



COORDENAÇÃO GERAL

Celso Fernandes Campilongo

Alvaro de Azevedo Gonzaga

André Luiz Freire

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP

TOMO 2

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

COORDENAÇÃO DO TOMO 2

Vidal Serrano Nunes Júnior

Maurício Zockun

Carolina Zancaner Zockun

André Luiz Freire

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP
DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

DIRETOR
Pedro Paulo Teixeira Manus
DIRETOR ADJUNTO
Vidal Serrano Nunes Júnior

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP | ISBN 978-85-60453-35-1

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br>

CONSELHO EDITORIAL

Celso Antônio Bandeira de Mello
Elizabeth Nazar Carrazza
Fábio Ulhoa Coelho
Fernando Menezes de Almeida
Guilherme Nucci
José Manoel de Arruda Alvim
Luiz Alberto David Araújo
Luiz Edson Fachin
Marco Antonio Marques da Silva
Maria Helena Diniz

Nelson Nery Júnior
Oswaldo Duek Marques
Paulo de Barros Carvalho
Ronaldo Porto Macedo Júnior
Roque Antonio Carrazza
Rosa Maria de Andrade Nery
Rui da Cunha Martins
Tercio Sampaio Ferraz Junior
Teresa Celina de Arruda Alvim
Wagner Balera

TOMO DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL | ISBN 978-85-60453-37-5

Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico)

: direito administrativo e constitucional / coord. Vidal Serrano Nunes Jr. [et al.] - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017

Recurso eletrônico World Wide Web (10 tomos)

Bibliografia.

1. Direito - Enciclopédia. I. Campilongo, Celso Fernandes. II. Gonzaga, Alvaro. III. Freire, André Luiz. IV. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL

Walber de Moura Agra

INTRODUÇÃO

O tempo presente passa por mudanças estruturais tanto em âmbito nacional como internacional. Transita-se por um período de desconstrução, onde novos paradigmas sociais estão sendo edificados. Neste sentido, não é diferente no tocante às questões políticas, pois no seguimento do pensamento clássico de Aristóteles, o homem é um animal cívico e naturalmente feito para a sociedade política, e que diante das desigualdades sociais, que são cada vez mais aumentadas pela pós-modernidade, as discussões políticas ganham uma complexidade que não existia antes.¹

Da mesma forma, é no interior desse ambiente de reestruturação que se encontra, também, o direito, que sofre igualmente as interferências da morte das metanarrativas. Uma vez que é da seara jurídica que, muitas vezes, espera-se uma resposta que reorganize as estruturas políticas de uma sociedade. É nessa conjuntura que se faz necessário que o Direito Eleitoral seja discutido com seriedade, tendo em vista que o momento que as instituições políticas e jurídicas atravessam proporciona um novo interesse neste debate, até mesmo por parcela da população que sempre esteve distante desses assuntos. A sociedade não suporta mais que o Direito Eleitoral se atenha apenas a uma igualdade formal, a efetiva paridade de oportunidades aos cidadãos se configura como uma condição inexorável para o desenvolvimento do regime democrático.

Por ser a política uma matéria em que se discute o controle do poder social, deliberando sobre a distribuição dos ativos sociais, a influência do dinheiro assume uma importância fulcral, haja vista que as campanhas são caríssimas e o poder econômico interfere diretamente no resultado eleitoral. Logo, no núcleo do Direito Eleitoral estão, nesse momento, principalmente no Brasil, as questões que envolvem o financiamento de campanhas. Já que é inerente à própria estrutura democrática e plural que este assunto seja levado ao maior número de pessoas.

¹ ARISTÓTELES. *A política*, p. 11.

Assim, ainda que a política seja de fundamental importância, o fator determinante, de acordo com Max Weber, é a natureza dos meios que os homens políticos possuem, ou seja, a forma de instituição e manutenção de uma autoridade.² Por óbvio, em uma sociedade capitalista, entre esses meios está o poder econômico, alicerce do exercício do poder político.

No entanto, observa-se que esta intervenção econômica não é só uma relação de poder, é uma forma de tornar real a soberania popular, o povo como titular do poder político, pois, os recursos financeiros possibilitam as discussões e as escolhas dos cidadãos.³ Logo, é indispensável que em um estudo sobre financiamento de campanhas entenda-se que a realização da democracia tem custos, uma vez que não é possível se falar em representação sem que se trate de eleições.⁴

Isto posto, é primordial que este tema seja compreendido com base em argumentos teóricos e práticos seguros e fundamentados, que possam, inclusive, manter a distância, quando necessário, das mais variadas posições ideológicas.

