 22, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ffduerj/article/view/1563/3052>. Acesso em: 22. mai.2013

¹⁷⁶ Art. 17, inciso II.

positivos e negativos deste modelo de financiamento de campanhas eleitorais a fim de proporcionar uma oxigenação no trabalho.

Quais as vantagens em vedar a participação do setor privado nas campanhas eleitorais? Por que o financiamento público é constantemente apontado como uma solução para os problemas de corrupção na vida política eleitoral do Brasil?

Diante de toda a argumentação previamente apresentada por este trabalho, caberá a este tópico relacionar a efetivação da democracia representativa, da minimização do abuso do poder e da corrupção com o sistema de financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais através da demonstração de que as suas vantagens estão diretamente ligadas a estes assuntos e que superam as suas desvantagens.

A utilização de fundos públicos para o financiamento de partidos ou candidatos nas campanhas eleitorais produz as seguintes vantagens: gera condições de competição eleitoral mais justa; promove a participação de partidos ou candidatos que carecem de recursos e não têm capacidade de arrecadação; evita a pressão direta ou indireta dos capitalistas e doadores sobre os atores políticos; diminui a necessidade de fundos dos partidos e candidatos; reduz o potencial de corrupção; contribui para a sustentação e o fortalecimento dos partidos como atores fundamentais para o funcionamento das democracias representativas¹⁷⁷.

O financiamento público de campanhas possui como um dos seus principais focos a necessidade de tornar as disputas eleitorais mais equitativas. A arrecadação imensurada de recursos pelos partidos e candidatos torna a competição desigual no sentido de que algumas agremiações conseguem maior quantidade de recursos do que outras, por diversos motivos, que lhes dão capacidade de investir nos melhores instrumentos e técnicas de captação do voto, gerando, portanto uma desigualdade aberrante entre uns partidos e outros. Deste modo, passando as campanhas eleitorais a serem financiadas por recursos públicos, condições igualitárias serão proporcionadas aos candidatos, favorecendo a busca pela vitória com base no convencimento do eleitorado, a partir de suas propostas e programa partidário, e

¹⁷⁷ RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas:** Fundos públicos *versus* fundos privados. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002005000300001&script=sci_arttext>. Acesso em: 22.mai.2013.

não em decorrência de uma campanha mais rica, só por ter o candidato auferido um montante elevado de donativos e investido em marketing político¹⁷⁸.

Como consequência lógica da desigualdade entre os partidos gerada pelo financiamento privado das campanhas tem-se a influência do poder econômico das agremiações e candidatos sobre a liberdade de escolha dos eleitores. Para Adla Youssef Bourdoukan¹⁷⁹:

As preferências dos doadores podem não coincidir com as preferências dos eleitores, e pode haver um processo de retroalimentação entre os dois conjuntos e preferências – doadores podem preferir contribuir para campanhas que acreditam ser viáveis, e por outro lado a infusão de recursos pode contribuir para tornar um candidato mais conhecido, o que por sua vez poderia alterar a preferência dos eleitores -, mas ainda assim no modelo exclusivamente privado a escolha sobre quais candidatos receberão qual quantia de recursos pertence à sociedade.

Observe que a primeira parte do raciocínio da autora condiz exatamente com aquilo que se defende aqui, e é muito pertinente, porém, para ela, apesar de haver todas as possibilidades de interferência sobre a escolha do eleitor, o financiamento privado seria mais vantajoso porque é a própria sociedade que escolhe em quem vai investir. Ocorre que, com base em dados do TSE, pesquisas revelam que financiamento por parte de pessoas físicas, cidadãos comuns integrantes do povo, não possibilitam a vitória de um candidato que compete com aquele financiado por grandes empresas. Veja os dados apresentados por Emerson Urizzi Cervi¹⁸⁰ com base nos dados do TSE:

Nas disputas de 2008 nas capitais de Estado houve 173 candidaturas a prefeito. Na primeira parcial da prestação de contas ao Tribunal Superior Eleitoral, que diz respeito aos gastos e receitas oficiais relativas ao primeiro turno da disputa, as coordenações financeiras de campanha apresentaram uma média de R\$ 3,7 milhões de receitas por campanha, com desvio padrão de R\$ 732,7 mil. As diferenças começam a aparecer quando se considera a situação do candidato. Nas prestações de contas de 13 candidatos eleitos em primeiro turno, a média de gastos na campanha ficou em R\$ 599 mil, enquanto para os 132 derrotados no primeiro turno os gastos declarados foram de R\$ 247,2 mil. Dividindo as fontes de recursos por tipo de fonte, percebe-se uma grande diferença na participação das receitas de cada tipo. Os 124 candidatos a prefeito de capitais derrotados no primeiro turno apresentaram, em média, 42% de suas receitas de doações de pessoas físicas, 27% de doações partidárias e 15,3% de pessoas jurídicas, ao passo que, entre os 12 candidatos eleitos no primeiro

¹⁷⁸ CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. *In*: ROLLO, Alberto... [et al.]. **Reforma política**. São Paulo: Iglu, 2007, p.57.

