



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO ELEITORAL

MAYANNA OLIVEIRA PIMENTEL PEREIRA

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL: UMA
ANÁLISE CRÍTICA DA ADI 4650 DO STF**

Salvador

2018

MAYANNA OLIVEIRA PIMENTEL PEREIRA

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL: UMA
ANÁLISE CRÍTICA DA ADI 4650 DO STF**

Monografia apresentada ao curso de pós-graduação em Direito Eleitoral, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de especialista em Direito Eleitoral.

Orientador: Prof. Doutor Jaime Barreiros Neto.

Salvador

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

MAYANNA OLIVEIRA PIMENTEL PEREIRA

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA ADI 4650 DO STF

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

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/2018

A

meu querido e honrado pai, Carlos, como forma de agradecimento pela paciência e dedicação. Obrigada por me ensinar a lutar por meus sonhos e objetivos, e de nunca desistir deles.

AGRADECIMENTOS

Aos meus colegas e amigos que direta ou indiretamente contribuíram para a minha formação.

Aos professores e mestres que me ensinaram e me orientaram ao longo do curso.

A meu pai, ao meu irmão e ao meu amor que sempre me apoiaram nos momentos difíceis, estando sempre ao meu lado.

Ao meu orientador Prof. Doutor Jaime Barreiros Neto, que me apresentou o ramo do Direito Eleitoral e permitiu que eu me tornasse especialista, além de ter me dado todo o alicerce para a construção deste trabalho, me forneceu bibliografias importantes para que eu alcançasse meu objetivo maior, este trabalho de pesquisa.

Por fim, agradeço a todos aqueles que de alguma forma me estimularam à seguir em frente, principalmente diante das dificuldades.

“O homem é o lobo do homem. ”

THOMAS HOBBS.

RESUMO

A proposta do presente trabalho é fazer um estudo a respeito da ADI 4650. A decisão do Supremo Tribunal Federal que restaurou no Brasil o regime público de financiamento de campanhas eleitorais excluindo as doações provenientes de sociedades empresariais, trará consequências na forma com a qual serão constituídos os poderes Executivo e Legislativo no país.

O objetivo do presente trabalho acadêmico é analisar a ADI 4650 e a (in) constitucionalidade do financiamento de campanhas eleitorais por empresas privadas e suas consequências a fim de constatar se o referido financiamento é (in)constitucional.

Ao final do trabalho iremos concluir que os limites fixados pela legislação brasileira para doação de empresas a campanhas eleitorais são insuficientes para coibir a captura do político pelo poder econômico.

Palavras-chave: Financiamento de Campanha Eleitoral. ADI 4650. Constitucionalidade. Eleições. Partidos Políticos.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	Artigo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF/88	Constituição Federal da República
des.	desembargador
LC	Lei Complementar
Min.	Ministro
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 DIREITO ELEITORAL: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS	14
2.1 CONCEITO, OBJETO E OBJETIVOS DO DIREITO ELEITORAL	15
2.2 A IMPORTÂNCIA DA DEMOCRACIA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	16
2.3 PRINCÍPIOS DO DIREITO ELEITORAL	18
2.3.1 Distinção entre princípios e regras	18
2.3.2 Princípios específicos do Direito Eleitoral	20
2.3.3 Do abuso do poder econômico e do abuso do poder político	25
2.3.4 Do caixa dois e da lavagem eleitoral	26
3 O SISTEMA DE FINANCIAMENTO PROPRIAMENTE DITO	29
3.1 MODELOS DE FINANCIAMENTO: ASPECTOS FAVORÁVEIS E DESFAVORÁVEIS	31
3.2 BREVE PANORAMA SOBRE OS MODELOS DE FINANCIAMENTO PELO MUNDO	37
3.3 A REALIDADE DE FINANCIAMENTO NO BRASIL	40
4 O JULGAMENTO DA ADI 4.650	46
4.1 VOTO DO MINISTRO RELATOR LUIZ FUX	47
4.2 VOTOS FAVORÁVEIS ÀS DOAÇÕES	50
4.3 VOTOS CONTRÁRIOS ÀS DOAÇÕES	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

Todo trabalho acadêmico tem por finalidade incrementar e construir algum conhecimento na sociedade. O conhecimento expande os horizontes de um povo, pois provoca transformações, fomenta a discussão e a evolução, uma vez que o saber é uma construção constante, interminável, visto que a cada momento surge um novo elemento fruto da criação humana.

O Direito é um objeto de criação humana. E os institutos jurídicos, assim como ocorre com os conceitos e significados, estão sempre em mudanças, atendendo ao próprio ciclo natural da cultura humana, se adequando ao momento histórico da época.

A presente monografia se propõe a um estudo aprofundado na área do Direito Eleitoral, levando em consideração preceitos preconizados na Constituição Federal de 1988. Será realizada uma análise de dispositivos da Lei nº 9.504/97 e da Lei nº 9.096/95 que possibilitam doações financeiras por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e a partidos políticos.

Para o desenvolvimento desse trabalho é preciso analisar o sistema de financiamento partidário antes da ADI 4650 e, como se dará as campanhas eleitorais com a efetiva proibição das doações das pessoas jurídicas.

O tema a ser tratado está concentrado no Direito Eleitoral, ramo do Direito Público e um dos mais importantes ramos do Direito. O Direito Eleitoral é essencial para a concretização do regime democrático que é tutelado e defendido pela Constituição Federal brasileira.

É por este ramo do Direito que perpassam todos os procedimentos necessários para a organização e o desenvolvimento das eleições, desde o alistamento eleitoral até a diplomação dos eleitos.

O Direito Eleitoral tem como uma de suas finalidades garantir a soberania popular, e por isso trata de normas que regem as relações entre eleitores e eleitos, objetivando a consagração do poder de sufrágio popular.

Na sociedade de massa atual e com o expressivo número de partidos políticos e candidatos ao pleito eleitoral, o financiamento de campanhas tem grande influência nos resultados das eleições, pois o sucesso dos partidos políticos e, conseqüentemente dos candidatos aos quais pertencem, depende desses recursos financeiros para bancarem seus estratosféricos gastos com a divulgação de seus nomes e imagens.

As eleições de 2018 será a primeira eleição presidencial em que os recursos das campanhas eleitorais serem integralmente financiadas por recursos excluídos os das pessoas jurídicas privadas, conforme a proibição da ADI 4650.

A escolha do tema do presente trabalho surgiu da necessidade de tentar entender o porquê do STF ter declarado a inconstitucionalidade do financiamento das campanhas eleitorais provenientes de empresas privadas.

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

Dentro deste contexto, discute-se a reforma política, que sempre esteve em debate no cenário nacional, contudo, com os grandes escândalos de corrupção trazidos a público pela mídia e as constantes manifestações ocorridas decorrentes da situação política do país, esse assunto tornou-se fervente.

Assim, justifica-se relevante abortar o pedido de inconstitucionalidade do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas e a regulamentação de valores a ser doados por pessoas físicas e candidatos, com base nas Leis 9.096/95 e 9.504/97 proposto pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650.

Os argumentos são fortes para ambos os lados, tanto a favor do financiamento por pessoas jurídicas como também contra essa maneira de arrecadar fundos para campanhas. Os juristas a favor do financiamento privado alegam que as fiscalizações dos recursos seriam mais transparentes e por consequência se diminuiria a incidência de “caixa 2” nas campanhas e os *lobbys* mascarados, além de ser um processo democrático. Por outro lado, os juristas contrários a este modelo de financiamento explicam que os recursos provenientes de empresas ferem os princípios constitucionais da igualdade, isonomia, democracia e República, além de argumentarem que as empresas não exercem cidadania, que é algo inerente à pessoa física e transformam o dinheiro no grande eleitor brasileiro.

Nesse sentido, a presente monografia pretende, como objetivo geral, analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4650 e a in(constitucionalidade) do financiamento privado nas campanhas eleitorais e suas consequências.

Desta forma, o trabalho acadêmico busca dirimir as seguintes questões:

(i) o financiamento de campanhas eleitorais realizado por pessoas jurídicas é realmente inconstitucional, conforme declarado pelo STF?

(ii) O novo modelo de financiamento a ser utilizado nas campanhas eleitorais das eleições de 2018 irá contribuir efetivamente para uma eleição mais justa, igualitária e democrática ou aumentaria a incidência do chamado “caixa 2”?

(iii) Será que existe algum modelo de financiamento imune a qualquer escândalo e forma de corrupção?

Evidente que irá se buscar discutir todas as vantagens, desvantagens e as múltiplas opiniões acerca dos modelos de financiamento existente, seja público, seja privados ou misto, assim como analisar extensivamente como os demais países encaram o sistema eleitoral.

De fato, a proibição da participação financeira de pessoas jurídicas diminuirá, ou ao menos, criará maiores empecilhos para a entrada de recursos não declarados na seara política. Entretanto, essa previsão, por si só, não sanará todos os problemas do combate à corrupção e demais incongruências do sistema eleitoral.

É preciso ir além. Por mais difícil que seja reduzir o debate do financiamento ao fortalecimento da fiscalização e do controle rigoroso pelos agentes públicos das contas prestadas pelos partidos políticos.

Assim, o presente trabalho acadêmico será dividido em cinco partes. Na primeira, irá expor as noções introdutórias do Direito Eleitoral, apresentando as anuência do ramo.

O segundo capítulo explana sobre a importância da democracia para a Constituição Federal. É este capítulo que irá buscar diferenciar os conceitos próprios do direito eleitoral que tem relação direta com a proposta acadêmica.

O terceiro capítulo, por sua vez, abarca sobre as modalidades de financiamento de campanhas eleitorais, abrangendo os aspectos favoráveis e desfavoráveis de cada modelo. Neste capítulo será possível estudar sobre os modelos de financiamento das eleições adotados pelos principais países do mundo, além de demonstrar a realidade de arrecadação de recursos no Brasil.

No quarto capítulo discute a possível inconstitucionalidade das doações feitas por empresas a partidos e candidatos em campanhas eleitorais, segundo o entendimento atual do STF, através da ADI 4650, demonstrando os votos de cada ministro do STF.

Espera-se concluir este estudo com uma maior compreensão de como funciona o sistema eleitoral brasileiro no que tange aos seus custos, de forma que possamos nos posicionar sobre este tema, o qual é tão caro - figurativa e literalmente - à política brasileira.

2 DIREITO ELEITORAL: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

O Direito Eleitoral é o ramo de Direito Público essencial para a concretização do regime democrático, direito este que é tutelado e defendido pela Constituição Federal brasileira. Djalma Pinto (2010, p. 2) corrobora ao defender que “a grande missão atribuída ao Direito Eleitoral é assegurar o acesso ao poder sem traumas, sem fraude, preservando-se a vontade livre dos cidadãos na indicação de seus representantes”.

É por este ramo do Direito que perpassam todos os procedimentos necessários para a organização e o desenvolvimento das eleições, desde o alistamento eleitoral até a diplomação dos eleitos. Portanto, esta ciência tem um papel fundamental para a concretização da democracia.

O Direito Eleitoral visa garantir a soberania popular, bem como regular a alternância dos governantes no poder. Logo, é este ramo que trata de normas que regem as relações entre eleitores e eleitos, objetivando a consagração do poder de sufrágio popular.

Ademais, a Justiça Eleitoral, ganhou destaque em detrimento das demais, principalmente com o advento da Lei Complementar 135/10, pois é a quem compete à árdua tarefa de zelar pelo cumprimento dos primados da Constituição Federal no que diz respeito à efetiva participação dos cidadãos na escolha dos seus representantes.

Para Djalma Pinto (2010, p. 2) o aplicador do Direito Eleitoral deve ter em mente a necessidade de sempre prevalecer o interesse da nação em detrimento do interesse particular para que este ramo possa cumprir seu extraordinário papel. Ou seja, sempre que o operador do Direito for colocar em prática as normas deverá pairar o interesse da população brasileira.

É necessário, portanto, estar consolidado na sociedade como um todo que é através do processo eleitoral que o Estado democrático se renova, alternando os sujeitos no poder. Demais, todos os cidadãos têm o dever de zelar por sua regularidade, eliminando tudo que possa comprometer a sua credibilidade.

O Direito Eleitoral, desta forma, é um dos ramos do Direito que tem como finalidade proteger a Constituição Federal, a soberania nacional e a própria democracia.

O Direito Eleitoral é o ramo do direito que só existe no Estado Democrático de Direito, pois a democracia é condição basilar de sua existência. Seu objetivo principal é a manutenção da garantia da normalidade e da legitimidade do poder de sufrágio.

2.1 CONCEITO, OBJETO E OBJETIVOS DO DIREITO ELEITORAL

Inicialmente surgem indagações que dizem respeito ao conceito do Direito Eleitoral, ou o que consiste esse ramo do direito público. Para responder as indagações é necessário recorrer aos doutrinadores do ramo em questão.

Jaime Barreiros Neto (2011, p. 21) ensina:

O Direito Eleitoral, ramo do Direito Público diretamente relacionado à instrumentalização da participação política e à consagração do exercício do poder de sufrágio popular, é conceituado, por Fávila Ribeiro como o ramo do Direito que dedica-se ao estudo das normas e procedimentos que organizam e disciplinam o funcionamento do poder de sufrágio popular, de modo a que se estabeleça a precisa equação entre a vontade do povo e a atividade governamental.