As controvérsias que envolvem o financiamento de campanhas eleitorais possuem conexão direta com a ordem jurídica vigente e com a própria legitimidade do sistema democrático e do Poder Constituinte. Não foi por outro motivo que, no desempenho da atividade de guardião da Constituição, o Supremo Tribunal Federal debateu na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 o financiamento de campanhas eleitorais, decisão que será pormenorizada adiante.

O objetivo deste escrito é, por conseguinte, aclarar as intempéries que rondam esta temática no sentido de propor uma abertura de novos caminhos. Porém, não com o intuito de defender a solução completa dos problemas por meios jurídicos, mas na tentativa de sedimentar novos raciocínios que ultrapassem as matizes puramente ideológicas e midiáticas.

² WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*, pp. 70-71.

³ SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e Democracia. Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: Vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*, p. 61.

⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O desenvolvimento da democracia como resultado da efetiva participação do cidadão. *Democracia, hoje: um modelo político para o Brasil*, p. 217.

SUMÁRIO

Introdução.....	2
1. Democracia	4
1.1. Organizações partidárias, regime democrático e financiamento eleitoral... 6	
2. Panorama histórico da regulação de campanhas no Brasil	8
3. Modelos de financiamento de campanhas eleitorais.....	14
3.1. Financiamento público	15
3.2. Financiamento privado	18
3.3. Financiamento misto	20
4. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650	21
5. Formas de financiamento no Brasil.....	27
6. Conclusão.....	32
Referências	33

1. DEMOCRACIA

De acordo com o que foi anteriormente explicitado, é precioso atentar, inicialmente, às questões próprias do sistema político democrático. Tendo em vista que a democracia é basilar para que se coloque em prática o processo eleitoral.

Nesse sentido, recorre-se à própria etimologia da palavra nos vocábulos gregos *demos*, povo, e *cracia*, governo, constituindo governo do povo. Onde o poder emana do povo e, portanto, a decisão está em suas mãos. Em um sistema democrático toda a organização política será comandada pelo povo.⁵

Sendo assim, uma parcela da sociedade confere o chamado Poder Institucional a determinados grupos sociais para que se configure o que se pode chamar de governo, seguindo todas as cominações do Estado democrático de Direito. Logo, a participação popular é a essência de um Estado Democrático.

⁵ AGRA, Walber de Moura. *Elementos do direito eleitoral*, p. 19.

Norberto Bobbio chega a uma definição mínima de democracia, ao partir do pressuposto de que essa se configura como oposição a qualquer governo autocrático, caracterizada por um conjunto de regras que estabelece quem tomará as decisões e quais os procedimentos que devem ser seguidos.⁶

Desse modo o ideal democrático é o fundamento primeiro do Estado de Direito, cabendo a este o dever de canalizar o exercício de poder e construir uma situação de segurança jurídica e justiça para os indivíduos. Portanto, o espaço estatal criado pelo regime democrático se constitui como âmbito de realização da emancipação política e cultural da população.⁷

Porém, salienta-se que Bobbio também deixa claro que precisam existir situações fáticas reais, onde o povo será posto diante de alternativas concretas e possa efetuar suas escolhas e definir quem o representará.⁸ Isto porque o Poder Institucional que fora conferido precisa obedecer às regras para que ocorra o retorno deste poder à sociedade, uma vez que na democracia deve existir rotatividade e renovação.⁹

A democracia moderna é considerada como representativa, onde cada pessoa escolherá um representante que decida em nome da maioria. Dessa forma, ainda utilizando o pensamento de Bobbio, para que se cumpra a tarefa de representação popular é necessário que o sistema político atente às “*regras do jogo*”.

É nessa discussão que entra em campo a atuação do Direito Eleitoral, pois as normas que este ramo do direito institui estão diretamente ligadas ao exercício de cidadania e participação efetiva da população no governo constitucional.

Portanto, nesse diapasão, quanto mais eficazes e claras forem as regras do financiamento eleitoral, maior será a legitimidade do sistema eleitoral e, igualmente, maior será o aprimoramento do regime democrático. A consolidação do teor de eficácia das regras sobre o financiamento eleitoral é imprescindível para que a democracia possibilite a aferição da vontade popular, pois caso contrário, o abuso do poder econômico e político ceifará indelevelmente o posicionamento da maioria da sociedade.

⁶ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, p. 17.

⁷ SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e Democracia. Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: Vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*, p. 29.