¹⁷⁹ BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada**. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-23112009-102329/pt-br.php>>. Acesso em: 22.mai.2013.

¹⁸⁰ CERVI, Emerson Urizzi. **Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado**. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6521>. Acessado em: 22.mai.2013.

turno, a distribuição da média dos percentuais foi de 46,2% de pessoas jurídicas – os maiores doadores aos eleitos – 25,6% de recursos partidários e 25,5% de pessoas físicas. Percebe-se a existência de uma inversão entre os principais doadores dessas campanhas eleitorais. Enquanto as pessoas físicas são responsáveis pela maior parte das doações aos candidatos derrotados, as empresas e entidades respondem por quase metade de tudo o que foi oficialmente doado às campanhas dos vitoriosos no primeiro turno.

Portanto, deve-se aqui discordar da autora quanto a afirmação de que os resultados são escolha da sociedade vez que são os seus membros que decidem em qual candidatos investir. A arrecadação dos recursos financeiros decorre muito mais, em termo de valores, das entidades privadas de grande poder econômico, do que dos cidadãos comuns e é nítido que o financiamento privado ao invés de aproximar a sociedade das escolhas da vida política eleitoral, afasta-a, de modo que a sua participação é mera figuração em face da influência dos grandes grupos econômicos nas decisões políticas.

Outro aspecto relevante do financiamento público exclusivo é que as oportunidades de arrecadação entre os partidos não serão tão desiguais, vez que não deverá o Estado dispender montas tão relevantes como as que tem sido investidas pelo grupos econômicos nas campanhas eleitorais atualmente. Contudo, é neste ponto que reside a grande controvérsia do modelo de financiamento público aqui defendido, afinal de que modo será repartida parcela destinada ao financiamento de campanhas entre os partidos?

Crítérios de alocação ou elegibilidade deverão ser fixados para estabelecer as quotas de cada partido. Como serão estes critérios ainda não se sabe, mas já existem diversos projetos de lei que apresentam hipóteses viáveis. Estes projetos e suas propostas serão objeto de análise posterior. Entretanto, para alguns autores esta problemática também poderá gerar consequências maléficas a igualdade dos partidos nas disputas eleitorais, pois a escolha dos critérios poderá ser feita em prol dos legisladores (e seus partidos) que estiverem com esta responsabilidade, ou seja, pode gerar a parcialidade na escolha dos critérios de distribuição dos recursos¹⁸¹. Todavia, este tipo de comportamento poderá ser combatido como abuso de poder, vez que o legislador estará se valendo da sua função pública para se beneficiar.

Outra vantagem a ser abordada e de grande relevância, vale ressaltar, é a questão da representatividade popular. Vive-se uma crise de representatividade e

¹⁸¹ BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna**: financiamento político em perspectiva comparada. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-23112009-102329/pt-br.php>>. Acesso em: 22.mai.2013. p. 10

normalmente este é o ponto de partida para que as sociedades comecem a refletir acerca do tipo de financiamento adotado para as campanhas eleitorais. É isto que está acontecendo no Brasil, com o financiamento privado de campanhas os partidos políticos tendem a abandonar a defesa dos interesses difusos, passando a atender aos interesses de grupos específicos gerando a crise da representatividade popular¹⁸².

Neste sentido, aduz Paulo Adib Casseb¹⁸³ que o argumento mais favorável ao financiamento público dos partidos é a tentativa de assegurar a independência dos candidatos, principalmente dos eleitos, em face do poder econômico daqueles que financiam as suas campanhas, pois para ele, em muitos casos esse auxílio financeiro possui o intuito de firmar um compromisso, de gerar uma contraprestação do eleito.

Consoante lição de Emerson Urizzi Cervi¹⁸⁴:

De fato, em países onde há implantação do financiamento estatal de campanhas, isso ocorre depois de crises de representatividade ou da constatação de forte influência de grupos de pressão. Por vezes, esses grupos são marginais ao sistema democrático. É o caso do debate sobre financiamento estatal de campanhas no México como forma de evitar a influência de grupos criminosos, principalmente narcotraficantes, como financiadores de partidos políticos

Não há qualquer comprovação de que o financiamento público irá proporcionar o fim desta crise, contudo, o que notadamente se infere é que este modelo de financiamento é capaz de reduzir a influência de grupos exclusivos nos resultados das eleições bem como nas decisões do governo e dos parlamentares, pois a hipótese da contraprestação deixará de existir na dimensão que existe atualmente, permitindo assim, conforme Paulo Adib Casseb¹⁸⁵, a aplicabilidade do princípio inserido no art. 14, §9º da Constituição Federal de 1988, que prevê a prevalência da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico.

De outro lado, há quem afirme que a dependência do dinheiro público irá influenciar diretamente sobre a burocratização e profissionalização das estruturas

¹⁸²CERVI, Emerson Urizzi. **Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado.** Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6521>. Acessado em: 22.mai.2013.

¹⁸³ CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. In: ROLLO, Alberto... [et al.]. **Reforma política.** São Paulo: Iglu, 2007, p. 57.