Marcus Coêlho (2010, p. 75), por sua vez, conceitua este ramo estabelecendo que “o Direito Eleitoral, como ramo do direito público, trata de matéria que diz respeito desde os atos preparatórios do pleito eleitoral até o momento da diplomação dos eleitos (período a que se denomina de processo eleitoral ou processo eletivo)”.

Segundo Marcos Ramayana (2011, p. 15), o Direito Eleitoral é um sistema de normas jurídicas que regulam todo o processo eleitoral, pois se preocupa com o processo de alistamento, a filiação partidária, o registro das candidaturas, assim como a votação e apuração, até a proclamação dos eleitos. Ou seja, para Ramayana (2011, p. 15) o Direito Eleitoral tem como função regulamentar todo o processo eleitoral.

Após as explanações anteriores é possível concluir que o Direito Eleitoral é fundamental para a concretização do poder de sufrágio, ou melhor, para a realização e legitimação da democracia.

Portanto, o Direito Eleitoral é um sistema de normas que se preocupa com as relações entre eleitores e eleitos, visando organizar o poder popular e o pluralismo, objetivando valorizar a cidadania democrática.

Compreende-se, desta forma, que o Direito Eleitoral tem como objeto a normatização de todo o processo eleitoral, ou seja, desde o alistamento do eleitor até

a diplomação dos eleitos. Assim, é possível concluir que este ramo do Direito Público tem como uma das suas preocupações a organização das eleições.

O Direito Eleitoral tem como objetivo e finalidade garantir a normalidade e a legitimidade do procedimento eleitoral com o intuito de viabilizar a democracia, pois é através da efetividade e eficácia de seus princípios constitucionais que um Estado de Direito se define.

A Teoria da Democracia fundamenta o Estado de Direito, uma vez que impõe aos cidadãos um compromisso com valores e crenças extraídas da essência de uma sociedade.

2.2 A IMPORTÂNCIA DA DEMOCRACIA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A política é pressuposto da sociedade humana. O homem é um ser político por natureza, pela sua própria essência. O Direito Eleitoral existe para que efetivamente a democracia seja exercida. A democracia é condição basilar da existência do direito eleitoral. Entretanto, não significa dizer que não existam normas eleitorais em regimes políticos antidemocráticos.

O grande problema é que ao fazer uma análise mais profunda sobre a democracia é possível observar que ela é utilizada como um discurso em várias sociedades com características completamente diferentes. Contudo, é na democracia que a vontade popular é exercida e o resultado das urnas pode ser observado.

O conceito de democracia é dinâmico, aberto e controverso, podendo se modificar com o período histórico, com a localidade do país e a própria cultura de um povo.

A democracia é um regime político que garante a liberdade dos cidadãos e a igualdade material. A democracia é condição basilar para a existência do Direito Eleitoral, conforme está previsto expressamente no artigo 1º da Carta Magna.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

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

A democracia tem uma pluralidade de conceitos. Porém, pode-se dizer que o conceito de democracia encontra-se em construção. A origem etimológica vem de

“*demos*” que quer dizer povo e “*kratos*” que significa poder, numa tradução livre, se resume em governo da autoridade do povo.

Em face da diversidade conceitual do que venha a ser democracia, torna-se essencial entender a noção de que a legitimidade do regime político democrático reside na autoridade do povo e na consagração dos direitos não apenas da maioria, mas também das minorias.

Quando se fala de democracia, remonta-se de forma imediata à Grécia antiga, a chamada democracia direta, em que os considerados cidadãos atenienses se reuniam para tomar as decisões.

Marcus Coêlho (2010, p. 47) sustenta que a democracia é o regime político do Estado de Direito e por essa razão apresenta outros conceitos políticos, uma vez que possui diversos significados.

Antônio Carlos Mendes (1994, p. 15) ao tentar buscar o significado da palavra democracia afirma que esta possui diversos significados, o que dificulta a sua conceituação, pois envolve inúmeras dificuldades terminológicas. Entretanto, ao falar que a democracia tem múltiplos conceitos não quer dizer que não seja possível a sua conceituação, pois pode ser entendido como o regime político que se caracteriza pela titularidade do poder atribuída ao povo.

De acordo com Nicola Abbagnano (2007, p. 279), a democracia é caracterizada como a política que possibilita o processo de libertação por meio do qual o homem conquista a liberdade. Assim, consiste numa antítese de várias formas de autocracia e de pseudodemocracia, mais é favorável a uma “poliarquia”, ou seja, permite respeitar o homem e as comunidades mais complexas crescente na sociedade atual.

Concluindo, portanto, que a democracia se caracteriza por ir além da representação de “forma de governo”.

Para tentar definir o conteúdo da democracia Barreiros Neto (2011, p. 23) traz a explanação do cientista político Robert Dahl, o qual define cinco critérios fundamentais, que na sua visão, caracterizam o regime democrático.

A democracia é caracterizada como a que apresenta a participação efetiva de todos os membros da sociedade com condições de igualdade de voto, ou seja, que um voto não tem um valor maior que o outro; além de ser necessário que o povo possua entendimento esclarecido, que significa que o cidadão deve ter consciência e esclarecimento do seu voto, bem como o controle do programa de planejamento, segundo o qual está vinculada a participação efetiva e transparente da vida política.

A partir destas características pode-se concluir que não existe uma democracia que apresente todas. Contudo, não significa dizer que não exista democracia. Pode-se afirmar que a democracia caracterizada por Dahl é a ideal, e a que existe, a qual é vivenciada é a chamada democracia real. Desta forma, conclui-se que a democracia é um processo em constante evolução, na qual o ser humano deve estar sempre em busca.

A Teoria da Democracia fundamenta o Estado de Direito. É a democracia que liberta o povo de instrumentos governamentais que aviltam a condição humana e fulminam as oportunidades de desenvolvimento social, quando geridos por uma elite política dominante que detém com exclusividade o poder de tomada de decisão.

2.3 PRINCÍPIOS DO DIREITO ELEITORAL

Para que haja uma melhor interpretação do Direito Eleitoral é necessário estudar as suas regras e princípios, objetivando buscar uma máxima efetivação das suas normas, atendendo aos preceitos defendidos e assegurados pela Constituição Federal de 1988.

O Direito Eleitoral é regido por vários princípios, nos quais alguns encontram respaldo na Constituição Federal e outros são infraconstitucionais.

O Direito Eleitoral é um ramo do Direito que tem uma íntima relação com o Direito Constitucional, já que a Constituição Federal brasileira dar todo o alicerce para a construção do próprio direito eleitoral.

2.3.1 Distinção entre princípios e regras

Evidentemente que cada ramo do Direito para ter a sua autonomia reconhecida apresenta algumas peculiaridades e algumas delas é a presença de princípios específicos.

Humberto Ávila (2009, p. 35) ao explicar o que são princípios, busca respaldo em Josef Esser, que defende que os “princípios são aquelas normas que estabelecem fundamentos para que determinado mandamento seja encontrado”.

As regras, por sua vez, são aplicáveis por completo ou não. As regras não comportam exceções. Assim, se os pressupostos fáticos se verificarem no caso concreto, sendo válida, a regra será aplicada.

O critério distintivo dos princípios em relação às regras seria a função de fundamento normativo para a tomada de decisão. Ademais, a generalidade da regra jurídica é diversa da generalidade de um princípio. A regra é geral porque é prevista para atender a um número indeterminado de atos ou fatos, enquanto que os princípios são gerais, pois são aplicáveis em diversas situações.

Jaime Barreiros Neto ao fazer a distinção entre princípios e regras recorre às considerações de Ronald Dworkin. O jurista norte-americano citado por Barreiros Neto (2011, p. 86) entende que “às vezes, regras ou princípios podem desempenhar papéis bastante semelhantes e a diferença entre eles reduz quase a uma questão de forma”.

Para Ronald Dworkin, conforme explica Barreiros Neto (2011, p. 85), quando for possível diferenciar claramente uma regra de um princípio, isso se dar porque os princípios possuem uma dimensão que as regras não detém, que é a dimensão do peso ou importância.

Corroborando com a visão de Ronald Dworkin, Ricardo Maurício Freire Soares (2011, p. 68):

Sendo assim, as regras disciplinam uma situação jurídica determinada, para exigir, proibir ou facultar uma conduta em termos definitivos. Os princípios, por sua vez, expressam uma diretriz, sem regular situação jurídica específica, nem se reportar a um fato particular, prescrevendo o agir humano em conformidade com os valores jurídicos.

Além do mais, quando há conflito entre regras, haverá exclusão, porque uma das regras não será válida, entretanto havendo colisão entre princípios, sempre será necessário realizar a ponderação e não a exclusão.

Segundo Soares (2011, p. 72) na aplicação dos princípios, o intérprete do direito não escolhe a norma principiológica, se utiliza este em detrimento do outro, mas atribui-se peso, considerando as características do caso concreto. Deste modo, o aplicador do direito exercita um juízo de ponderação que não desqualifica ou nega a validade ao princípio preterido, o qual poderá vir a ser aplicado em outra lide.

Como afirma Eros Roberto Grau (2009, p. 49), norma jurídica é gênero que abarca como espécies, as regras e os princípios.

Humberto Ávila (2009, p. 78) distingue as regras dos princípios:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos.

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para

cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

Portanto, pode se afirmar que os princípios são normas que estabelecem um fim a ser alcançado, enquanto que as regras têm caráter imediatamente descritivas.

2.3.2 Princípios específicos do Direito Eleitoral

Após as considerações feitas sobre as distinções dos princípios e as regras é necessário passar ao estudo dos princípios específicos do Direito Eleitoral, os quais devem ser vislumbrados como uma espécie do gênero normas jurídicas.

O princípio da lisura das eleições respalda-se na busca da verdade real, porque o bem jurídico que está em jogo é a democracia, possibilitando até mesmo que o juiz produza prova de ofício no processo eleitoral, a fim de formar o seu convencimento (BARREIROS NETO, 2011, p. 46). Por isso, é um princípio essencial para garantir a credibilidade da Justiça Eleitoral.

Francisco Barros (2012, p. 22) traz também o princípio do sigilo do voto, o qual visa assegurar a livre manifestação do voto, e para tal, o voto deve ser sigiloso. Para que o sigilo do voto seja garantido, o Código Eleitoral prevê várias hipóteses para defender este princípio.

O princípio do aproveitamento do voto, por sua vez, como defende Marcos Ramayana (2011, p. 25) "deve pautar a atuação da Justiça Eleitoral, preservando a soberania popular, a apuração dos votos e a diplomação dos eleitos". Ou seja, este princípio em tela estabelece que o juiz deverá evitar a nulidade de votos, visando o "*in dúbio pro voto*".

Outro princípio que pode ser considerado é o da celeridade. Por este princípio se quer dizer que as decisões judiciais do Direito Eleitoral devem ser imediatas (RAMAYANA, 2011, p. 26), em prol do exercício da soberania popular, uma vez que o processo eleitoral ocorre em menos de seis meses, desde as candidaturas até a diplomação dos eleitos. O princípio da celeridade na justiça eleitoral visa também à proteção do princípio da duração razoável do processo eleitoral.

Existe também o princípio do pluripartidarismo, que consiste na liberdade assegurada aos cidadãos para a formação de partidos, uma vez que partido único é

incompatível com a soberania popular, principalmente com o próprio regime democrático.

Francisco Dirceu Barros (2012, p. 20) traz ainda como princípio do direito eleitoral, o princípio da periodicidade dos mandatos. Segundo o autor, o princípio tem por finalidade impulsionar a democracia representativa na medida em que exige o prazo determinado de quatro anos dos mandatos, salvo caso de reeleição.

Jaime Barreiros Neto (2011, p. 49) expõe o que se entende como princípio da anualidade, como prevê expressamente o artigo 16 da Constituição Federal “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993)”.

De acordo Barreiros Neto (2011, p. 50), o legislador constitucional originário estabeleceu o princípio da anualidade eleitoral objetivando a preservação da segurança jurídica. Assim, com este princípio evita-se que normas eleitorais sejam modificadas antes de um ano e um dia das eleições, desequilibrando a disputa eleitoral.

Note-se que a norma prevista no artigo 16 da Carta Magna tem por finalidade impedir que alterações casuísticas privilegiem determinados grupos políticos, como sustenta Alexandre de Moraes, destaque trazido por Marcelo Rebello Pinheiro (2011, p. 109).

Outro princípio que não pode-se esquecer é o princípio democrático. Vive-se em um Estado Democrático de Direito, que não deixa o direito eleitoral ser de um amontoado de artigos em leis inúteis, como se observa em um passado recente de governos ditadores. Desse modo, a democracia é a alma da Constituição de 1988 e, conseqüentemente, do Direito Eleitoral, porque é ela que pressupõe a igualdade política dos cidadãos e, conforme a etimologia da palavra, é o governo do povo. Nos dizeres de Velloso e Agra (2009), democracia é o governo em que o povo é o senhor das decisões, é ele que manda e quem decide o destino das organizações políticas.

Barros (2012, p. 22) defende ainda o princípio da livre manifestação do voto. De acordo com este princípio, o eleitor é livre no momento de votar, podendo optar pelos candidatos que disputam o pleito eleitoral, ou até mesmo, anular o seu voto ou votar em branco.