⁸ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, p. 19.

⁹ SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais*, pp. 23-26.

1.1. Organizações partidárias, regime democrático e financiamento eleitoral

Na conformidade do acima delineado, é possível inferir que o princípio da representação permeia qualquer debate sobre democracia, pois ela operacionaliza a distribuição de poder e possibilita ouvir os anseios da sociedade.

Todavia, sabe-se que a tarefa de realizar a vontade da população encontra inúmeros obstáculos, pois a sociedade é uma organização complexa e heterogênea, composta de sujeitos com pensamentos e atitudes divergentes. Destarte, o que se quer aclarar aqui é que para efetivar a democracia é indispensável estipular normas, cumprir procedimentos específicos para que a vontade coletiva seja satisfeita.

Posto isto, um dos caminhos para que o processo democrático seja edificado com clareza é a organização partidária. Serão os partidos políticos os facilitadores da convivência de interesses tão diferentes, pois unirá indivíduos com objetivos convergentes que atuarão em conjunto e representarão grupos sociais singulares. Logo, o partido político será a expressão da vontade da maioria.

Nessa discussão é importante observar que existem divergências quanto a uma definição de partidos políticos. Pode-se, inclusive, partir de um conceito básico de grupo que possui integrantes com ideias e crenças comuns, com o intuito de torná-las reais.¹⁰

Porém, não se pode deixar de observar outros aspectos importantes que fazem criar uma definição mais ampla de partidos políticos, que considera a relevância e a finalidade de arregimentação coletiva com o objetivo de conseguir poder decisório no âmbito do governo.¹¹

No entanto, as definições congregam uma ideia principal, qual seja de pessoas jurídicas formada por cidadãos que têm em mente uma mesma plataforma de governo. Considera-se como principais características o caráter duradouro, a vontade clara de chegar ao poder de forma direta, constituindo, assim, a finalidade de representar a coletividade, contando com o apoio popular para contribuição ao poder político instituído.

Ana Cláudia Santano fala, inclusive, de um Direito de Partidos, que é intrínseco à democracia, colocando as agremiações em diálogo com o âmbito jurídico e a realidade.

¹⁰ ALVIM, Frederico Franco. *Curso de direito eleitoral*, p. 211.

¹¹ RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*, p. 325.

A existência de grupos que representem os mais variados interesses é a demonstração de uma das principais características do regime democrático, qual seja a pluralidade. De um modo geral, a função dos partidos é agregar interesses comuns e encontrar alternativas políticas, relacionando, assim, governo e cidadão.

Veja-se, então, que cada organização partidária representa os interesses de uma fração da sociedade. Porém, é somente através do voto que o povo expressará o poder político puro. Cada pleito eleitoral se configura como uma avaliação do governo em exercício e também como uma possibilidade de mudança. É o sistema eleitoral, então, que garante a legitimidade do regime democrático.

Para José Afonso da Silva, o ato de votar é a realização formal de um ato político. Por ser dessa maneira, cada indivíduo é titular de uma parcela desse poder e, será, portanto, um eleitor, pois todos os votos têm o mesmo papel e importância.¹² Será função dos partidos políticos criarem um ambiente de escolha para os cidadãos, gerando a autenticidade do sistema representativo.

Porém, como foi acima elencado, a política, por ser uma atividade humana, possui um custo. Logo, será essa relação, entre a política e o dinheiro, bem como a forma que se debate essa vinculação que definirá a qualidade de uma democracia.¹³ E as agremiações políticas, exercendo sua função de canal de concretização da vontade da população, são instituições que necessitam de dinheiro para sua manutenção, exercendo também a função de sistematização e otimização desses gastos.

Portanto é substancial tratar do funcionamento prático de uma organização partidária, compreendendo que existe um dispêndio de recursos financeiros imprescindíveis para que cada partido tenha reais condições de desempenhar atividades políticas e colocar em pauta novas questões sociais. Todo o processo eleitoral tem um alto custo e os partidos precisam ocupar uma situação financeira adequada para que estejam preparados no momento de ouvir a população, periodicamente.

Também não se pode negar que essa associação entre dinheiro e política causa uma gama inumerável de agruras. Entre elas, a mais evidente é a questão da desigualdade

¹² SILVA, Jose Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 138.

¹³ ZOVATTO, Daniel. *Financiamento de partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*, p. 288.

econômica que pode afetar a probabilidade de oportunidades para cada partido e, conseqüentemente, ameaçar o próprio espírito de um regime democrático.