¹⁸⁴ *Op. cit.*

¹⁸⁵ *Op. cit., loc. cit.*

partidárias, de modo que a sua importância como entidade representativa ficaria defasada em face do centralismo e controle que o Estado passaria a exercer¹⁸⁶.

Este trabalho entende que o argumento de que haverá um enfraquecimento dos partidos políticos não será uma realidade, muito pelo contrário, entende-se que “haveria o fortalecimento do partido, uma vez que teria, ao menos em tese, um maior compromisso com os ideais partidários e resultaria em uma maior paridade na competição entre os candidatos ao pleito¹⁸⁷”. Entende-se também que assim como os partidos devem respeitar os limites normativos estabelecidos pela legislação pátria, o poder político de um Estado da mesma forma, de modo que deverá se atentar para o princípio da igualdade de oportunidade entre os partidos, não podendo, portanto, beneficiar um em detrimento de outro.

Ademais, outra perspectiva que afasta este posicionamento já foi exposta em tópico anterior, é o fato de que, apesar de os partidos políticos serem entidades privadas, ao desempenharem atividades de interesse público devem sim ser submetidos a procedimentos mais exigentes e mais limitados, pois, quanto ao desempenho destas ações, a sua autonomia deverá ser restringida em prol do benefício da sociedade.

O financiamento público de campanhas permite também que mais candidatos se habilitem a concorrer ao prélio, vez que não serão mais intimidados pelo poderio econômico dos grandes partidos e dos candidatos famosos, pois através da infusão de dinheiro do Estado mais concorrentes estariam encorajados a participar da disputa.¹⁸⁸

Argumento também relevante citado por senadores que defendem a adoção do financiamento público exclusivo para as campanhas eleitorais é que representação deste custo aos cofres públicos não corresponde a 1% daquilo que é

¹⁸⁶ CERVI, Emerson Urizzi. **Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado.** Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6521>. Acesso em: 22.mai.2013.

¹⁸⁷ TEIXEIRA, Marília Pires. **O Financiamento de campanha eleitoral no Brasil: críticas e sugestões.** 2011. Monografia. (Curso de Graduação em Direito) – Faculdade Baiana de Direito, Salvador.

¹⁸⁸ CERVI, Emerson Urizzi. **Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado.** Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6521>. Acesso em: 22.mai.2013.

perdido com a corrupção¹⁸⁹. Deste modo, afasta-se a argumentação costumeira de que sairia muito caro aos cofres públicos. O que assola os cofres públicos é o desvio corriqueiro para benefício próprio de dinheiro público por parte daqueles que deveriam administrá-lo promovendo políticas públicas e desenvolvimento social.

Para entender esta realidade, apresenta-se os dados contrapostos: de um lado argumenta-se que os cofres públicos não estão aptos para reservar a quantia estabelecida pelo projeto de lei que tramita no Congresso Nacional e que objetiva regulamentar o art. 79 da Lei n. 9.504/97, que prevê a possibilidade do financiamento das campanhas com os recursos públicos, e de outro, os dados que demonstram que o Brasil chega a perder, por ano, para a corrupção o “equivalente a uma Bolívia¹⁹⁰”.

Para Paulo Adib Casseb¹⁹¹, o projeto de lei submetido à apreciação legislativa¹⁹² prevê a parte do orçamento público que será destinada aos partidos políticos e adota como parâmetro o cálculo estabelecido pela Lei n. 9.096/95 para estabelecer a quota destinada ao Fundo Partidário, porém, ao invés dos trinta e cinco centavos de real multiplicados pelo número de eleitores no País, o projeto propõe um aumento desta quantia e fixa o valor de sete reais multiplicado pelo número de eleitores alistados pela Justiça Eleitoral em 31 de Dezembro do ano anterior.

Deste modo, tendo em vista que nas campanhas eleitorais de 2012 havia um total de 140.394.103 (cento e quarenta milhões e trezentos e noventa e quatro mil e cento e três) eleitores, conforme o número de eleitores disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral¹⁹³, a quantia destinada ao financiamento dos partidos para as eleições de 2014, caso o projeto de lei fosse aprovado e estivesse vigendo a época, seria de R\$ 982.758.721 (novecentos e oitenta e dois milhões e setecentos e cinqüenta e oito mil e setecentos e vinte e um reais). Para o autor, assim como para inúmeros autores e defensores da permanência do financiamento misto de

¹⁸⁹ **Sérgio Souza e José Pimentel defendem financiamento público exclusivo para campanhas eleitorais.** Disponível em: <http://www12.senado.gov.br>. Acesso em: 21.8.2012.

¹⁹⁰ **Corrupção faz Brasil perder o equivalente a uma Bolívia.** Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/969984-corrupcao-faz-brasil-perder-o-equivalente-a-uma-bolivia.shtml>. Acesso em: 5.mai.2013.

¹⁹¹ CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. *In*: ROLLO, Alberto... [et al.]. **Reforma política.** São Paulo: Iglu, 2007, p. 63.