Outro princípio do Direito Eleitoral é o da moralidade eleitoral, sendo este um princípio com grande carga valorativa. O princípio da moralidade, previsto no artigo

14, § 9º da CF/88, que quer dizer que os cargos políticos devem ser obtidos de maneira ética, lícita, moral, de acordo com Nunes (2012). Todavia, o referido dispositivo não é autoaplicável, precisando de norma regulamentadora infraconstitucional, nos termos da Súmula 13 do TSE.

A lógica do princípio da moralidade é que o candidato a um cargo público eletivo deve ter uma moral ilibada, pois se entende que ele deve ter dignidade e vida proba para o exercício do cargo. Só que aqui surge um grande problema que é definir o que é moralidade para o exercício do cargo, pois a palavra moralidade tem um conceito indeterminado, vago e aberto.

Com a Constituição Federal de 1988, o princípio da presunção de inocência foi elevado a um status nunca antes visto, princípio este previsto no artigo 5º, LVII da Lei Maior. Entretanto, o artigo 14, §9º da própria Carta Magna dispõe na sua redação original que uma lei complementar estabeleceria outras hipóteses de inelegibilidade e os prazos de sua cassação, com o objetivo de proteger a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral.

Em 1994, entretanto, durante o período de revisão constitucional, o constituinte revisor modificou este dispositivo constitucional, e este passou a estabelecer que para o exercício do mandato levaria em conta a vida pregressa do candidato, respaldando-se no princípio da moralidade.

Alguns exigem a definição legal de vida pregressa, contudo Djalma Pinto (2010, p. 35) discorda, pois para ele a definição legal da expressão “vida pregressa” tornaria a norma engessada, restrita e limitada. Segundo o autor, embora a expressão vida pregressa seja um conceito aberto, vago, existem muitos outros conceitos vagos presentes na Constituição Federal, os quais são interpretados, não havendo necessidade da norma trazer expressamente a definição.

Assim, na visão de Djalma Pinto (2010, p. 35) embora não se possa definir claramente o que seja algo, é possível se saber com segurança absoluta o que não seja. Nas palavras de Djalma Pinto (2010, p. 36):

Nesse passo, independentemente do conceito que se pretende dar à vida pregressa, todo homem com o mínimo de lucidez sabe que assassinos, ladrões, estupradores etc., com autoria e materialidade de seus crimes devidamente comprovadas, não estão credenciados para o exercício do mandato eletivo por não possuírem na altura da dignidade exigida para investidura na representação popular.

Desta forma, com a aproximação do período eleitoral iniciam-se as discussões acerca da possibilidade de análise da vida pregressa dos candidatos para fins de

impugnação do registro de candidaturas, mesmo não se tratando de decisões judiciais transitada em julgado.

Muitas pessoas passaram indagar se tem ou não auto-aplicabilidade a disposição normativa prevista no parágrafo 9º do artigo 14 da Constituição Federal, após a modificação dada pela Emenda Constitucional 04/94.

O artigo 14, §9º da CF/88 deve ser interpretado como contendo eficácia de execução autoaplicável com o propósito de que seja protegida a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerando-se a vida pregressa do candidato (RAMAYANA, 2011, p. 57).

A autorização constitucional para que Lei Complementar estabelecesse outros casos de inelegibilidade impõe uma condição absoluta: a de que fosse considerada vida pregressa do candidato, sendo este posicionamento do Marcos Ramayana (2010, p. 59), sendo que hoje já existe a lei complementar conforme prevê o parágrafo 9º do artigo 14 da CF/88, que é a LC 135/10.

Com o surgimento da LC 135/10, a nova lei passou a ser objeto de novas polêmicas. Passaram a questionar se a nova lei não estaria, ao admitir a inelegibilidade de pessoas condenadas por órgãos colegiados, sem trânsito em julgado da decisão, violando o princípio da presunção da inocência.

Assim, em razão da lei complementar ter criado hipóteses de inelegibilidade, das quais decorrem de decisão prolatada por órgão colegiado, independente do seu trânsito em julgado, além de ter ampliado o prazo de inelegibilidade para oito anos, surgiram vários questionamentos.

Buscando responder a esses questionamentos há quem defenda a flexibilização do princípio da presunção da inocência em face ao princípio da moralidade, pois em caso de colisão entre princípios estes devem ser resolvidos com base na equidade e na ponderação de interesses.

Lília Botelho Neiva (2011, p. 89) sustenta que “não há que se cogitar que a implementação das regras que estabelecem requisitos para o registro de candidaturas regule espécie de procedimento”. Na visão da juíza Neiva, tal norma dispõe sobre direito material, na medida em que regulamenta as hipóteses de inelegibilidade e não regra de processo eleitoral.

Djalma Pinto (2008, p. 34) afirma também que “governar além de gerir os bens materiais da sociedade, é, igualmente, legar bons exemplos à frente da condução do Estado que repercutirão na formação das gerações futuras”. O autor continua

defendendo que a presunção de inocência não deve prevalecer, nesse particular, mas deve ser afastada toda e qualquer suspeição sobre quem deseja ser investido na representação popular.

Desta forma, surge aqui, o conflito entre dois direitos fundamentais: o direito ao acesso à vida pregressa dos candidatos com o princípio da presunção da inocência. Em regra, o princípio da presunção de inocência costuma afastar a vigência de todos os demais princípios, uma vez que é aplicado como se fosse regra jurídica.

Outro princípio fundamental para o ramo do Direito Eleitoral é o princípio Republicano, elencado no art. 1º da Constituição Federal, o qual institui a República Federativa. É por meio da República que os governantes têm de gerir a coisa pública, através dos poderes conferidos pelo voto.

Ao lado dos princípios constitucionais, o princípio Republicano se destaca no sistema constitucional, pois trata-se mais do que uma forma de governo, esse princípio é basilar para a Democracia, já que os candidatos eleitos exercem mandato por período determinado a fim de ferir a coisa pública, que pertence a todos e por isso deve ser administrado de forma impessoal, no interesse da coletividade, sem qualquer discriminação.

José Afonso da Silva (2012, p. 433) explana sobre o princípio da segurança jurídica e explica com base em Jorge Reinaldo Vanossi:

A segurança jurídica consiste no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida.

A segurança jurídica é uma condição de grande importância, pois é este princípio que defende à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, isto é, a estabilidade das relações jurídicas. Contudo, não é um princípio absoluto, capaz de petrificar a ordem jurídica, imobilizando o Estado e impedindo-o de realizar mudanças necessárias ao interesse público. Ademais, nem o Estado está autorizado a realizar mudanças, em toda e qualquer circunstância, em contradição as providências que já foram adotadas.

Para resolver conflitos entre princípios é preciso ponderar, o que não significa que um princípio será excluído em detrimento do outro. Quando se fala em ponderação de interesses se quer dizer, portanto, que um princípio irá ceder visando um bem maior, o interesse da coletividade.

Cabe, nesse contexto de grande esfacelamento dos valores, aos aplicadores do Direito transformar a Constituição jurídica em “força ativa”, modelando a vida do Estado e protegendo-o contra aqueles que buscam incessantemente saqueá-lo, utilizando-se da própria vida eletiva para acesso ao seu comando. (PINTO, 2008, p. 37).

Ricardo Maurício (2011, p. 52) defende que embora a irretroatividade seja a regra geral em matéria de Direito Intertemporal, é admitido, em situações excepcionais, a retroatividade de leis ou de atos normativos. Segundo Soares, a lei ou o ato normativo em que se admite a retroatividade, esta passa a produzir efeitos jurídicos para as condutas e situações sociais antes da sua vigência, flexibilizando, para tanto, valores jurídicos considerados relevantes, os princípios da segurança jurídica e de que o tempo rege o ato (*tempus regit actum*).

2.3.3 Do abuso do poder econômico e do abuso do poder político

O abuso do poder econômico, no sentido mais comum do termo, é a utilização do voto como moeda de troca, quer dizer, o eleitor vende, literalmente, o voto em troca de bens ou de favores.

Segundo o TSE, no Glossário disponibilizado em 2017 em seu Portal da Internet é:

o abuso do poder econômico em matéria eleitoral é a utilização excessiva, antes ou durante a campanha, de recursos financeiros ou patrimoniais que busquem beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando, dessa forma, a normalidade e a legitimidade do pleito.

Uso do poder econômico é o emprego de dinheiro mediante as mais diversas técnicas, que vão desde a ajuda financeira, pura e simples, a partidos e candidatos, até a manipulação da opinião pública, da vontade dos eleitores, por meio da propaganda política subliminar, com a aparência de propaganda meramente comercial.

Quando feito por meio dos partidos e com obediência restrita à lei, o uso do poder econômico é lícito, tornando-se ilícito se empregado fora do sistema legal e com vistas à obtenção de vantagens eleitorais imediatas, para atender a determinados interesses.

Assim, quando se tem o poder nas mãos, não convém falar em abuso do poder econômico, mas sim de abuso do poder político, que segundo o glossário do TSE significa:

O abuso do poder político, por sua vez, está diretamente relacionado à liberdade do voto. Ele ocorre nas situações em que o detentor do poder vale-se de sua posição para agir de modo a influenciar o voto do eleitor. Em resumo, é o ato de autoridade exercido em detrimento do voto.

De acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 14, parágrafo 9º, devem ser estabelecidos por lei complementar os casos de inelegibilidade e seus

prazos, “a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato – considerada a 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”.

Segundo Pinto, o abuso do poder econômico pode ser direto ou indireto, conforme esclarece:

O abuso do poder econômico pode ser direto ou indireto. Diz-se direto quando praticado pelo próprio candidato. Por exemplo, quando coordena pessoalmente a distribuição de cesta básica, de tijolos ou dinheiro a eleitores carentes. Indireto, quando terceiros realizam o aliciamento com o objetivo de favorecer seu candidato que, mesmo tendo ciência do fato, não coíbe o impede sua prática. Tal ocorre no caso de fornecimento de ônibus por simpatizantes do candidato para transportar pessoas carentes, poucos dias antes do pleito, exigindo que votem no candidato por eles indicado como contrapartida pelo benefício recebido (PINTO, 2008, p. 10).

O abuso do poder econômico e do poder político nas eleições caracteriza-se como a utilização de recursos financeiros ou de bens em desconformidade com a legislação eleitoral, pois se utilizado de acordo com a lei, é lícito.

2.3.4 Do caixa dois e da lavagem eleitoral

Os termos caixa dois e lavagem eleitoral referem-se à utilização de recurso financeiros não contabilizados e não declarados pelo órgão competente, além da tentativa de fraudar a fiscalização eleitoral.

Infelizmente, o crime de “Caixa 2” se tornou conhecido entre os brasileiros como uma prática comum entre algumas campanhas eleitorais.

O chamado “caixa 2” se tornou um símbolo de relações indevidas entre candidatos e grupos privados, ganhando bastante atenção na mídia e, conseqüentemente, entre os eleitores.

Essas doações não declaradas vão para o “Caixa 2”, enquanto que as doações declaradas e divulgadas fazem parte do chamado “Caixa 1”.

Isso é grave, pois esconde da Justiça Eleitoral e, principalmente, do eleitorado quem está financiando a campanha dos candidatos.

A gravidade está no fato de que, em muitos casos, as doações são feitas na expectativa de uma contrapartida – ou seja, os doadores esperam que os eleitos “retornem o favor”.

Essa contrapartida pode envolver diversas formas de corrupção e desvio de recursos públicos, como licitações fraudulentas, lavagem de dinheiro ou superfaturamento.

Em outros casos, o próprio dinheiro do “Caixa 2” é de origem ilegal (dinheiro público desviado, por exemplo), o que constitui crime de lavagem de dinheiro.

Essas doações não declaradas vão para o “Caixa 2”, enquanto que as doações declaradas e divulgadas fazem parte do chamado “Caixa 1”.

Isso é grave, pois esconde da Justiça Eleitoral e, principalmente, do eleitorado quem está financiando a campanha dos candidatos.

A gravidade está no fato de que, em muitos casos, as doações são feitas na expectativa de uma contrapartida – ou seja, os doadores esperam que os eleitos “retornem o favor”.

Essa contrapartida pode envolver diversas formas de corrupção e desvio de recursos públicos, como licitações fraudulentas, lavagem de dinheiro ou superfaturamento.

Em outros casos, o próprio dinheiro do “Caixa 2” é de origem ilegal (dinheiro público desviado, por exemplo), o que constitui crime de lavagem de dinheiro.

O Projeto de Lei nº 855/2015 prevê crimes de “caixa dois e lavagem eleitoral”, no qual altera as Leis nº 4.347, de 15 de julho de 1995; nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para estabelecer sanções a atividades ilícitas relacionadas à prestação de contas de partidos políticos e de campanha eleitoral, conforme é possível vislumbrar abaixo:

Art. 1º A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 354 - A. Fraudar a fiscalização eleitoral, inserindo elementos falsos ou omitindo informações, com o fim de ocultar a origem, o destino, ou a aplicação de bens, direitos, valores ou serviços da prestação de contas de partido político ou de campanha eleitoral.

Pena - reclusão, de três a seis anos, e multa.

§ 1º Incorre na mesma pena o doador, ou o responsável por doação de pessoa jurídica, que efetuar doação em desacordo com as regras da legislação com o fim de ocultar a origem, o destino, ou a aplicação de bens, direitos, valores ou serviços da prestação de contas de partido político ou de campanha eleitoral.

§ 2º A pena é aumentada de um sexto à metade, se há concurso de funcionário público que se utilize dessa condição para a prática da infração penal.