Porém, o problema mais preocupante se refere à dependência dos partidos diante dos entes que os financiam, causando, assim, um encarecimento desmedido das campanhas. Não se pode deixar de observar que o aumento dos custos que envolvem uma eleição está diretamente ligado à alteração da própria forma de fazer política, com ênfase na mídia e nos métodos de propaganda de massa.

Da mesma maneira, é inegável que a própria atividade política, mais precisamente no que se refere ao seu financiamento, passa por um período de descrença por ser, corriqueiramente, ligada à corrupção. Portanto, a forma de financiamento dos partidos políticos pode se constituir como um dos maiores entraves para concretização das democracias atuais.

No entanto, é crucial ir de encontro às conclusões triviais que ligam, de forma simplória, o desempenho da prática política à corrupção. Ao se colocar a política eternamente sob suspeita, coloca-se em cheque todas as instituições e, ao contrário do que se espera, essa situação de insegurança pode gerar uma crise maior e a diminuição da credibilidade da própria democracia.

Em realidade, o regime democrático não pode ter preço, no sentido de remuneração a ser paga por um projeto político, mas em uma sociedade capitalista de consumo não pode fugir de se ter um custo.¹⁴ Para auscultar os anseios e as necessidades de uma população é preciso que entre em cena, em certa medida, o fator financeiro. Por isso a matéria de financiamento de campanhas precisa ser tratada com sensatez para que a democracia controle o dinheiro a seu favor e não o contrário.

2. PANORAMA HISTÓRICO DA REGULAÇÃO DE CAMPANHAS NO BRASIL

Primeiramente é importante entender os principais marcos regulatórios que trataram desse tema e quais as circunstâncias que propiciaram essas mudanças. Pois, ao longo desse tempo foram tratados inúmeros problemas ligados a esse assunto, como já

¹⁴ MOJOBÍ, E. H. África francófona. *Dinero y contienda político-electoral*, p. 141.

foram apontados, como o encarecimento do processo eleitoral, a influência exacerbada do fator econômico que causa a desigualdade na competição, entre outros.

Nesse sentido, para que chegasse à atual situação, até mesmo de desconfiança por parte da sociedade, foram necessários alguns fatos históricos. Não é à toa que períodos importantes como as eleições formais da colônia e do Império, o autoritarismo do Estado Novo, a farsa da democracia na ditadura militar e a posterior democratização tiveram consequências diretas no financiamento das campanhas.

Ainda no período colonial, a regulamentação eleitoral era realizada pelas Ordenações do Reino, Afonsinas, Manoelinas e Filipinas. De acordo com os arquivos da Justiça Eleitoral, a primeira eleição conhecida no Brasil foi realizada ainda em 1532, com o objetivo de eleger o Conselho da Vila de São Vicente/SP, primeira vila fundada pelos portugueses no Brasil. Inclusive, fato que ocorreu em um contexto diferenciado para a época, pois o voto foi aberto para todos, inclusive os analfabetos, porém a preocupação era que fossem eleitos os homens bons. É tanto que se defende que somente é possível compreender a história política do povo brasileiro conhecendo o funcionamento e a estrutura de poder dessas vilas.¹⁵

Apenas em 1821, D. João VI convocou os brasileiros para escolherem representantes para comporem as “Cortes Gerais de Lisboa”, com intuito de redigirem a primeira Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa. Foi a primeira vez que houve uma votação para cargos gerais, já que antes as eleições se restringiam à escolha dos membros do legislativo local.

Já no período imperial foi outorgada a Constituição de 1824, que tratava em alguns trechos sobre o sistema eleitoral, como o fato do voto ser censitário.¹⁶

¹⁵ FERREIRA. Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*, pp. 27 e 324.

¹⁶ São os seguintes os artigos da Constituição de 1824 que tratam da matéria: “Art. 90. As nomeações dos deputados e senadores para a Assembléia Geral, e dos membros dos Conselhos Gerais das Províncias serão feitas por eleições indiretas, elegendo a massa dos cidadãos ativos, em Assembléias Paroquiais, os eleitores de província, e estes os representantes da Nação e província; Art. 91. Têm voto nestas eleições primárias: I) Os cidadãos brasileiros, que estão no gozo de seus direitos políticos; II) os estrangeiros naturalizados; art. 92 da Constituição de 1824: não tinham o direito de votar: I – Os menores de vinte e cinco anos, nos quais se não compreendem os casados, e oficiais militares, que forem maiores de vinte e um anos, os bacharéis formados, e clérigos de ordens sacras; II – os filhos-famílias que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem officios públicos; III – Os criados de servir, em cuja classe não entram os guarda-livros, e primeiros-caixeiros das casas de comércio, os criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas rurais e fábricas; IV – os religiosos e quaisquer, que vivam em comunidade claustral; V – os que não tiverem de renda líquida anual cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio, ou emprego; Art. 94. Podem ser eleitores (de 2º grau) e votar na eleição dos deputados, senadores