¹⁹² Projeto de Lei n. 1.210/2007 apresentado pelo Deputado Régis de Oliveira.

¹⁹³ **Quantitativo – Eleitorado.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>. Acesso em: 05.mai.2013.

campanhas, o valor resultante desta conta seria muito dispendioso aos cofres públicos de um País em que a efetividade dos direitos sociais está longe de ser atingida, e que o Brasil não possui condições econômicas de esbanjar tanto dinheiro para custear campanhas eleitorais.

Todavia, não é esta deficiência que se tem percebido dos cofres públicos, muito pelo contrário, o Brasil é hoje um país com uma capacidade econômica incrível, tendo o seu desenvolvimento prejudicado pelos dispêndios ininterruptos com a corrupção. Diante da falácia que se instaurou nos discursos daqueles que rechaçam a adoção do financiamento público das campanhas eleitorais, este trabalho utiliza-se de argumentos mais do que sabidos pela sociedade brasileira, para demonstrar a viabilidade do sistema público de financiamento de campanhas. De acordo com um relatório elaborado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia do FIESP¹⁹⁴, o Brasil, dito por muitos como incapaz de dotar alguns milhões para o orçamento destinado às campanhas partidárias, perde para a corrupção, e somente para a corrupção, vale frisar, cerca de R\$ 41,5 bilhões, veja:

As perdas econômicas e sociais do Brasil com a corrupção foram estimadas considerando um nível de corrupção percebida no país igual à média de uma cesta de países Selecionados. Se o Brasil possuísse um nível de percepção da corrupção igual a média desses países de 7,45, o produto per capita do país passaria de US\$ 7.954 a US\$ 9.184, ou seja, um aumento de 15,5% na média do período 1990-2008 (equivalente a 1,36% ao ano). Isto corresponde a um custo médio anual da corrupção estimado em R\$ 41,5 bilhões, correspondendo a 1,38% do PIB (valores de 2008). Se o controle da corrupção fosse ainda mais rigoroso, estima-se que todos os recursos liberados da corrupção para as atividades produtivas (isto é, o custo médio anual da corrupção) chegue a R\$ 69,1 bilhões (valores de 2008), correspondentes 2,3% do PIB. No entanto, este valor corresponde a um referencial teórico, em que se considera um nível de percepção da corrupção tendendo a zero, condição que não foi observada por nenhum país até então¹⁹⁵.

Deste modo, percebe-se que todas estas desvantagens apontadas em face do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, existem, contudo, não são mais relevantes do que todas as desvantagens também apresentadas pelo financiamento misto (privado) das campanhas. Os argumentos contrários ao modelo de financiamento defendido por este trabalho são, assim como diz Paulo Modesto¹⁹⁶, consequência de discursos proferidos por aqueles que querem permanecer no poder

¹⁹⁴ **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate.** Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>. Acesso em: 4.jun.2013

¹⁹⁵ *Op. cit.*

¹⁹⁶ MODESTO, Paulo. Direito e poder político. Estado e direito – o problema da legitimidade. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: RT. v. 711, p. 57-62.

e que para que não sejam incomodados, criam uma situação que faz com que todos acreditem na veracidade daquela realidade afirmada. O financiamento público de campanhas é uma possibilidade viável, capaz de trazer inúmeros benefícios a sociedade brasileira, dentre elas e principalmente a minimização da corrupção, chaga tão devastadora deste Estado, e o fortalecimento da democracia representativa.

4.4 PROJETOS DE LEI

Diante da necessidade da redução dos gastos com as campanhas eleitorais e com a realidade escancarada da corrupção no seio da vida política-eletiva do Estado, alguns parlamentares tem se mobilizado no sentido de alterar a legislação atual para implantar mecanismos que inibam a corrupção, a desigualdade nas disputas eleitorais, que reduza a influência do poder econômico nas decisões políticas.

Desde 1999, apenas dois anos após a aprovação da Lei n. 9.504/97 que regulamenta os partidos e as campanhas eleitorais no país, o Congresso Nacional discute reformas no sistema de financiamento de campanhas. Apesar de existirem projetos prevendo o financiamento misto ou conjugado, a maioria deles prevê a implantação do financiamento estatal de campanhas eleitorais, prevalecendo a ideia de fazer com que o Estado dê condições proporcionais aos partidos políticos para que estes disputem eleições sem contar com recursos doados pela sociedade.¹⁹⁷

O projeto de lei 1.210 de 2007, proposto pelo Deputado Regis de Oliveira do PSC/SP, objetiva alterar dispositivos do Código Eleitoral, da Lei dos Partidos Políticos e da Lei das Eleições. Não trata somente da adoção do financiamento público de campanha, dispõe acerca das coligações partidárias, do voto de legenda em listas preordenadas e demais aspectos da Reforma Política. Todavia, para este

¹⁹⁷ CERVI, Emerson Urizzi. **Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado.** Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6521>. Acesso em: 22.mai.2013.

trabalho a importância deste projeto, reside na proposta de alteração do *caput* artigo 39 da Lei n. 9.096/95.