“Art. 354 -B. Ocultar ou dissimular, para fins eleitorais, a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou

valores provenientes, direta ou indiretamente, de fonte de recursos vedadas pela legislação eleitoral.

Pena - reclusão, de três a dez anos, e multa.

§ 1º Incorre na mesma pena quem, sabendo da ocultação ou dissimulação, utiliza, para fins eleitorais, bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral.

§ 2º A pena é aumentada de um sexto à metade, se há concurso de funcionário público que se utilize dessa condição para a prática da infração penal.”

É salutar esclarecer que o artigo 354 - A faz referência ao “caixa dois” enquanto que o artigo 354 - B se refere à lavagem eleitoral.

O Projeto de Lei 855/2015 além do explicar sobre o crime, impõe também multas aos doadores que realizarem doações em desacordo com as legislações eleitorais.

3 O SISTEMA DE FINANCIAMENTO PROPRIAMENTE DITO

De acordo com RAMAYANA (2010), o direito eleitoral é conjunto de normas que regulam vários setores do sistema eleitoral, como o processo de alistamento, filiações e convenções partidárias, o registro dos candidatos e a propaganda política, a prestação de contas, votação e apuração, a proclamação dos candidatos eleitos, bem como todas as formas de acesso aos mandatos eletivos através do sistema eleitoral.

Mais que isso, um sistema democrático pressupõe um processo eleitoral que proporcione isonomia entre os candidatos, um pleito neutro, sem a influência do abuso de poder econômico, a fim de que se garanta a legitimidade de representação popular. Isso depende, primordialmente, de um equilíbrio nos recursos financeiros (XAVIER, 2014).

É cada vez mais evidente observar a quantidade significativa de dinheiro empregado nas campanhas eleitorais com intuito de influenciar o resultado das eleições. Até as eleições de 2014, quando existia o modelo misto de financiamento de campanhas eleitorais, as pessoas jurídicas de direito privado entravam neste paradigma com sua alta capacidade financeira, influenciando com seu expressivo poder aquisitivo, e acarretando uma disputa eleitoral desigual.

O financiamento de campanhas eleitorais é um assunto de grande relevância, tendo em vista que as eleições de 2018 terá o financiamento das campanhas eleitorais totalmente financiadas com recursos públicos, devido a Ação Direta de Inconstitucionalidade que proibiu as doações realizadas por pessoas jurídicas.

Será nas eleições de 2018 que o país verá como os candidatos e os partidos políticos irão se manter, já que anteriormente o modelo de financiamento adotado pelo Brasil era o misto, isto é, recursos advindos do fundo partidário e, principalmente, privados - ofertados por empresas e pessoas físicas - para custear os gastos com as candidaturas.

Conforme explicam Oliveira e Rodrigues (2013, texto original), “o financiamento de campanha consiste na arrecadação de recursos para que os partidos e os candidatos possam fazer a campanha política”.

Sem dúvidas que, com o aumento do número de eleitores, de partidos políticos e de candidatos, elevam-se, conseqüentemente, os gastos com as campanhas. O financiamento privado, através de recursos empresariais, até as eleições de 2014, era o meio mais utilizado na corrida eleitoral, gerando, muitas vezes, uma disparidade

entre os concorrentes, pois os detentores do poder econômico possuíam maiores chances de vencer e, por muitas vezes, fomentavam a corrupção, o chamado “caixa dois”.

A campanha eleitoral são atos complexos e procedimentos técnicos que são empregados por candidatos com o objetivo de obter voto dos eleitores, obtendo êxito na disputa do cargo público-eletivo. Para Xavier (2014, p. 10), o financiamento trata-se dos recursos empregados pelos candidatos, objetivando a captação de voto dos eleitores. Neste sentido tem-se que:

(...) o financiamento de campanha eleitoral constitui-se nos recursos, pecuniário o *in natura*, arrecadados pelos candidatos ou partidos, com o objetivo de proporcionar ações durante a campanha eleitoral, para que se possa alcançar algum cargo público. Quanto a sua origem, o financiamento pode ser da modalidade pública, privada ou mista.

Portanto, é neste capítulo que será apresentado as modalidades de financiamento de campanhas eleitorais, verificando sua finalidade e os argumentos que estão contra ou favoráveis ao financiamento privado ou público. O tema de financiamento de campanha eleitoral ganha destaque, uma vez que a influência do poder econômico é um problema que ainda não foi resolvido na atualidade, na verdade, tendo a intensificar-se, visto que o financiamento é essencial para o funcionamento da democracia moderna (XAVIER, 2014), sobretudo em razão do Brasil ter proibido o uso de recursos das empresas privadas.

O financiamento tem por finalidade arcar com as despesas para promoção das campanhas eleitorais, assegurando a igualdade entre os partidos políticos e candidatos. Sergei Araújo (2002) ensina que essas despesas podem ter aspectos materiais ou temporais. Os aspectos materiais compreendem as despesas relativas a produção e todos os meios necessários para a propaganda eleitoral difusão de materiais por meios audiovisuais reuniões abertas ao público, despesas com impressão e toda prestação ligada à campanha eleitoral.

Já o aspecto temporal corresponde ao período correto em que as despesas podem ser efetivadas para serem contabilizadas como despesas de campanhas eleitorais.

O financiamento das campanhas eleitorais podem ainda incidir em três modalidades: privado, público ou misto, as quais serão analisadas com mais profundidade a seguir. O financiamento das campanhas pode também ocorrer de forma indireta, através de concessão de benefícios e/ou serviços, como por exemplo,

por meio do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão -, ou pode ser de forma direta, quando se trata de prestações em dinheiro.

3.1 MODELOS DE FINANCIAMENTO: ASPECTOS FAVORÁVEIS E DESFAVORÁVEIS

Com o objetivo de contextualizar o debate a respeito do financiamento de campanha eleitoral no Brasil, é fundamental discorrer um pouco sobre os modelos existentes, suas vantagens e desvantagens, argumentos favoráveis e desfavoráveis.

Ademais, como dito anteriormente, o financiamento serve para dar suporte material aos partidos e candidatos, na organização e estruturação dos mesmos, de forma a convencer o eleitorado a votarem em determinado projeto. Para tanto, os candidatos e os partidos políticos necessitam de recursos, que podem ser de três modalidades: exclusivamente privado, exclusivamente público ou misto.

O financiamento privado das campanhas eleitorais abrange toda prestação em pecúnia, ou seja, vantagens quantificáveis em dinheiro, realizadas por pessoas jurídicas ou físicas, com a intenção de arcar com os gastos para a promoção das atividades de campanha eleitoral de um partido político ou candidato, ou seja, esse tipo de financiamento cuida de recursos que provem de doações financeiras de origem privada (XAVIER, 2014). A título de antecipação, no Brasil, atualmente, não é permitido o financiamento por empresas, proibição esta que já vale para as eleições de 2018.

Trata-se esta da forma mais antiga de financiamento de campanhas, estando ligada às origens dos partidos políticos, quando os mesmos eram compostos por aristocratas ou ricos burgueses que sustentavam a organização partidária com os seus próprios recursos.

O modelo de financiamento privado pode ser classificado como direta, quando existe a entrega do dinheiro para o caixa de campanha de um candidato ou partido, ou indireta, quando o pagamento em prol da campanha assumir vantagem não pecuniária, podendo ocorrer quando o doador (pessoa física ou jurídica) arcar com os custos da prestação de um serviço ou fornecer um determinado bem.

Em relação a sua declaração, as receitas das doações de origem privada pode ser de duas modalidades: declaradas ou ocultas. Nas receitas declaradas estão os recursos que são permitidos pela legislação brasileira, que podem ser identificáveis e

declarados na prestação de contas. Já na modalidade de receitas ocultas, o partido e o candidato violam a lei, deixando de declarar determinada prestação e de submetê-la ao conhecimento público.

Ao buscar recursos na sociedade, o modelo de financiamento privado estimula a participação política dos cidadãos, uma vez que insere os eleitores no debate político e nas questões pública, fortalece o pluralismo e a representatividade. Essa visão é compartilhada por Sanseverino, 2012, p. 259:

Em uma sociedade pluralista, deve haver, em decorrência, o pluralismo político, um dos fundamentos do Estado brasileiro (CF, art. 1º, V). Os diferentes grupos sociais devem estar representados nos partidos políticos, os quais cumprem o papel de intermediários entre sociedade civil e o Estado. A necessidade de arrecadar recursos pode ter efeito colateral positivo, pois constitui incentivo para recrutar novos filiados, além de criar novos grupos simpatizantes.

Este tipo de financiamento impulsiona a independência direta do Estado, além do fato de que os partidos se voltam para os cidadãos, que são os maiores interessados, e não para o interesse estatal.

Há quem defenda o sistema de financiamento privado argumentando que em decorrência do fundamento elencado na Constituição Federal Brasileira descrito no artigo 1º, qual seja, o pluralismo político, os partidos políticos tem a finalidade de representar diferentes grupos sociais, cumprindo o papel de intermediários entre o Estado e a sociedade civil.

Por outro lado, há quem entenda que o financiamento privado aumenta a influência dos grupos dominantes sobre a política, criando relações promíscuas, desequilibrando a disputa eleitoral e configurando, muitas vezes, o abuso do poder econômico. Muitos estudiosos da matéria entendem que neste modelo de financiamento há uma clara inversão de valores e afronta a constituição brasileira, quando as ações são mais sensíveis aos interesses e necessidades da minoria.

Resumidamente, a falta de transparência na declaração da origem dos recursos obtidos privadamente, o elevado custo das campanhas, a influência dos doadores nas decisões políticas e o favorecimento ilícito são, sem dúvidas, situações que agridem o sistema democrático representativo e incitam práticas antirrepublicanas.

Para Kannan (2002, p. 300), o dinheiro ilegal financia expedientes como à compra de votos, a manipulação nas decisões políticas, o favorecimento em licitações e contratos públicos, bem como a aprovação de leis favoráveis e incentivos fiscais:

As empresas, muitas vezes, oferecem as doações visando à obtenção de vantagens nas políticas públicas ou ainda contribuem como forma de “retribuição! Pela obtenção de benefícios na esfera pública, tais como certames licitatórios, contratos públicos, investimentos, etc.

O outro modelo de financiamento existente é o sistema exclusivamente público, o qual vigora no Brasil atualmente, após a ADI 4650 do STF.

O financiamento partidário público é aquele adotado de recursos derivados unicamente do Estado. Esses recursos compõem-se geralmente de subsídios, fundos públicos ou reembolso de despesas ordinárias, que são transferidos a candidatos e/ou partidos com a finalidade de assegurar os meios necessários para promover a campanha eleitoral. Sergei Medeiros Araújo (2012) discorre ainda que o financiamento público consiste na prestação direta ou mesmo em alguma concessão de vantagem indireta pelo Estado, tendo por critérios os fixados em lei, transferindo a candidatos e partidos como forma de garantir-lhes com esses recursos os meios necessários para o desenvolvimento da campanha eleitoral.

Para este modelo de financiamento, o objetivo é justamente evitar que haja influência e abuso econômico, tal como é mais evidente no modelo privado. O Estado busca, na verdade, um equilíbrio equitativo e competitivo.

Há duas modalidades de financiamento público - o indireto e o direto; quando ao financiamento indireto, segundo Araújo (2012, p. 322):

O financiamento público indireto consiste numa ação positiva do Estado, voltada para a concessão de uma vantagem aos partidos e candidatos, como forma de reduzir os custos e facilitar o desenvolvimento das campanhas eleitorais. Diz-se indireto o financiamento, porque não implica a transferência de recursos públicos para o beneficiário, mas sim uma prestação *in natura*, a exemplo da cessão de espaços públicos para convenções partidárias e comícios e do subsídio para determinados tipos de atividades, como é o caso do horário eleitoral gratuito. Nessa categoria se insere, ainda as medidas de incentivo ao financiamento privado que acarretam redução da arrecadação estatal, cujo o exemplo é a aplicação de sistemas de deduções fiscais, não existentes no Brasil.

Como todo modelo de financiamento, o público tem suas desvantagens. Não são raros os que sustentam que este modelo exclusivamente público, além da ossificação e burocratização, afronta à plena liberdade de participação dos cidadãos na política em ofensa a natureza jurídica própria dos partidos, repita-se, pessoa jurídica de direito privado. Segue este entendimento Sanseverino (2012, p. 256):

Há diversos argumentos que apontam os riscos de sustentar os partidos políticos exclusivamente com recursos públicos: estatização, burocratização, ossificação dos partidos políticos (dependência econômica crônica dos recursos públicos), perda de contato com a sociedade.

Outra crítica direcionada a financiamento exclusivo público é o critério de acesso e de distribuição de tempo de antena, já que “pode-se, nesse campo, empregar o critério de igualdade absoluta ou da proporcionalidade, utilizando-se como parâmetro o número de votos, a representação no parlamento ou a combinação de ambos” (ARAÚJO, 2012, p. 326).

Quanto aos argumentos favoráveis ao emprego do financiamento partidário público, Olívia Raposo da Silva Telles (2009) afirma que o principal argumento é que essa forma de financiamento limitaria a influência do poder econômico nas decisões políticas a serem tomadas, já que os financiadores privados disponibilizam os seus recursos, visando desde já obter vantagens junto aos candidatos eleitos que foram beneficiados com sua ajuda; alegando ainda que essa ideia se aplica tanto nas contribuições legais (declaradas à Justiça) quanto nas ilegais.