Considerando as limitações de idade, profissão e renda, permitia-se aos eleitores a escolha de deputados, senadores e membros das Assembleias Legislativas Provinciais e Câmaras Municipais. Ressalte-se, nesse momento, a edição da Lei Saraiva, que introduziu o voto direto no Brasil, proibiu o voto dos analfabetos e instituiu o título de eleitor.¹⁷ Nesse período histórico, os candidatos eram responsáveis pelos seus gastos eleitorais, sem que houvesse qualquer limitação para o abuso do poder econômico ou político. Dessa forma, apenas os candidatos que representassem o poder estabelecido ou detivessem poder econômico tinham chances reais de serem eleitos. Inclusive o voto era censitário, justamente para evitar que os cidadãos que não tivessem determinada renda poderiam vender seus votos.

A Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, trouxe mais uma revisão da legislação eleitoral, propiciando novos entendimentos como a eliminação do voto censitário e a instituição do sufrágio universal. Nesse período foi aprovada pelo Congresso a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Em seguida foi elaborada a Lei 35, que trouxe regras sobre o procedimento eleitoral, incluindo o alistamento e do processo eleitoral e o estabelecimento dos crimes de natureza eleitoral. Todavia, com o alargamento do eleitorado, pela supressão do voto censitário, o poder econômico e político se fez mais presente na vida nacional.

Na época que ficou conhecida como a Primeira República, funcionou a chamada “a política dos governadores”. Onde acontecia uma espécie de regime de reciprocidade caracterizado pelo apoio do Presidente da República aos candidatos indicados pelos governadores nas eleições estaduais, e estes davam suporte aos indicados pelo presidente.

A justiça eleitoral nasce em um contexto que representou uma ruptura institucional, na Revolução de 1930, onde se falava na necessidade da moralização das eleições. Uma vez que na primeira república a legislação ainda era esparsa e permitia atitudes autoritárias, como os candidatos que eram eleitos e tinham sua diplomação negada pelo Poder Legislativo. Sendo assim, no governo Getúlio Vargas, foi editado o primeiro código eleitoral do Brasil, no Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, sob

e membros dos conselhos de província todos os que podem votar na assembléia paroquial (do 1º grau). Esse mesmo artigo relacionava os que não tinham direito a voto: “I – os que não tiverem de renda líquida comércio, ou emprego; II – os libertos; III – os criminosos pronunciados em querela ou devassa”.

¹⁷ Lei Saraiva, art. 2º: “É eleitor todo cidadão brasileiro (...) que tiver renda líquida anual não inferior a 200\$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego”.

inspiração do Tribunal Eleitoral tcheco, de 1920, idealizado por Kelsen, que unificou a legislação eleitoral e concedeu autonomia para que o Poder Judiciário realizasse as eleições. Ademais também instituiu o voto feminino, do sufrágio universal e secreto.

A revolução de 1930 representou uma tentativa de garantir uma maior higidez ao nosso sistema eleitoral, tentando coatar o ambiente político e até mesmo social da República Velha, no que apresentou consequências para a questão do financiamento de campanhas. Sem, no entanto, avançar na regulamentação do financiamento eleitoral. As legislações eleitorais do Império e da Velha República não regulavam o financiamento das campanhas eleitorais. Só se pode falar de normas editadas com o intuito de regulamentar o financiamento dos partidos políticos após a redemocratização com a constituição de 1946.¹⁸

A estruturação dos órgãos da Justiça brasileira começa a ser disciplinada em nível constitucional no Texto de 1934, que incluiu a Justiça Eleitoral como órgão do Poder Judiciário, com o intuito de densificar o seu papel de auferir a vontade da população, rompendo com as interferências indevidas. Contudo, em 1937 com a entrada em vigor da Constituição conhecida como *Polaca*, a Justiça Eleitoral perdeu seu status constitucional e sua importância, em virtude do sepultamento do regime democrático.