Atualmente este artigo traz em seu bojo a permissão para que os partidos políticos recebam de pessoas físicas e jurídicas, recursos para a constituição de seus fundos. O Deputado que propõe a Lei, apresenta exatamente a ideia defendida por este trabalho, qual seja a vedação do uso de recursos decorrentes de pessoas físicas e jurídicas nas campanhas eleitorais. Propõe o seguinte texto:

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político ou federação pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para a constituição de seus fundos, sendo vedado usá-los no financiamento de campanhas eleitorais.

Ao estabelecer a vedação, determina que as campanhas eleitorais sejam financiadas por recursos públicos que deverão ser definidos em lei orçamentária específica.

Outro projeto que defende a implantação do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais é o PL n. 268/2011, proposto pelo Senador José Sarney e demais senadores para alterar a Lei n. 9.096/95. Diante das especificações apresentadas como propostas pelo projeto, faz-se mister reproduzir a explicação da ementa¹⁹⁸:

Estabelece normas para o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais; altera a Lei nº 9096/95 - Lei Orgânica dos Partidos Políticos - para determinar que nos anos em que se realizarem eleições, sejam consignadas ao Tribunal Superior Eleitoral dotações orçamentárias correspondentes ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior, multiplicado por R\$ 7,00, em valor de janeiro de 2011; estabelece que os recursos orçamentários referidos serão aplicados exclusivamente pelos partidos políticos e respectivos candidatos nas campanhas eleitorais; remete as regras de distribuição dos recursos mencionados entre os Partidos Políticos aos critérios estabelecidos no art. 41-A da referida Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9096/95); considera a legenda partidária pela qual o parlamentar foi eleito na última eleição em todos os casos mencionados nesta Lei em que for considerada a proporcionalidade partidária; determina o depósito dos recursos referidos à disposição do TSE até o dia 20 de cada mês, em 4 parcelas mensais, iguais e sucessivas, a partir de maio, não sujeitos a contingenciamento, sob pena de responsabilidade; obriga o TSE a distribuir os recursos aos partidos políticos no prazo de 15 dias, contado da data do depósito mencionado; atribui ao partido político a definição dos critérios de distribuição dos recursos entre as eleições e os candidatos; determina a prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros nas campanhas eleitorais; veda o recebimento pelo partido político de doações para constituição de seus fundos nos anos em que se realizarem eleições; obriga os partidos políticos a constituírem

¹⁹⁸ **Portal Atividade Legislativa Projetos e Matérias Legislativas.** Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100307. Acesso em: 4.jul.2013.

comitês financeiros até 10 dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção; determina que o candidato faça a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, na forma da lei; veda aos partidos políticos e aos candidatos o recebimento de doações de pessoas físicas e jurídicas destinadas às campanhas eleitorais, sob pena de indeferimento ou cassação do respectivo registro ou diploma, sem prejuízo das demais penalidades previstas em lei; obriga os partidos políticos, as coligações e os candidatos a divulgar pela internet, durante a campanha eleitoral, relatório discriminado dos recursos em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, bem como dos gastos que realizarem em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim; atribui ao TSE a expedição das instruções necessárias à execução do disposto na presente lei; revoga expressamente o § 2º do art. 22-A e os arts. 23, 27 e 81 da Lei nº 9504/97.

Estes dois Projetos foram citados a título exemplificativo, porque existem inúmeros outros projetos tramitando nas Casas Legislativas, contudo, apesar da mobilização social em face da necessidade de conter os avanços da corrupção, existem defensores do argumento de que o Brasil não possui capacidade financeira de arcar com o orçamento dotado para financiamento público. Todavia, este trabalho já se preocupou em demonstrar que este argumento não procede, pois o recurso previsto para efetivar o modelo de financiamento público das campanhas eleitorais, é muito menor do que montante escoado através das práticas de corrupção¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Ver página 81.

5 CONCLUSÃO

a) Atualmente a maioria dos Estados, até mesmo aqueles que são essencialmente autoritários, tem se declarado democráticos. Isto ocorre porque, diferentemente de todos os outros regimes políticos, a democracia não deposita o poder em um grupo ou sujeito específico, mas no povo e na vontade da maioria. Deste modo, declarar-se democrático é uma maneira que os governos tem de demonstrar que o seu *modus operandi* é legitimado pelo povo detentor do poder.

b) A Constituição Federal de 1988 estabelece no seu preâmbulo e no *caput* do artigo 1º a adoção da democracia como regime político da República Federativa do Brasil, rompendo com o passado de governos monárquico, autoritário e ditatorial, e com a instabilidade do poder político. Esta redemocratização proporcionada pela Constituição de 88 está assegurada pela previsão de limites constitucionais ao exercício do poder político, como por exemplo, pela afirmação da soberania popular e do sufrágio universal como princípios fundamentais do ordenamento jurídico e da democracia brasileira.