Outro ponto favorável é que essa modalidade restringiria o uso das doações ilegais, e até mesmo valores adquiridos em atividades ilícitas e crime organizado. É através deste modelo que fica mais fácil identificar as origens dos recursos utilizados.

Para os defensores do financiamento exclusivamente público, este modelo propiciaria uma maior igualdade entre os candidatos durante as campanhas eleitorais, sobretudo em decorrência da limitação do poder econômico nas eleições. Segundo Xavier (2014), o leito seria mais democrático, voltado verdadeiramente a ideias e propostas, com o objetivo de convencer o eleitorado.

Os defensores desta modalidade entendem que apenas e tão somente através do financiamento exclusivamente público haveria redução dos custos das campanhas, em razão da padronização e a simplificação das propagandas eleitorais.

Por sua vez, como qualquer modalidade, há desvantagens. Segundo Delia Rubio (2005, p. 4), a alocação de recursos na política em países subdesenvolvidos, carentes de quase tudo, prejudica o atendimento de serviços primários e essenciais, como, por exemplo, a saúde e a educação. Para esta autora o financiamento público seria uma deslegitimação social em razão da grande oneração dos cofres públicos.

Há ainda quem afirmem que a adoção do financiamento público não põe fim ao uso de recursos de origem ilícita nas campanhas eleitorais, especialmente no país como o Brasil, cuja prática é generalizada. Para os estudiosos que são contrários a essa modalidade, os recursos ilegais iriam-se somar-se com os recursos públicos. Assim, seria necessário medidas efetivas para restringir esta prática, além de uma

rigorosa fiscalização dos gastos realizados nas campanhas, com a aplicação de sanções severas em caso de extrapolação (TELLES, 2009).

Para Kanaan (2005), este modelo de financiamento geraria uma dependência dos recursos públicos, o que acarretaria numa espécie de estatização dos partidos políticos, dependência essa que forçaria cada vez mais a uma diminuição de liberdade dos partidos políticos e o distanciamento dos mesmos da realidade social.

Os doutrinadores questionam também a hipotética distribuição de recursos públicos do financiamento, uma vez que iria beneficiar os partidos que detém maiores cadeiras parlamentares ou mesmo na participação de eleições anteriores, o que teria como consequência, na diminuição da participação e de um ambiente eleitoral competitivo, conservando os partidos políticos tradicionais no poder.

Segundo José Jairo Gomes (2015, p. 337), o financiamento público não seria a solução para redução da corrupção e a desigualdade entre os candidatos, conforme é possível vislumbrar a seguir:

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

Além do que, há estudiosos eleitorais que entendem que o sistema de financiamento público é incompatível com o fundamento constitucional do pluralismo político.

Soma-se aos argumentos contrários do financiamento exclusivamente público o que entendem que este modelo pode representar um risco ao sistema democrático, já que viola diretamente o fundamento constitucional do pluralismo político. Infelizmente, é neste modelo de arrecadação de recursos que predomina a preferência dos interesses do Estado em detrimento dos interesses da sociedade, distanciando-a do processo eleitoral, confrontando, ainda, a autonomia partidária, conforme previsão no texto constitucional.

O terceiro modelo existente de financiamento partidário é o misto ou plural. Trata-se da união dos dois modelos anteriores, permitindo-se que os partidos arrecadem seus recursos por origem pública quanto privada.

O financiamento misto permite que os candidatos e os partidos políticos busquem recursos financeiros junto a população, isto é, os eleitores que coadunam com as ideias partidárias, possibilitando maior interação com a sociedade, sem prejuízo da subvenção do Estado.

A finalidade deste modelo de financiamento é incentivar a participação popular direta, visando não concentrar apenas no Estado, unindo os recursos de origem privada e pública, além de buscar paridade de armas na disputa pelo poder.

Este é o modelo de financiamento que predomina nos países da América Latina, sendo defendido por diversos doutrinadores, já que é o modelo misto ou plural que permite a união dos aspectos favoráveis do financiamento privado com o público.

Segundo Delia Rubio (2005), o modelo de financiamento misto é o sistema mais seguro, desde que a arrecadação privada seja regulamentada, visando garantir a transparência dos recursos percebidos, tanto quanto a sua origem quanto a sua destinação, observando determinadas limitações. Já na pública, deve se basear por critérios de distribuição para honrar com o princípio da proporcionalidade e igualdade e algum elemento para enraizar os partidos na sociedade.

Há ainda quem defenda no sentido que o financiamento misto deve ser regulado de forma que incentive a declaração a transparência dos gastos realizados com os recursos percebidos no decorrer da campanha eleitoral, e não apenas no final. Entendem os doutrinadores da matéria que para tornar o modelo de sistema mais correto e coaduno com o texto constitucional, seria necessário reduzir o limite máximo que uma pessoa ou empresa pode doar, majorando o autocontrole entre os concorrentes, aumentando a punição por qualquer violação à lei, em conjunto com uma reforma na legislação tributária e financeira,, para desestimular a vultuosa quantia de dinheiro não declarado, que acaba tornando um caixa dois (SAMUELS, 2007).

Kanaan (2007, p. 307) é um dos doutrinadores defensores do sistema de financiamento misto, segundo este autor:

(...) aproveitando o que os dois modelos apresentam de melhor frente ao regime democrático e buscando encontrar adequada solução no tocante aos pontos vulneráveis que afetam o regime democrático, principalmente aprimoramento do sistema de controle e de eficácia quanto às punições, com vista a desestimular a prática do abuso do poder econômico, da fraude e da

corrupção, preservando-se assim a liberdade e a igualdade que vêm fincadas na postura ética dos partidos políticos e participantes do processo eleitoral.

Por sua vez, há doutrinadores contrários ao modelo de financiamento misto ou plural, como, por exemplo, Gomes. Gomes defende que mesmo no sistema de financiamento isto continuaria a existir a influência do poder econômico, uma vez que o capital privado causa, por si só, desequilíbrio na disputa do voto trazendo como consequência a representatividade dos detentores do capital em vez dos eleitores.

Há ainda autores eleitorais que entendem que o sistema de financiamento plural seria mais perigoso que o financiamento exclusivamente privado, uma vez que os candidatos e partidos continuariam a receber propinas dos financiadores privados, mesmo que recebendo recursos públicos para o custeio da campanha, continuando da mesma forma com a corrupção, com o agravante de pagar duas vezes pelo mesmo fator: o custeio público e o reembolso dos financiadores privados pela corrupção (XAVIER, 2014).

Conclui-se, portanto, que não há um consenso sobre qual é o melhor modelo de financiamento, já que todos possuem pontos favoráveis e desfavoráveis, mas o fato é que a escolha da modalidade reflete diretamente na representação política, de tal modo que pode influenciar nos resultados das eleições.

Trata-se de um tema de grande relevância, especialmente no ano em que há um processo eleitoral, sobretudo após o Brasil passar por um impeachment. Sem dúvidas que o modelo adotado reflete diretamente no desenrolar as eleições.

São diversos os países que constantemente buscaram, e ainda buscam, aprimorar o sistema eleitoral. Não há um consenso. É salutar esclarecer que o modelo adotado pela Alemanha, por exemplo, provavelmente, não será o mais adequado para ser adotado pelo Brasil ou Argentina, tendo em vista as diferenças culturais e históricas, devendo levar-se em conta as peculiaridades de cada país.

3.2 BREVE PANORAMA SOBRE OS MODELOS DE FINANCIAMENTO PELO MUNDO

Muito embora o foco do presente trabalho acadêmico não esteja centrado na metodologia de estudos comparados, é de grande relevância entender um pouco o processo eleitoral de alguns países, ainda que brevemente, a fim de contextualizar como a questão da democracia é encarada.

O financiamento de campanhas eleitorais é um tema bastante debatido em praticamente todos os países do mundo, Conforme reportagem da BBC Brasil, o financiamento exclusivamente público só existia em um único país do mundo antes do Brasil, qual seja, o Butão.

Sabe-se que o Butão é um país com pouca expressão política para tomar como modelo, como referência. Trata-se de um país que está engatinhando politicamente. Assim, acredita-se que um país com o porte, os recursos, a extensão, a história-cultura e a população que o Brasil possui se espalhe e tome como base países seculares que já passaram por crises, erros e crises, conforme será explanado a seguir:

A Alemanha adota um modelo de financiamento onde “o montante estatal não pode ultrapassar a soma dos próprios ingressos (privados) anuais do partido”, conforme explana Ibañez (1995). É chamado de financiamento em contrapartida. Assim, a Lei alemã, embora adote um modelo de financiamento muito semelhante ao público, atribui dois tipos de limites: o financiamento público parcial juntamente com o autofinanciamento dos partidos.

O objetivo desse modelo é justamente identificar a origem e o volume das receitas recolhidas. Além do controle o modelo alemão ainda fixa limite de gastos. Há autores que entendem que este modelo de financiamento alemão é bem transparente, já que faz com que os partidos utilizem-se da legalidade e declarem os valores arrecadados, uma vez que para os recursos públicos recebidos serão proporcionais aos recursos privados.

De acordo com Barckes (2013), há financiamento público indireto na Alemanha, como por exemplo, a renúncia fiscal sobre as doações de filiados, a qual corresponde à metade da doação, ou recursos para as fundações partidárias.

Todavia seria ingênuo de acreditar-se que esse modelo de financiamento alemão seria imune à corrupção, mas defende-se que seja mais transparente.

Por sua vez, na França há distinção entre o financiamento partidário e o financiamento de campanhas eleitorais. De acordo com Sasse (2015) e Backes (2013), a França optou, em tese, pelo financiamento público de campanhas, pois é vedado o financiamento por pessoas jurídicas e sindicatos, contudo o financiamento realizado por pessoa física é permitido, desde que o valor doado não ultrapasse o limite do teto, o qual é atualizado a cada eleição.

Um ponto importante no financiamento de campanhas eleitorais na França é que o candidato que ultrapassar o teto de gastos de campanhas e tiver as contas

rejeitadas, não poderá mais receber parte de suas despesas através do financiamento estatal, conforme explica Schreiber (2015).

O financiamento partidário é público, constituído por crédito do Projeto de Lei de Finanças Anuais, o qual é dividido em duas partes:

O sistema norte-americano apresenta um modelo híbrido, tal como vigorava no Brasil até o julgamento da ADI 4650, admitindo-se recursos públicos e privados.

Apesar das sanções e do sistema de fiscalização e limitação de arrecadações e despesas, no conhecido caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, a Suprema Corte conferiu às pessoas jurídicas proteção idêntica a atribuída às físicas, por entender que a imposição de qualquer limite aos gastos independentes violaria a liberdade de expressão conforme previsão expressa da Primeira Emenda.

Ocorre que, há quem sustente que não foi a melhor das decisões e que essa equiparação estaria na contramão da busca por um tipo de financiamento menos corrompido. Outros, como o Ministro Fux, apontaram que ao julgar assim a corte sequer “ampara a tese de que a adoção por pessoas jurídicas encerra um exercício de liberdade de expressão.

Por fim, a Itália tentou por diversas vezes reformular seu sistema partidário após caso “Mani pulite”, que desvendou uma extensa rede de corrupção envolvendo políticos e empreiteiros em 1982, culminando, inclusive, com o suicídio de alguns envolvidos.

E 1997, o modelo de financiamento público foi substituído pelo “financiamento voluntário dos partidos políticos”, posteriormente uma nova legislação autorizou o retorno ao financiamento público e disciplinou as contribuições voluntárias juntamente com o reembolso estatal das campanhas.

Notadamente o uso de lacunas da lei para beneficiar esse ou aquele candidato ou partido não é um problema exclusivamente brasileiro. Independente do sistema adotado, não raramente, a lisura e a legitimidade foram afetadas, seja qual foi o país ou continente em análise.

Assim, pode-se concluir que, mais do que um modelo ideal é preciso de controle, sanção e normas eficazes e fim de evitar que as leis sejam burladas, e o processo eleitoral seja preservado.

3.3 A REALIDADE DE FINANCIAMENTO NO BRASIL

Primeiramente, é importante fazer um breve esboço histórico do financiamento no Brasil.

O primeiro tratamento legal dado ao financiamento das eleições no Brasil foi o Decreto-Lei 9.258/46, publicado quase 57 anos depois da Proclamação da República e 52 anos depois da primeira eleição direta para presidente. Tal decreto dispõe, entre outras providências, sobre a proibição do recebimento por partes dos partidos políticos de apoio financeiro vindo de fontes estrangeiras. Elaborada no início da Guerra Fria, esta normativa visava, além de garantir a soberania nacional, enfraquecer as agremiações comunistas.

Em 1959, descontentes com o estilo populista do Governo Kubitschek e temerosos com a ascensão de políticos de orientação socialista, um grupo de empresários, capitaneados por Ivan Hasslocher, fundou o Instituto Brasileiro de Ação Democrática – IBAD. O grupo possuía duas principais linhas de ação: a veiculação de propaganda anticomunista e o apoio financeiro a candidatos que seguissem este perfil. O ápice da atuação do grupo se deu durante o governo João Goulart, nas eleições de 1962. Neste ano, a atuação do IBAD foi tão intensa que em 1963 suscitou a criação de uma CPI disposta a investigar a organização, na qual se verificou que muito dos recursos do grupo vinham de firmas estrangeiras, sobretudo as norte-americanas.