Em 1946, a Justiça Eleitoral volta a ser regulamentada definitivamente nos mandamentos constitucionais e em 1950 foi feita outra reforma eleitoral a partir da Lei 1164/1950, conhecido como o quarto Código Eleitoral Brasileiro, sistematizando toda legislação eleitoral esparsa. A nova ordem eleitoral criou matérias desconhecidas até então, garantindo o livre exercício da propaganda partidária, estabelecendo o sistema eleitoral misto, que está em vigor até hoje, assegurando a representação política das minorias, e concedendo direito de voto aos analfabetos e aos relativamente incapazes.

Nesse período já se pode falar em um primeiro regulamento que tratou diretamente sobre o financiamento político-partidário, o Decreto-lei 9.258/1946, que instituiu vedações no que se refere ao recebimento de recursos financeiros provenientes de qualquer fonte estrangeira. Além de conter outras normas que são conhecidas até hoje, como a proibição da propaganda eleitoral às vésperas da votação e a vedação de obter

¹⁸ TOFFOLI, José Antônio Dias. Quem Financia a Democracia no Brasil? *Revista interesse nacional*, p. 4.

financiamento junto a concessionárias de serviços públicos ou sociedades de economia mista.

Começa-se uma discussão mais enfática sobre o financiamento de campanhas principalmente depois do governo de Juscelino Kubitschek, quando começaram a ganhar mais destaque as contribuições de empresas. Tendo em vista que nesse governo o Brasil passou por um processo de industrialização, inclusive, com a construção da cidade de Brasília. Durante o governo JK houve uma concentração das grandes empreiteiras em Brasília, o que possibilitou uma maior articulação política, constituindo uma relação entre política e capital financeiro em nível nacional. Um exemplo: pequenas construtoras do estado de Minas se reuniram no consórcio Ajax para adquirir equipamentos e receber contratos para construir trechos de rodovias sem licitação.¹⁹

Em 1964, os militares deram um Golpe de Estado, destituindo o Presidente João Goulart e instalando uma ditadura com supressão dos direitos políticos, inclusive tornando as eleições para o Poder Executivo indiretas. Foi nesse momento que houve a edição do quinto Código Eleitoral Brasileiro, em 1965.

Nessa legislação foram estipuladas normas para a movimentação financeira dos partidos políticos. No art. 54, incisos I e II, da Lei 4.740/1965 havia fixação de quantias que poderiam ser apuradas para gastos com propaganda partidária e com Candidatos. Existia uma verdadeira tendência ao controle da parte financeira como por exemplo no que diz respeito aos limites para o recebimento de doações, contribuições ou despesas de cada comitê eleitoral.²⁰ Salienta-se que nesse período houve permissão para doações de fontes privadas, sem que houvesse um melhor detalhamento de como essas contribuições seriam realizadas.²¹

¹⁹ CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o estado ditatorial brasileiro, 1964-1985*, p. 61.

²⁰ “Art. 54. Os partidos organizarão as respectivas finanças, com vista às suas finalidades, devendo, em consequência, incluir nos seus estatutos preceitos que: I – habilitem a fixar e apurar as quantias máximas que poderá despender na propaganda partidária e na de seus candidatos; II – fixem os limites das contribuições e auxílios de seus filiados. § 1º Os partidos deverão manter rigorosa escrituração de suas receitas e despesas, indicando-lhes a origem e aplicação. § 2º Os livros de contabilidade do diretório nacional serão abertos, encerrados e em tôdas as fôlhas rubricadas no Tribunal Superior Eleitoral. § 3º O Tribunal Regional Eleitoral e o juiz eleitoral exercerão a mesma atribuição quanto aos livros de contabilidade dos diretórios do respectivo Estado, do Distrito Federal e Territórios, e dos diretórios municipais das respectivas zonas”.

²¹ CAMPOS, Mauro Macedo. *Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil*, p. 29.

O advento da Constituição cidadã promulgada em 1988, embora não muito específica em matéria de direito eleitoral, possibilitou a reestruturação da democracia, consolidando eleições para o poder executivo com a necessidade de se obter a maioria dos votos no pleito. Assim, o Código de 1965 passou por diversas mudanças propulsionadas pelas diferentes legislações eleitorais esparsas supervenientes, sendo um reflexo do restabelecimento dos direitos políticos e da liberdade pela sociedade.

A eleição 1989 foi a primeira sob essa nova ordem jurídica, onde a população tinha anseios de mudanças, ao passo que acontecia um claro encarecimento das campanhas políticas, em virtude das novas técnicas de propaganda com a contratação de empresas especializadas no ramo de publicidade.