c) Conforme previsão do *caput* do artigo 14 da Constituição, a soberania popular será exercida por meio do sufrágio universal e pelo voto direto, o que significa dizer que o Brasil adota dois modelos de democracia, o modelo representativo e o participativo, que se conjugam para proporcionar maior participação do povo na vida política do país, delegando parcialmente o poder político aos representantes. Prevê também que o sufrágio é, em termos jurídicos, o direito inerente ao povo que integra um Estado democrático. Representa a essência da democracia ao proporcionar a capacidade do agente social de escolher o representante político ou de ser escolhido como representante. Dada a sua importância, entende-se que o exercício do sufrágio, através do voto, deve ocorrer de maneira desvinculada de qualquer influência que não sejam as próprias convicções e os próprios valores do cidadão.

d) O poder político representa a vontade da maioria concretizada através do governante. Diante do desejo de alcançar a legitimação para exercer este poder, as pessoas tem se valido de meios ilegais e imorais, como por exemplo, a corrupção. O

poder econômico representa outra nuance do poder inafastável da vida em sociedade e, assim como o poder político pode ter a sua finalidade desvirtuada para proporcionar benefícios individuais àqueles que possuem a legitimidade para exercê-lo. O poder econômico pode ser utilizado como um mecanismo capaz de interferir nos resultados de um processo eleitoral para favorecer aqueles que o detêm.

e) O abuso de poder político ocorre mediante o uso indevido de cargo ou função pública, sempre com a finalidade de captar votos para determinado candidato. Ocorre quando o detentor do poder utiliza-se de sua posição para agir de modo a influenciar o eleitor, em detrimento da liberdade de voto. Já o abuso de poder econômico em matéria eleitoral se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos que representem valor econômico, buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando assim a normalidade e a legitimidade das eleições.

f) A corrupção política deve ser entendida como um comportamento desvinculado daquele moralmente aceito no âmbito da Administração pública. Traduz a ideia daquilo que é oposto ao justo, ao que é probo. A busca pelo poder político, na maioria das vezes, envolve a adoção de algum comportamento moralmente corrompido por parte daqueles sujeitos que o almejam, normalmente está influenciado pelo poder econômico, cuja relevância numa sociedade de modo capitalista proporciona, inclusive, que interfira nos resultados das eleições e na vida política da sociedade permissiva.

g) A reiteração dos comportamentos corruptos e abusivos induz o pensamento coletivo no sentido de que é algo normal. Esta passividade da sociedade brasileira tem como principal fundamento a impunidade decorrente do mau uso das leis. A conclusão que se chega é que se formou um círculo vicioso entre os institutos democráticos, o exercício do poder, a corrupção e a impunidade.

h) O abuso de poder político, do poder econômico e a corrupção devem ser evitados, pois estes comportamentos permitem o surgimento da ambivalência em um Estado democrático, pois possuem a capacidade de desviar a finalidade das funções públicas, realizando objetivos particulares em detrimento dos interesses públicos, o que é essencialmente contraditório ao regime democrático.

i) O financiamento das campanhas eleitorais é o instituto previsto em lei que gera a possibilidade de arrecadação de recursos financeiros pelos partidos políticos para investir em gastos com as campanhas políticas, trata-se de recursos materiais empregados pelos candidatos objetivando a captação de votos dos eleitores de modo que é impensável a realização de campanha sem dispêndio de recursos, ainda que pouco vultosos.

j) O Brasil adota o modelo de financiamento misto de campanhas eleitorais, isto implica em dizer que os candidatos e partidos podem promover a arrecadação de recursos através das pessoas físicas, jurídicas e do Fundo Partidário. A adoção do modelo misto de financiamento de campanhas pela legislação eleitoral proporciona maior capacidade de captação de recursos financeiros o que gera grande interferência do poder econômico nos rumos políticos do país, pois os sujeitos que disponibilizam recursos financeiros para a realização das campanhas eleitorais, o fazem com o intuito de gerar um comprometimento do político com o atendimento dos seus interesses, como uma maneira de retribuir os valores despendidos.

k) A influência do poder econômico gera uma crise na representatividade democrática, porque interfere significativamente no resultado das eleições, pois fomenta a desigualdade entre os partidos e candidatos nas disputas eleitorais, interfere nas decisões políticas e, principalmente, altera a vontade do eleitor. Os partidos políticos que mais arrecadam recursos financeiros tem a possibilidade de utilizar mecanismos capazes de influenciar a liberdade do eleitor, seja pela compra de votos, seja pela utilização do marketing político.

l) As campanhas são instrumento de diálogo imprescindível a estrutura democrática, pois possibilitam que os eleitores conheçam a ideologia, as propostas, os projetos dos candidatos (partidos e coligações) que concorrem na disputa eleitoral. Devido a importância deste momento para o resultado do processo eleitoral, as campanhas tem sido alvo de manipulação em favor daqueles que do poder abusam e da corrupção se valem, maculando o arbítrio do eleitor para captação de votos.

m) A busca pelo poder é justificativa velada para que os políticos optem pela permanência do sistema misto de arrecadação de recursos para as campanhas, pois se consumou como prática que o candidato ou partido que mais recurso financeiro

obtiver para investir nas campanhas eleitorais será, ainda que potencialmente, o vencedor e com isto alcançará a legitimação para exercer o poder político, deixando, portanto, de ser governado e passando a ser governante. Esta realidade se consolidou porque se vislumbrou que é mais fácil captar votos através da influência financeira do que através da influência ideológica, haja vista ser a população brasileira uma população carente não só de recursos materiais como também de cultura e vontade política.