É dentro deste contexto que é elaborada a Lei n. 4.740/65 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP), a qual, entre outras disposições, proíbe a doação de empresas privadas a partidos políticos.

É importante mencionar que é a LOPP que cria o Fundo Partidário. Sugerido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Fundo deveria ocupar o vácuo deixado pela proibição de doações empresariais para os partidos. Contudo, segundo Souza (2013), “[...] a implementação tardia e a insuficiência dos montantes distribuídos comprometeu os resultados esperados pela sua criação”.

De fato, a autora chama atenção para o fato de não ter havido distribuição dos recursos do fundo até o ano de 1974 e, mesmo assim, em decorrência dos critérios de distribuição das verbas vinculada à representatividade destes partidos – medida pelo número de assentos ocupados no congresso, o Fundo Partidário privilegiou o

partido do governo, ARENA (Aliança Renovadora Nacional), uma vez que estes usufruíam de leis que lhes favoreciam.

Em 1971, a LOPP passa por uma revisão, passando a vedar doações de autarquias, empresas públicas e fundações instituídas em virtude de lei, bem como de sindicatos. Apesar de seu objetivo principal ter sido diminuir a influência da “máquina pública” nas campanhas eleitorais, esta nova determinação também buscava enfraquecer o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido de oposição à ditadura que possuía forte apoio sindical.

É importante mencionar que a proibição de contribuições financeiras privadas aos partidos não as eliminou de cenário político. Longe disso, essa vedação estimulou a prática do “caixa dois”, na qual as campanhas de alguns candidatos usam recursos financeiros não contabilizados nem declarados aos órgãos de fiscalização. Tais recursos incluíam doações secretas de empresas que posteriormente seriam favorecidas de alguma forma pelos candidatos eleitos. Estas relações, cada vez mais promíscuas, entre empresários e políticos culminaram no escândalo de corrupção política que ficaria conhecido por “esquema PC Farias”.

O “esquema” consistiu em uma série de crimes de tráfico de influência, nos quais as contas pessoais do presidente Fernando Collor e de parte de seu *staff* eram pagas por empresários que, em troca, recebiam vantagens do governo. Como consequência direta deste escândalo, Collor passou por um processo de impeachment que abreviou o seu mandato.

Souza (2013) conta que os depoimentos de Paulo César Farias à CPI designada para investigar o caso causaram um mal estar que acabou caracterizando como hipócrita a legislação que proibia doações privadas às campanhas. Como resultado, foi elaborada a Lei 8.713/93 que liberou o uso de aporte financeiro feito por empresas e indivíduos às campanhas eleitorais.

É importante dizer que o Congresso não liberou os particulares para fazer doações irrestritas, de forma que estabeleceu limites, sendo estes de 10% dos rendimentos brutos do ano anterior à eleição, para pessoas físicas, e de 2% da receita operacional bruta, também do ano anterior à eleição, para pessoas jurídicas.

Sobre estes limites impostos pela legislação, cabe observar que o Brasil se distanciou das regras adotadas em outros países nos quais é estabelecido um teto nominal para o que se pode doar a um candidato (nos Estados Unidos, por exemplo, o limite atual do que se pode dar diretamente a um candidato está fixado em US\$ 2,5

mil). Essa opção do legislador brasileiro acabou por enfraquecer o ambiente democrático das campanhas, uma vez que, obviamente, pessoas e grupos possuidores de maiores recursos estão permitidos a contribuir mais do que aqueles com menores condições financeiras.

Em 1995, com o advento da Lei dos Partidos (Lei n. 9.096/95), o Fundo Partidário foi fortalecido com o acréscimo de dotações orçamentárias da União às suas receitas. Com este adendo, o Fundo, que no ano anterior não tinha somado um milhão de reais, no ano seguinte alcançou os R\$ 20 milhões.

Em 2006, dois novos acréscimos foram feitos à lista de proibidos de doar às campanhas: ONGs e entidades religiosas. A primeira foi uma resposta a uma série de escândalos envolvendo repasses de verbas públicas a organizações não governamentais condicionadas ao posterior apoio financeiro que estas deveriam fazer a determinados candidatos. A segunda, por sua vez, visou enfraquecer crescimento da “bancada evangélica”.

Feito este recorte histórico, é necessário realizar uma análise do que a atual legislação dispõe sobre o tema.

O financiamento das eleições encontra-se regulado pela Lei nº 9.504/97, conhecido como Lei das Eleições e pela Lei nº 9.096/95, Lei Orgânica dos Partidos Políticos, recentemente alterada pela Lei nº 13.165/2017.

Primeiramente, cumpre dizer que, até 2015, era de responsabilidade do Congresso fixar em lei o limite dos gastos para a campanha aos cargos em disputa. Caso tal lei não fosse elaborada até o dia 10 de junho do ano eleitoral, caberia a cada partido político estabelecer o teto dos seus gastos e comunicá-lo à Justiça Eleitoral, para que esta lhe desse publicidade.

Contudo, com a Lei n. 13.165, definiu-se que cabe ao Tribunal Superior Eleitoral definir os limites de gastos da campanha com base em parâmetros legais, tais parâmetros estão previstos na lei supracitada. *In verbis*:

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;

b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no caput se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles.

Art. 8º Caberá à Justiça Eleitoral, a partir das regras definidas nos arts. 5º e 6º:

I - dar publicidade aos limites de gastos para cada cargo eletivo até 20 de julho do ano da eleição;

II - na primeira eleição subsequente à publicação desta Lei, atualizar monetariamente, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir, os valores sobre os quais incidirão os percentuais de limites de gastos previstos nos arts. 5º e 6º;

III - atualizar monetariamente, pelo INPC do IBGE ou por índice que o substituir, os limites de gastos nas eleições subsequentes.

Outra novidade na Lei das Eleições é o pagamento de multa no valor de 100% da quantia gasta além do limite estabelecido. Tal multa não fecha as portas para a apuração de um eventual abuso de poder econômico (art. 18-B).

A lei determina que será o candidato, ou pessoa por ele designada, o responsável pela administração financeira de sua campanha (art. 20). Neste último caso, o candidato será solidariamente responsável com as informações financeiras e contábeis de sua campanha (art. 21).

O art. 24 da Lei 9.504/97 traz uma lista de entidades proibidas de doar a qualquer campanha:

Art. 24 [...]

I – entidade ou governo estrangeiro;

II – órgão da administração pública direta ou indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

- III – concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- V – entidade de utilidade pública;
- VI – entidade de classe ou sindical;
- VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;
- VIII – entidades beneficentes e religiosas;
- IX – entidades esportivas;
- X – entidades não-governamentais que recebam recursos públicos;
- XI – organizações da sociedade civil de interesse público.

§1º - Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observando o disposto no art. 81

Caso haja descumprimento, por parte dos partidos, das normas de arrecadação de fundos, os partidos serão punidos com a perda do direito de recebimento da sua quota do Fundo Partidário respectiva ao ano seguinte à eleição (art. 25). É importante dizer que esta punição também não impedirá o prosseguimento de possíveis ações relativas a abuso de poder econômico.

Se algum eleitor quiser realizar gastos em apoio à candidatura de algum dos concorrentes do pleito, poderá fazê-lo em valor não superior a mil UFIR (*Unidade Fiscal de Referência*, fixada, neste ano de 2015, em R\$ 2,7119). Tais gastos não serão contabilizados como gastos da campanha, desde que não haja reembolso por parte do partido ao eleitor.

Embora tais leis tenham representado discreta melhoria, evidentemente não foram suficientes para sanar todas as inconsistências das eleições brasileiras.

Infelizmente, a impregnação do capital na políticas de forma desenfreada, traduzida na concentração de recursos oriundos de uma minoria, criou vínculos promíscuos e antirrepublicanos entre empresas, partidos e candidatos.

A Operação Lava-Jato demonstrou a dependência dos candidatos eleitos com seus financiadores, seja através de vantagens e favores futuros, seja através da representação privilegiada dos interesses.

Até pouco tempo, como se sabe, tal prática era permitida legalmente. Além de não existir teto de gastos porque a lei prevista no artigo 17-A, revogado pela Lei nº

13.165/2015, nunca foi editada, as pessoas jurídicas podiam fazer doações e contribuições até o limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição, o que fez aumentar os custos e a participação mais expressiva dos mais ricos.

Todavia, atento a esse cenário político vigente no Brasil, a Ordem dos Advogados do Brasil propôs a ADI 4.650, em 05 de setembro de 2011, para que o Supremo Tribunal Federal declarasse a inconstitucionalidade dos “dispositivos da legislação eleitoral que: (i) instituem um limite às doações de pessoas naturais baseado em percentual de seus rendimentos, (ii) não definem limites para o uso de recursos próprios por candidatos e (iii) admitem doações de pessoas jurídicas.”

Este ponto será abordado no próximo capítulo a fim de elucidar mais profundamente acerca da ADI 4650 do STF.

4 O JULGAMENTO DA ADI 4.650

Muito da argumentação existente nos votos da ADI 4650 gravitou em torno do exame de sistemas de financiamento eleitoral estrangeiros. Em função da ausência de parâmetros constitucionais expressos com que balizar seus votos, o Supremo Tribunal Federal se socorreu de decisões de tribunais estrangeiros, especialmente a Suprema Corte Americana.

Inicialmente, é necessário esclarecer que em razão do quadro de fragilidades e distorções anteriormente vigentes, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, com preocupação que igualmente afligia os juristas e acadêmicos, ajuizou, 05 de setembro de 2011, Ação Direta de Inconstitucionalidade, na busca de uma reforma que alterasse as regras vigentes e sanasse as dificuldades de operação do sistema regulatório do processo eleitoral de financiamento.

Ademais, é salutar destacar que a ADI 4650 em momento algum propôs o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais, devendo, portanto, os partidos e candidatos terem disponíveis somente recursos do fundo partidário. O que a OAB requereu ao propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade é uma eleição mais igualitária, com a devida atenção aos princípios constitucionais.

Todo o legado da ADI 4650 tem como argumento a influência do poder econômico nas eleições e as mazelas por ele geradas, assim como a permissão dessas doações ferirem princípios constitucionais.

A ADI que recebeu o número 4560 e foi distribuída ao Ministro Relator Luiz Fux, o qual reconheceu que a permissão da participação de empresas no financiamento político, tal qual se apresentava, violava os princípios constitucionais da democracia, da igualdade política e da república.

Em resposta ao pedido da OAB, a Advocacia Geral da União (AGU) se manifestou pela manutenção do *status* de constitucionalidade dos dispositivos atacados. Segundo o órgão, não deveria haver vedação a participação política das pessoas jurídicas, uma vez que as mesmas são constituídas por cidadãos, organizadas em torno de objetivos econômicos, sociais e/ou políticos, de forma que é direito dos mesmos influir no processo político. Neste sentido, o Advogado Geral mencionou os exemplos da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a qual costuma manifestar-se sobre a reforma tributária, e a Igreja Católica e suas opiniões sobre o aborto. Também alegou o Advogado Geral da União, que o

tema em questão não pertenceria ao Supremo Tribunal Federal (STF), mas sim ao Congresso Nacional.

Devido à importância do tema, algumas organizações requereram seu ingresso na ação como *amicus curiae*. Foram admitidos a Secretária Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral; o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU); o Instituto Pesquisa de Direitos e Movimentos Sociais; a Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro; e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Em contrapartida, foi recusado o ingresso da JMA Edição de Textos e Imagens Ltda., devido à falta de pertinência temática. Todas as instituições admitidas como *amicus curiae* se mostraram favoráveis ao pedido da OAB, alegando, em sua maioria, a desigualdade de condições entre os partidos, a influência desmedida do poder econômico nas eleições e o atrelamento dos candidatos eleitos aos interesses, por vezes escusos, dos seus financiadores.

4.1 VOTO DO MINISTRO RELATOR LUIZ FUX

Ao apreciar a questão, o Ministro Relator Luiz Fux destacou haver uma crise de representatividade no ambiente político atual, a qual está conduzindo os cidadãos a um estado de ceticismo em relação aos políticos nacionais. Tal desconfiança seria decorrente do que é percebido como um favorecimento dos interesses privados em detrimento dos interesses públicos, por parte destes supostos representantes do povo. Desta forma, o Relator considera que, para remediar a situação, seria necessário “[...] construir uma relação sinérgica entre os representantes do povo e a sociedade civil, resgatando, neste particular, a *confiança* e a *credibilidade* da população em geral no sistema político” (FUX, 2013. p.1).

Após decidir sobre matéria preliminar, na qual reconheceu a legitimidade *ad causum* da OAB para propor tal ação, bem com a legitimidade do pedido da mesma, Fux delimitou a controvérsia e teceu algumas considerações sobre a possibilidade de jurisdição constitucional sobre a Reforma Política.

Para o Ministro, seria necessário levar em consideração três pontos fundamentais:

[...] 1º) saber se o Poder Judiciário, mais especificamente o Supremo Tribunal Federal, possui algum *espaço legítimo* para apreciar temas que atingem o núcleo do processo democrático, como é o caso do financiamento de

campanhas eleitorais; se houver tal campo de atuação, 2º) delimitar a exata *extensão* desse controle jurisdicional para não restar caracterizada indevida (e, portanto, inconstitucional) interferência judicial no âmbito de atribuições conferidas precipuamente aos poderes políticos; 3º) definir se eventual pronunciamento da Corte é em si *definitivo*, interditando a rediscussão da matéria nas instâncias políticas e na sociedade em geral. (Idem, p. 10).