Após a eleição e com o *impeachment* do presidente Collor, falou-se muito em financiamento de campanhas, em virtude das notícias da grande quantidade de doações ilegais para a campanha do candidato eleito. Naquele período, as doações de empresas eram vedadas de acordo com a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei 5.682/1971, contudo, sem obter nenhum tipo de eficácia, haja vista o financiamento empresarial avolumado direcionado a campanha de Fernando Collor.²² O caminho encontrado foi liberar as contribuições a partidos e candidatos pelas pessoas jurídicas em 1993, com o objetivo de que essa permissão pudesse definir todas as regras a serem cumpridas para que essas doações fossem feitas.²³

A ideia era criar regras para possibilitar o trabalho da Justiça Eleitoral na fiscalização do processo eleitoral. O Fundo Partidário também obteve mais recursos, ainda que os valores não fossem suficientes.²⁴

É necessário recordar que nesse período ocorreu um conhecido caso de fraude a partir de bônus eleitorais nas eleições de 1994, com o candidato a presidência do PL

²² Art. 95 da Lei 5.682/1971: “O fundo especial de assistência financeira aos Partidos Políticos será constituído: (Vide Lei 7.373, de 1985) I – das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas: (Vide Lei 6.767, de 1979) II – dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III – de doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto a que se refere o artigo 118, número V. III – de doações de pessoa física, no limite, máximo de 200 (duzentas) vezes o maior salário mínimo do País, inclusive com a finalidade de manter os institutos de estudos e formação política; (Redação dada pela Lei 6.767, de 1979) IV – dotações orçamentárias da União”.

²³ Jornal “O Globo”. *Nas eleições de 1989, houve escândalos mesmo sem doação oficial de empresas*. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/nas-eleicoes-de-1989-houve-escandalos-mesmo-sem-doacao-oficial-de-empresas-17631225#ixzz4gKx6C1PW>>. Acesso em: 05.05.2017.

²⁴ RABAT, Márcio. *Fundo partidário*, p. 10.

(Partido Liberal), Flávio Rocha.²⁵ Os bônus funcionavam como recibos. Os partidos deveriam entregavam um comprovante aos doadores de recursos no valor das suas doações. Naquele ano, o PL solicitou R\$ 177 milhões à Casa da Moeda, responsável pela emissão, constituindo-se como um dos partidos mais importantes.

A fraude ocorria quando o partido vendia um lote de um determinado valor e recebia outro valor do doador. No caso da reportagem da Folha, o partido que vendeu um lote de R\$ 140 mil em bônus e recebeu apenas R\$ 70 mil em dinheiro. Para conseguir prestar contas deveria ter mais R\$ 70 mil em notas fiscais “frias” e justificar a saída do total de bônus ao TSE (Tribunal Superior Eleitoral).

No entanto, esse foi um período de claras mudanças com a criação, na década de 1990, da Lei Complementar 64/1990 (Lei de Inelegibilidade), da Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições).

Em 2010, foi editada a Lei Complementar 135 (Lei da Ficha Limpa), oriunda de iniciativa popular, acrescentando novos casos de inelegibilidade infraconstitucionais e aumentando o seu lapso temporal, angariando o escopo de trazer maior probidade e moralidade administrativa ao cenário político brasileiro. Além do que, em regra, a cada nova eleição é criada uma minirreforma eleitoral que modifica a legislação eleitoral.

Em 2015 entra em vigor uma nova restrição com relação às doações feitas por pessoas jurídicas aos candidatos e partidos políticos, tema discutido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4650.

3. MODELOS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

É interessante notar que no caso do Brasil, a Constituição Federal não estipulou um modelo de financiamento específico, porém, criou, no entendimento de Daniel Sarmiento, uma *moldura* que deve servir de orientação para essas regras.²⁶ Esse direcionamento está exatamente no princípio democrático, republicano e no princípio da igualdade política.

²⁵ Folha de São Paulo. Prêmio Folha Categoria Reportagem 1994. *Folha comprova ocorrência de fraude com bônus eleitoral do PL.* Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/premio_reportagem_94_2.htm>. Acesso em: 03.05.2017.

²⁶ SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições*, p. 3.

Diante das desigualdades sociais que pululam na sociedade brasileira, sem que os atores sociais possam chegar a consensos mínimos no pertinente à realização de políticas redistributivas; e sendo o financiamento eleitoral uma matéria imprescindível para o alcance e manutenção do poder político, o debate sobre as possibilidades de alicerce dos gastos eleitorais é movido por grande passionalismo.