n) A constatação da existência do abuso de poder e da corrupção fortalece e fundamenta o argumento da necessidade da adoção do sistema público exclusivo de campanha, como uma tentativa de inibir esses comportamentos no âmbito eleitoral.

o) A legislação eleitoral é marcada por fortes contradições e por isto, está ainda muito distante de proporcionar efetividade no controle da desarrazoada influência do poder econômico. Isto pode ser percebido pela ausência de lei específica para disciplinar o financiamento público de campanhas e pela permissividade do artigo 17-A da Lei das Eleições, que permite a estipulação do limite de gastos pela agremiação política.

p) O ordenamento jurídico, quanto aos poderes políticos e ao sistema eleitoral é arraigado de modernidade e atraso, visto que, ao tempo que fomenta à participação democrática propicia, através da existência de lacunas legislativas e institutos permissivos, o afastamento do cidadão/eleitor da vida política nacional.

q) O financiamento público será capaz de diminuir o vínculo que se cria nos períodos de eleições entre os financiadores de campanha e os financiados, e mais, será capaz de tornar a campanha mais isonômica, pois proporcionará a todos os partidos brasileiros a possibilidade de lançar candidatos aos cargos que acreditarem ser conveniente sem a certeza da derrota em face do poder econômico do seu concorrente.

r) A utilização de fundos públicos para o financiamento de partidos ou candidatos nas campanhas eleitorais produz as seguintes vantagens: gera condições de competição eleitoral mais justa; promove a participação de partidos ou candidatos que carecem de recursos e não têm capacidade de arrecadação; evita a pressão direta ou indireta dos doadores sobre os atores políticos; diminui a necessidade de fundos dos partidos e candidatos; reduz o potencial de corrupção;

contribui para a sustentação e o fortalecimento dos partidos como atores fundamentais para o funcionamento das democracias representativas

s) A Constituição Federal de 1988, não dispõe acerca dos modelos de financiamento que deverão ser adotados pelo sistema eleitoral, apenas proíbe determinada fonte de recurso a fim de resguardar a sua soberania. Deste modo, a opção pelo financiamento público não geraria qualquer inconstitucionalidade.

t) Pelos projetos de lei que tramitam no Congresso, em especial o PL n. 1.210/2007 do Deputado Régis Oliveira, o orçamento que será destinado ao custeio das campanhas eleitorais será notadamente inferior ao montante perdido para a corrupção.

u) O financiamento público de campanhas é uma possibilidade viável, capaz de trazer inúmeros benefícios a sociedade brasileira, dentre elas e principalmente a minimização da corrupção, bem como fortalecer a democracia por proporcionar disputas eleitorais mais isonômicas e por preservar a liberdade de escolha dos eleitores.

REFERÊNCIAS

ABUSO. *In*: Minidicionário Houaiss da língua portuguesa. Organizado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de dados da Língua Portuguesa. 2.ed. rev.e aum. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. ed. especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005.

BARREIROS NETO, Jaime. **Fidelidade Partidária**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organizado por Michelangelo Bovero; Trad. Daniela Beccaccia Versiani. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 7.ed. São Paulo: Paz e Terra.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada**. Disponível em: <http://www.teses.usp.br>. Acesso em: 22.mai.2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em: 16.mar.2013.

_____. **Lei Complementar n. 64**, de 18 de maio de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 16.mar.2013.

_____. **Lei n. 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 16.mar.2013.

CAETANO, Luís Mário Leal Salvador. **Sobre o financiamento público das campanhas eleitorais**. Revista da Faculdade de Direito da UERJ, V.2, n. 22 , jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.e->

publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1563/3052. Acesso em: 22. mai.2013

CAGGIANO, Monica Herman S. Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, ano 10, n. 41, out./dez. 2002, p. 215-240.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6.ed. Coimbra – Portugal: Livraria Almedina.

Captação ilícita de sufrágio. Disponível em: <http://temasseleccionados.tse.jus.br/temas-seleccionados/captacao-de-sufragio>. Acesso em: 05. mai.2013.

CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. *In*: ROLLO, Alberto; *et. al.* **Reforma política**. São Paulo: Iglu, 2007.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes de Luz de Pádua. **Tratado de direito eleitoral, tomo V: temas emergentes**. São Paulo: Premier Máxima, 2008.

CERVI, Emerson Urizzi. **Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil**: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6521>. Acessado em: 22.mai.2013.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2009.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito eleitoral e processo eleitoral** – Direito penal eleitoral e direito político. 2.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

Comissão de Juristas encarregada de elaborar anteprojeto de Novo Código Eleitoral. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/novoce/>>. Acesso em: 06.mai.2013.

CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda eleitoral**: de acordo com o código eleitoral e com a Lei nº 9.504/97. Disponível em: < www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a#abuso-do-poder-economico>. Acesso em: 20 mai. 2013.