Em relação ao primeiro ponto, Fux não nega que debates da importância da Reforma Política devem ser realizados dentro das instâncias políticas, porém, isso não deve resultar em “[...] uma *deferência* cega do juiz constitucional com relação às opções políticas feitas pelo legislador” (Ibidem, p. 11). De fato, para o Ministro Relator, é dever da Corte corrigir eventuais vícios presentes no sistema legal, bem como proteger às minorias que possuem dificuldade para se fazer ouvir.

Luiz Fux também chama atenção para o inconveniente de se ter a Reforma Política discutida por parlamentares que são frutos do atual sistema político.

Assentada a possibilidade de apreciação do tema pelo Tribunal, o Ministro passou a considerar sobre o espaço para esta interferência. Afirmou que, embora a Constituição não tenha disposto sobre o modelo de financiamento de campanhas eleitorais, estabeleceu uma série de parâmetros que o sistema político deve seguir, como, o princípio democrático, o pluralismo político ou a isonomia política, entre outros. Desta forma, caberia à corte apreciar a questão sobre este ângulo, isto é, verificar se as atuais regras pertinentes ao custeamento de campanhas não ferem estes princípios.

Por fim, ao ponderar sobre o caráter definitivo desta discussão, Fux declarou que o tema estaria em constante debate entre os três poderes, de forma que não caberia ao STF construir um modelo engessado que regulasse ao tema.

Feitas estas considerações, passou o Ministro Relator a proferir seu voto.

Primeiramente, ponderou sobre os efeitos da participação de pessoas jurídicas em campanhas eleitorais:

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

afigurando-se um disparate cogitar a sua extensão às pessoas jurídicas. (Idem, p. 23).

Assim, conforme o voto de Fux, o exercício de direitos políticos é incompatível com a natureza das pessoas jurídicas, alegando haver uma grande distância entre a defesa de algum posicionamento político por uma empresa e a suposta indispensabilidade das suas doações.

Indo além, Fux também descarta a possibilidade de que a vedação a doações de pessoas jurídicas dificulte o custeamento das campanhas, uma vez de que os partidos continuarão tendo acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita, bem como poderão continuar a receber doações de pessoas naturais. Da mesma forma, discorda de que esta vedação incorra em uma violação ao direito de expressão destas pessoas jurídicas.

Prosseguindo em seu voto, o Relator desconsiderou o argumento levantado pela Presidência da República no qual a proibição de doações de empresas não as impediria de influenciar o processo político, mas apenas as levaria a utilizar outras formas não lícitas, mais notoriamente, o “caixa dois”. Para o Ministro, a proibição às doações deve acompanhar o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização, de modo a evitar a ocorrência de ilícitos.

Outro aspecto levado em consideração por Luiz Fux se refere à permissão que é dada a algumas pessoas jurídicas em contraposto a vedação de outras entidades, como sindicatos e organizações não-governamentais. Neste sentido, o Ministro visualiza uma ofensa ao princípio da igualdade.

Dessa forma, baseando-se na prática empresarial de que se valeram as principais doadoras de campanhas, durante a vigência do permissivo legal ao financiamento empresarial de eleições, decidiu o Ministro pela rejeição ao argumento da liberdade de expressão como fundamento da permissão de aportes financeiros advindos das pessoas jurídicas.

Com base nestes pontos, o Relator acolheu como procedentes os pedidos da OAB relativos à declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos referentes à permissão das doações por pessoas jurídicas.

Além do relator, Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Rosa Weber, Carmem Lúcia, Marcos Aurélio Mello, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, na época ainda ministro, votaram contrariamente às doações, enquanto os ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes e Celso de Mello foram favoráveis.

4.2 VOTOS FAVORÁVEIS ÀS DOAÇÕES

Os favoráveis argumentaram que a Constituição Federal de 1988 não proíbe a possibilidade de doação por pessoas jurídicas, somente não tolera o abuso do poder econômico para que se preserve a normalidade e legitimidade do processo eleitoral. No voto Celso de Melo afirmou que “a lei Maior não veda a influência, o que a lei fundamental veda é o exercício abusivo do poder econômico”.

Argumentaram, ainda, que as pessoas jurídicas de direito privado têm interesses legítimos e por tal motivo, caberia ao sistema jurídico regular essa matéria para permitir o efetivo controle do Ministério Público e demais instituições competentes.

Gilmar Mendes, também contrário à proibição da participação econômico por pessoas jurídicas, acrescentou que a proibição “asfixiaria os partidos que não se beneficiaram do esquema criminoso revelado pela Operação Lava Jato, tornando virtualmente impossível a alternância de poder. ”

Para Mendes, as doações privadas são essenciais para a concorrência eleitoral, e proibi-las equivaleria beneficiar o partido que ocupa o governo, eis que estes, se utilizando dos poderes a eles atinentes, desviariam verba considerável, resultando na impossibilidade dos partidos de oposição competirem “em níveis razoáveis” com aqueles.

Gilmar Mendes foi sensato ao dizer que dar provimento a ação institucionalizaria o “caixa dois” ao invés de impedi-lo. Isto porque as empresas poderiam continuar doando através de pessoas físicas, o que afastaria a possibilidade de verificação regular da origem dos recursos.

Em seu voto-vista, o Ministro Teori Zavascki apontou o paradoxo que, a seu ver, envolvia a questão a ser apreciada:

Se é certo afirmar – e esse é o aspecto salientado na presente demanda – que o poder econômico pode interferir negativamente no sistema democrático, favorecendo a corrupção eleitoral e outras formas de abuso, também é certo que não se pode imaginar um sistema democrático de qualidade sem partidos políticos fortes e atuantes, especialmente em campanhas eleitorais, o que, evidentemente, pressupõe a disponibilidade de recursos financeiros expressivos. E, sob, esse ângulo, os recursos financeiros contribuem positivamente para a existência do que pode se chamar de democracia sustentável, com partidos políticos em condições de viabilizar o sadio proselitismo político, a difusão de doutrinas e ideários, de propostas administrativas e assim por diante. (ZAVASCKI, 2014, p. 2)

Prosseguindo em seu voto, o Ministro chama a atenção para a presença na Constituição de apenas duas referências à influência do poder econômico no âmbito eleitoral, ambas presentes no artigo 14. Deste modo, Zavascki acredita ser este um argumento insuficiente para a declaração de inconstitucionalidade:

Considerando o já referido *caráter flutuante e conjuntural* dessa problemática, a exigir continuada atenção reformadora para aperfeiçoamento do sistema, é importante que o Supremo Tribunal Federal tenha o cuidado de não extrair das raras disposições da Constituição sobre abuso do poder econômico ou, o que seria mais grave, da amplitude semântica e da plurissignificação dos princípios democrático, republicano e da igualdade, interpretações voluntarísticas que imponham gessos artificiais e permanentes às alternativas que ela, Constituição, oferece ao legislador encarregado de promover ajustes normativos ao sistema de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. (Idem, p. 5).

Desta forma, o Ministro alega que não cabe à Corte responder se o modelo brasileiro é adequado, eficiente ou estimula a corrupção, mas sim se o mesmo é legítimo perante as regras da Constituição Federal. Assim sendo, embora reconheça a necessidade de reforma das regras atinentes ao financiamento de campanhas, Zavascki não percebe nelas nenhuma infração à Lei Maior.

O Ministro também não é receptivo ao argumento segundo o qual as pessoas jurídicas não terem direitos políticos (isto é, direito a votar e ser votado), estas não poderiam fornecer recursos aos candidatos de seu interesse.

O decano da Corte, Ministro Celso de Mello, defendeu que a Constituição Federal não cuida e nem regula o tema das doações de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, pois apenas informa que o abuso de poder econômico não pode ser tolerado, já que viola diversos princípios constitucionais, sob pena de comprometer a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral.

Assim, O Ministro Celso de Mello defendeu que as pessoas jurídicas possuem direitos legítimos, devendo, portanto, terem seus direitos defendidos pelo sistema jurídico, isto é, pela Lei Maior.

Desta forma, os Ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes e Celso de Mello foram favoráveis as doações realizadas pelas pessoas jurídicas.

4.3 VOTOS CONTRÁRIOS ÀS DOAÇÕES

O ministro Dias Toffoli, foi o primeiro a votar após o Relator da ADI, acompanhando-o voto, defendendo que o modelo misto de financiamento adotado pelo país nas campanhas eleitorais viola os arts. 1º, parágrafo único (“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representante eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”) e art. 14, caput (“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:”), ambos da Constituição.

Remata o Ministro que, uma vez que as pessoas jurídicas estão alijadas do processo democrático, permitir que as mesmas participem do processo eleitoral violaria o princípio da soberania popular, o qual consiste em um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Neste sentido, declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos atacados vai ao encontro da Carta de 1988, a qual vedou a *influência* do poder econômico no processo eleitoral.

Toffoli enfatizou que as empresas privadas poderiam auxiliar as campanhas eleitorais dos partidos e/ou candidatos através de outras doações permitidas em lei, como, por exemplo, por meio de aportes ao Fundo Partidário, nos termos do art. 38 da Lei dos Partidos Políticos.

Por sua vez, quanto aos limites impostos às doações de pessoas naturais, o ministro acolheu o pedido da requerente, ao mesmo tempo em que sugeriu a criação de um teto para os gastos com a campanha eleitoral de cada cargo em disputa.

Outro ministro contrário as doações realizadas por pessoas jurídicas do direito privado foi Min. Marco Aurélio de Mello. Segundo o ministro, cabe ao cidadão brasileiro estar incluso em um sistema verdadeiramente democrático, devendo para tanto, existir um processo eleitoral democrático e igualitário, em que os participantes tenham “as mesmas armas”, sem a influência do abuso do poder econômico.

Assim, o ministro Marco Aurélio reconhece a inconstitucionalidade da autorização a pessoas jurídicas privadas de realizarem doações a partidos políticos em campanha. Já em relação às doações de pessoas naturais, o Ministro acredita que cabe o Congresso a responsabilidade por definir o melhor critério, de forma que ainda que não considere os limites atuais adequados, disto não decorre sua inconstitucionalidade.

Para o ministro Marco Aurélio, a ação é parcialmente procedente, considerando inconstitucionais doações direcionadas por pessoas jurídicas aos

partidos políticos, mas admitindo o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas físicas.

O Ministro Joaquim Barbosa, acompanhou o voto do Relator da seguinte forma:

A permissão para as empresas contribuírem para campanhas e partidos pode exercer uma influência negativa e perniciosa sobre os pleitos, apta a comprometer a normalidade e legitimidade do processo eleitoral, e comprometer a independência dos representantes.

Para o Ministro Barbosa, o risco do sistema vigente é criar um desequilíbrio entre os partidos, baseado na relevância dos recursos financeiros dispendidos no processo eleitoral.

O voto da ministra Rosa Weber também foi pela inconstitucionalidade das doações feitas por pessoas jurídicas. Destacou a ministra que o financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos é uma questão delicada, de difícil equacionamento.

Argumentou Weber que o artigo 14 (parágrafo 9º) da Lei Maior oferece densidade normativa suficiente para o controle da constitucionalidade dos dispositivos questionados.

Ao acompanhar o voto do Relator Fux, a ministra Cármen Lúcia lembrou que o artigo 1º (parágrafo único) da Constituição diz que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, portanto, estes devem atuar ativamente e diretamente no processo eleitoral..

Defendeu que no processo eleitoral, na democracia representativa ou semidireta, povo é quem elege e pode ser eleito, quem vota e pode ser votado, entendendo pela inconstitucionalidade das doações das empresas privadas.

Cármen falou da igualdade de oportunidades no pleito, e salientou que a influência do poder econômico, de que fala o artigo 14 (parágrafo 9º) da Constituição Federal, desigualta candidatos e partidos. Entende a ministra que aquele que detém maior soma de recursos é aquele que têm melhores contatos com empresas, e depois vai representar esses interesses, e não o interesse de todo povo, o interesse legítimo que embasa a democracia.

Os ministros Luís Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski votaram declarando a inconstitucionalidade das doações realizadas por pessoas jurídicas, seguindo o voto do Relator.

Assim, após um ano e cinco meses, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente o pedido formulado pela Ordem dos Advogados do Brasil na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.650, a fim de declarar a inconstitucionalidade de dispositivos legais que autorizam a contribuição de empresas a campanhas eleitorais e partidos políticos.

A referida decisão teve efeito imediato, já valendo-se para as eleições de 2016, entretanto, será nas eleições presidenciais de 2018 que será possível averiguar o funcionamento do financiamento de campanhas eleitorais, já que trata-se de eleições gerais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo eleitoral no Brasil, de natureza complexa e estruturante, está organizado em fases específicas e correlacionadas. Todas têm por alvo único objetivo: o de garantir a observância equânime das regras estabelecidas para o pleito, a legitimidade dos eleitos e a legalidade das suas condutas.

Quando se aproximam as eleições, principalmente, as que elegem Presidente da República, como na que será realizada em 2018, que foram eleitos Presidente, Senadores, Governadores de Estado e do Distrito Federal, Deputados Federais, Estaduais e Distritais, é grande a movimentação de dinheiro advindo das doações para as respectivas campanhas, geralmente chamadas de financiamento de campanhas eleitorais.

O impedimento das doações de pessoas jurídicas teve origem na ADI 4650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, que declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos que amparavam o financiamento, por pessoas jurídicas, das campanhas eleitorais.

Assim, com fundamento na proibição constitucional das doações de pessoas jurídicas, a permissão de recebimento de doações passa a ser apenas de pessoas físicas. Esta modificação não altera o modelo de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil, que permanece sendo misto, ou seja, parcialmente público, mediante o ingresso de recursos públicos que constituem o Fundo Partidário, e parcialmente privado. Contudo, afeta substancialmente a composição da parcela de recursos de origem privada. Em 2014, a participação de doações de pessoas jurídicas no financiamento das campanhas eleitorais foi de 86,8%, conforme informações obtidas diretamente do Tribunal Superior Eleitoral. É evidente e substancial, pois, até as eleições de 2014, a maciça participação dos recursos provenientes de pessoas jurídicas para o financiamento de campanhas.

Não há dúvidas de que, para além dos judiciosos argumentos jurídicos aduzidos no acórdão, o contexto político e, por que não dizer derivado da apuração de inúmeros e fragorosos ilícitos diretamente relacionados ao financiamento de campanhas eleitorais por empresas no Brasil e sua estreita e espúria relação com o Poder Público, cuja consequência desbordou em escândalos de corrupção tidos como

os maiores da história política brasileira, influenciou profundamente o *Decisum* superior.

É como se o banimento do mundo jurídico do que se julgou ser a principal causa de crimes de lavagem de dinheiro e corrupção ativa e passiva fosse determinante para banir os ilícitos em si.

Mas foi justamente o disciplinamento das doações de pessoas jurídicas, a definição das vedações de fonte e a imposição de limites, insculpida na Lei 8.713/1993, que trouxe tais doações à tona e permitiu que a Justiça Eleitoral e uma verdadeira e moderna rede de controles – em evolução e eficazes, fruto do compartilhamento de informações entre os mais diversos órgãos da administração pública – pudesse ser contruída para coibir abusos e responsabilizar aqueles que infringissem as regras de igualdade que fundamentam a disputa eleitoral. E mais; com a evolução verificada a partir das eleições de 2010, coibindo-se progressiva e substancialmente o financiamento por doações ocultas, pôde-se vincular com precisão eventuais origens ilícitas de recursos e respectivos beneficiários, viabilizando a sanção de condutas indevidas, no intuito de expurgá-las do processo eleitoral.

O banimento das pessoas jurídicas do processo de financiamento da contas eleitorais não impõe automaticamente o fim de financiamento dessa natureza, mas o coloca à margem dos mais modernos mecanismos de fiscalização e controle de que hoje dispõe a Justiça Eleitoral.

Impede, ao fim e ao cabo, que se faça a vinculação entre o financiador ilícito e indireto das campanhas – que poderá agora estar completamente relegado às sombras – e seus beneficiários, dificultando em muito a sua eventual responsabilização. Se extrema e negativamente impactantes os processos de apuração de financiamento ilícito de campanhas eleitorais, a macular os processos eleitorais a que se vinculam, é por esses mesmos processos que as instituições exercem o poder-dever de garantir a legitimidade dos pleitos, afastando a influência maléfica do financiamento ilícito. Vale dizer: conhecer a irregularidade não é um mal em si. O mal está em praticá-la.

As eleições municipais de 2016 revelam, pois, marco histórico de financiamento fundado essencialmente em recursos próprios (de candidatos e de partidos políticos), provenientes do Fundo Partidário e de doações de pessoas físicas, em modelo culturalmente distinto daquele até então praticado no Brasil.

De fato, a escolha do sistema a ser seguido deve levar em conta o percurso histórico do país em questão. O Brasil, assim como as outras nações estudadas, está sempre a, de tempos em tempos, aperfeiçoar a sua legislação referente ao tema.

Ademais, foi se permitido a estas entidades fazer contribuições para os seus candidatos através de uma legislação que regulamentasse o tema. Contudo, o que se observou foram campanhas eleitorais cada vez mais caras e influenciadas pelo poder econômico.

Diante desta situação, a OAB protocolou a petição que daria origem à ADI 4650, a qual acabou por declarar inconstitucional a legislação que permitia e regulamentava as doações de pessoas jurídicas de direito privado às campanhas eleitorais. Por ter sido aplicada apenas nas eleições municipais de 2016, no momento não se pode sentir suas consequências. Espera-se, porém, que a mesma tenha sido um avanço no processo de aperfeiçoamento das nossas eleições, bem como da nossa democracia.

É fácil constatar o quanto a ADI 4650 reacendeu o debate sobre financiamento eleitoral, porque poucos meses depois o Congresso editou uma lei trazendo diversas novidades e tentando readmitir as doações de pessoa jurídica sob novas condições. Como vimos, houve um veto, e a questão permaneceu em aberto. No entanto, os avanços são inegáveis. O avanço mais óbvio foi a implementação de um teto eficaz de gastos, que constituirá uma excelente ferramenta de combate contra o abuso do poder econômico.

Sem dúvidas, os constantes escândalos anunciados nos meios de comunicação, legitimaram a retomada do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, mas não significa que o STF tenha acertado ao julgar procedente a ADI.

A despeito de moralmente justificável, o que se denota é que o Supremo, praticamente criou um novo modelo para o financiamento eleitoral, atuando como verdadeiro legislador positivo, extrapolando a sua missão institucional.

Verifica-se um ativismo judicial, além do que se afigura a mais pura violação da própria Constituição, desde que o sistema de financiamento privado resta autorizado desde a institucionalização do sistema eleitoral atualmente vigente no Brasil. Ademais, restringir a participação de pessoas jurídicas no sistema político, em nada resolve os problemas de influência econômica, ou corrupção. O que falta é uma regulamentação,

por quem de direito, mais eficaz na forma de doação, e um controle e transparência dos gastos.

De não se olvidar que proibir a doação por pessoa jurídica implica na restrição da liberdade de expressão.

As garantias constitucionais positivadas dos Partidos Políticos, e até mesmo das pessoas jurídicas de direito privado, foram ferozmente vilipendiados, caracterizando uma afronta ao próprio Regime Democrático e um risco à representação política.

A Constituição Federal garante às pessoas jurídicas de direito privado, doar recursos eleitorais, a Partidos Políticos e/ou a candidatos a cargos eletivos e ao Fundo Partidário, na forma da lei e dos regulamentos existentes 76, no caso, Instruções e Regulamentos do TSE 77, usualmente editados para o processo eleitoral seguinte.

A própria Constituição concebe que as pessoas jurídicas de direito privado participem do processo eleitoral e conseqüentemente nele influenciem. Ou seja, a legitimidade de aportar e apostar recursos naqueles partidos cujas ideias e crenças lhes são compatíveis, que expressem determinado ideário e/ou assumam compromissos para a configuração de políticas públicas determinadas.

As pessoas jurídicas pertencem aos inúmeros setores da economia nacional, insertos na ordem constitucional econômica e financeira (art. 170, CF), cuja tarefa fundamental é de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. De sorte que cogitar de forma diversa, seria pressupor configuração do Estado Democrático de Direito diversamente do que o constituinte o delineou.

Não à toa e em razão de direitos fundamentais em jogo, que o e. Relator da ADI n. 4650/DF reconheceu em decisão inaugural.

A discussão situa-se no âmbito de abrangência dos subsistemas econômico e político. A própria Constituição confere, em última análise, o direito fundamental de influir no processo eleitoral (a partir da leitura do Título que o art. 170, da CF, inaugura), às pessoas jurídicas de direito privado.

Um marco jurídico eficaz é inevitável e necessário, justamente para que seja garantido o equilíbrio partidário e seu fortalecimento, de forma a se evitar as influências abusivas do poder econômico nas eleições e nos eleitos, dando maior poder aos eleitores com informações claras e transparentes. De forma que não se nega aqui, a necessidade de revisão dos parâmetros utilizados nos financiamentos de campanha seja por pessoa física ou jurídica. Entretanto, proibir a doação, já

ultrapassa o limite de atuação do poder judiciário e fere a garantia constitucional de autonomia e liberdade partidária.

Denota-se que o bem maior de proteção constitucional a ser garantido é a normalidade e legitimidade das eleições, contra o abuso do poder econômico, de forma que se busca o uso do poder econômico de forma legítima, e a liberdade e autonomia para angariar recursos em prol do acesso ao sufrágio passivo. O que é vedado é o abuso do poder econômico, os quais, esses sim, devem ser analisados a cada caso concreto pelo Poder Judiciário.

Os Partidos Políticos detém a liberdade e autonomia garantidas constitucionalmente, e o direito subjetivo de acesso ao financiamento privado de recursos, seja através de sociedades empresárias ou não, para atingirem o seu fim.

A proibição de doações por pessoas jurídicas, como a realizada no julgamento da ADI n.4650/DF não nos parece forma mais sensata e compatível com o sistema democrático brasileiro, muito menos em sistema capitalista. Basicamente foi criado um sistema de financiamento que vai de encontro ao preceituado pela própria Constituição, quando garante a autonomia e liberdade dos Partidos Políticos na sua estrutura interna, organização e funcionamento (art. 17, CF), além de afrontar o direito fundamental subjetivo dos candidatos a cargos eletivos à garantia e acesso a recursos privados para atingirem os seus objetivos eleitorais.

Ora, com base nos preceitos que garantem aos cidadãos elegíveis, nos termos da Constituição e da regulamentação infraconstitucional, o direito subjetivo de acesso ao sufrágio passivo, a garantia de captação por candidatos a cargos eletivos, de recursos privados advindos de sociedades empresárias, resta conforme a Constituição, com base na interpretação sistêmica que contempla a ordem econômica como subsistema inserto na ordem constitucional. Não lhes podendo ser vedada a busca por esse tipo de financiamento.

O Supremo Tribunal Federal, após o ajuizamento da ADI 4659 pela Ordem dos Advogados, optou, na votação da maioria, em restaurar o regime de financiamento, excluindo, para tanto, as doações advindas das pessoas jurídicas de direito privado. Foi possível vislumbrar a aplicação do modelo de financiamento já nas eleições municipais de 2016, entretanto, só será possível vislumbrar a verdadeira efetividade deste modelo nas eleições presidenciais de 2018, já que trata-se de eleições de dimensão nacional.

O fato é que a questão discutida ao longo do trabalho acadêmico é problemático e, seja qual for o modelo adotado, infelizmente, nenhum deles serão suficientes em resolver e até impedir os problemas históricos de corrupção da política brasileira.

Acredita-se, inclusive, que o modelo atual de financiamento de campanhas eleitorais vigente no Brasil mantenha os grandes partidos e candidatos que já possuem vivência política, impedindo, talvez, o surgimento de novos candidatos, isto é, impedindo a renovação da política brasileira.

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

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 5 ed. revista e ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

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

_____. **O regime jurídico do financiamento das campanhas eleitorais: o controle de gastos, o financiamento público e o financiamento privado nas eleições brasileiras**. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no curso de Mestrado de Direito da UFPE. Recife: (S.N), 2002.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 10. ed. ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. 1. ed. Bahia: JusPODIVM, 2011.
_____. **Ponderação de Interesses e meio Ambiente no Direito Brasileiro**. 1. ed. Bahia: JusPODIVM, 2011.

BARROS, Francisco Dirceu. **Curso de Processo Eleitoral**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **O financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil e a proposta de Financiamento Público Exclusivo**. Estudo, abril de 2011. Consultor Legislativo Márcio Nuno Rabat. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema3/2011_1629.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

_____. **Constituição Federal**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 17 de agosto de 2018.

_____. **Lei nº 9.504/97**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em 17 de agosto de 2018.

_____. **Lei Complementar 64/90**, de 18 de maio de 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em 17 de agosto de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais**. Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>.
Acesso em 18 agosto de 2018.

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

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e Prática do Direito Eleitoral**. 5. ed. Belo Horizonte: DelRey, 2010.

CERQUEIRA, Thales Tácito e CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Reformas Eleitorais Comentadas. Lei n. 12.034/2009**. 1. ed.. São Paulo: Saraiva, 2010.

COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Direito Penal Eleitoral e Direito Político**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 8 ed. revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FUX, Luiz. **Voto: Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650**. Distrito Federal, 2015. Disponível em
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>> .
Acesso em 20 de agosto de 2018

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 5. ed. São Paulo: MalheirosEditores, 2009.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2015.

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

MENDES, Gilmar Ferreira. **Voto: Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650**. Distrito Federal, 2015. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-gilmar-mendes.pdf>>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PINHEIRO, Marcelo Rebello. **Coleção Jornada de Estudos Esmaf: I Jornada de Direito Eleitoral**. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília: Escola de Magistratura Federal da 1ª Região – Esmaf, 2011.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal – Noções Gerais**. 4. ed. São Paulo: Atlas S. A, 2008.
_____. 5. ed. São Paulo: Atlas S. A, 2010.

RAMAYANA, Marcos. **Resumo de Direito Eleitoral**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

_____. **Direito Eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

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

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Curso de Introdução ao Estudo do Direito**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2011.

TOFFOLI, José Antônio Dias. **Voto**: Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650. Distrito Federal. 2013. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=117338>>. Acesso em 25 de agosto de 2018.

ZAVASCKI, Teori. **Voto**: Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650. Distrito Federal. 2013. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650TZ.pdf>>. Acesso em 25 de agosto de 2018.