Corrupção faz Brasil perder o equivalente a uma Bolívia. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/969984-corrupcao-faz-brasil-perder-o-equivalente-a-uma-bolivia.shtml>. Acesso em: 5.mai.2013.

COSTA, Adriano Soares. **Instituições de direito eleitoral.** 8.ed. rev. amp. e atual.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional.** 2.ed. Salvador: Jus Podivm, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DANTAS, Frederico Wildson da Silva. A corrupção e a democracia brasileira: considerações sobre a questão da corrupção na formação social brasileira e sua repercussão no regime democrático. **Revista da ESMAL.** Maceió: ESMAL, n. 1, 2002, p. 131.

DIETRICH, Gustavo Henrique. A corrupção eleitoral passiva e a figura atípica da promessa de apoio político. **Revista dos Tribunais.** São Paulo: RT, v. 797 ano 1991, mar. 202 p. 485-491.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Influência do poder econômico e financiamento público de campanhas eleitorais.** Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br>>. Acesso em 22 set.2012.

DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. **A Constituição Social do sentido da Constituição na Democracia contemporânea:** entre soberania popular e direitos humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI.** São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. A corrupção como fenômeno social e político. **Revista de direito administrativo.** Rio de Janeiro: Renovar, v. 1, jul./set. 1991, p. 1-18.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 7.ed. rev. atul. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana.** Trad. Cláudia Berliner. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HABIB, Sérgio. **Brasil: quinhentos anos de corrupção. Enfoque sócio-histórico-jurídico-penal.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994.

LIMA, Martonio Mont' Alverne Barreto. **A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público das campanhas eleitorais.** Disponível em: www.mundojuridico.adv.br/cgi-bin/upload/texto907.rtf. Acesso em 12. nov. 2012.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado.** 26. ed. atual. pelo Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. – São Paulo: Saraiva, 2003.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Uma teoria do poder e o financiamento de campanhas para alcançá-lo. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral.** 1.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 279-292.

MARTINS, Fernando Barbalho. **Do Direito à Democracia: Neoconstitucionalismo, Princípio Democrático e a Crise no Sistema Representativo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Representatividade e Democracia. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral.** 1.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição.** Tradução da edição portuguesa. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MODESTO. Paulo. Direito e poder político. Estado e direito – o problema da legitimidade. **Revista dos Tribunais.** São Paulo: RT. v. 711, p. 57-62.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis.** Tradução, Martin Claret. São Paulo: Martin Claret, 2007.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

Normas e documentações – Eleições 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2012/normas-e-documentacoes-eleicoes-2012>. Acesso: 05.mai.2013

PEDRÃO, Fernando. **Economia, Política e Poder na periferia globalizada**. Salvador: Jus Podivm, 2009.

Presidente dos EUA entre 1861 e 1865 Abraham Lincoln. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/biografias/abraham-lincoln.jhtm>. Acessado em: 05.jun.2013.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Portal Atividade Legislativa Projetos e Matérias Legislativas. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100307. Acesso em: 4.jul.2013

PORTUGAL, Adriana. **Financiamento público ou privado para as campanhas eleitorais?** Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/01/30/financiamento-publico-ou-privado-para-as-campanhas-eleitorais/>. Acessado em: 22. Mai. 2013.

Quantitativo – Eleitorado. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>. Acesso em: 05.mai.2013.

REIS, Palhares Moreira. Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. *In*: COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado; AGRA, Walber de Moura (Coords.). **Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2010, p. 227-261

Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>. Acesso em: 4.jun.2013

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral.** Rio de Janeiro: Forense, 2001.

RIBEIRO, Paulo Sérgio dos Santos. **A Influência dos Gastos Com Publicidade nos Custos das Campanhas Eleitorais dos Deputados Brasileiros.** Disponível em: <http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Paulo_Srgio_dos_Santos_Ribeiro_1.pdf>. Acesso em: 05.jun.2013

RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: Fundos públicos versus fundos privados.** Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 22.mai.2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **O Constitucionalismo brasileiro (evolução institucional).** São Paulo: Malheiros, 2011, p. 82.

SILVA NETO. Manoel Jorge. **Curso de Direito Constitucional.** 4.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável? : Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980 – 1992).** São Paulo: IBCCrim, 1999.

SOBIERAJSKI, Denise Goulart Schlickmann. **Financiamento de campanhas eleitorais.** Curitiba: Juruá, 2002.

Sérgio Souza e José Pimentel defendem financiamento público exclusivo para campanhas eleitorais. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br>. Acesso em: 21.8.2012.

TEIXEIRA, Marília Pires. **O Financiamento de campanha eleitoral no Brasil: críticas e sugestões.** 2011. Monografia. (Curso de Graduação em Direito) – Faculdade Baiana de Direito, Salvador

TOFFOLI, Dias. **Comissão de Juristas encarregada de elaborar anteprojeto de Novo Código Eleitoral.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/novoce/>>. Acessado em: 06.mai.2013.