A premência de diálogo em torno desse assunto nasce, inclusive, de uma crise de representatividade da maior parte da população, que não sente mais confiança na atividade política. Portanto, diante desse quadro fático, constitui-se bastante complexo a realização de um consenso que englobe os principais atores políticos em relação ao financiamento eleitoral.

É necessário esclarecer que, muitas vezes, a credibilidade do poder político está diretamente relacionada a modalidade de financiamento adotado em um determinado país ou por um partido específico. Não é de hoje que se tenta limitar o poder de influência do dinheiro na política, fala-se em possibilidades de caminhos legais para conter essa relação ainda no século XIX no Reino Unido, quando foram promulgadas inúmeras leis para regulamentar as contribuições financeiras para partidos e políticos.²⁷

Por todo o exposto, faz-se necessário atentar a todos os aspectos que estão envolvidos no financiamento de campanhas eleitorais, compreendendo por financiamento de uma campanha todos os recursos materiais que um candidato ou partido empregam com a finalidade de captar votos.²⁸ Pode esse financiamento ser público, privado ou de caráter misto, cada um com características específicas.

3.1. Financiamento público

A característica fundamental do financiamento público é a disponibilização de recursos financeiros pelo Estado, tendo como fonte um manancial de recursos públicos. Os partidos políticos têm acesso ao financiamento público direto em quase três quartos das democracias liberais modernas. Obviamente a importância desses recursos públicos no sistema partidário terá um alcance diferente em cada país. Na Dinamarca, por exemplo,

²⁷ RODRIGUES, Ricardo José Pereira. *Financiamento de partidos políticos e fundos partidários. Subvenções públicas em países selecionados*, p. 31.

²⁸ GOMES, Jose Jairo. *Direito eleitoral*, p. 336.

os fundos públicos constituem apenas 20% do total de recursos dos partidos para campanhas eleitorais, enquanto na Finlândia esse valor chega a quase 85%. Alemanha, França e Israel contam com um grande volume de subsídio público, já o Reino Unido disponibiliza valores simbólicos.²⁹

Fato diverso ocorre no continente africano, onde poucos países instituíram o financiamento público para seus partidos. Em 2010 apenas quatro poderiam dispor de recursos públicos com fins eleitorais, quais sejam: Benin, Mali, Namíbia e África do Sul.

No Brasil exemplo de recursos públicos para o financiamento político é o Fundo Partidário, regulamentado pela Lei 9.096/1995, composto de multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos da legislação eleitoral; recursos financeiros destinados por lei; doação de pessoa jurídica efetuada diretamente na conta do Fundo Partidário; dotações orçamentárias da União. Outra forma de financiamento público são as provisões direcionadas à propaganda eleitoral gratuita.

É importante salientar que o financiamento público não inclui doações financeiras de entidades ou governos estrangeiros. Ou seja, o partido ou candidato não podem receber de forma de direta ou indireta nenhum financiamento em dinheiro ou estimável em dinheiro dessas instituições.

Ficam também vedadas as doações por órgão da administração pública direta ou indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; concessionário ou permissionário de serviço público; entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; entidades beneficentes ou religiosas; entidades esportivas; organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; organizações da sociedade civil de interesse público (art. 24 da Lei 9.504/1997).

Daniel Zovatto destaca que esta modalidade de financiamento tem tradição tanto na América Latina como na Europa ocidental, tendo se constituído como uma tentativa para limitar o poder de influência de interesses pessoais nas funções partidárias e na própria política. A ideia seria possibilitar um ambiente de justa competitividade durante

²⁹ VAN BIEZEN, Ingrid. Campaign and party finance. *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*, pp. 79-80.

o pleito eleitoral entre os diversos candidatos e partidos, bem como um processo mais transparente no que se refere ao uso do dinheiro na política.³⁰

Além disso, é essencial notar que a existência do financiamento público é o reconhecimento de que os partidos desempenham um papel insubstituível nos sistemas representativos. Portanto, deve o Estado facilitar o exercício das suas atividades, como forma de fortalecer o próprio regime democrático. Esse entendimento faz prevalecer, como esclarece Zovatto, na doutrina majoritária a tese que considera os partidos como associações privadas que cumprem funções públicas, merecendo, assim, o financiamento público.

Por todo o histórico de eleições no Brasil, ainda no fim da década de 1990, cresceu o debate em torno do que se considerava, então, como um dos pontos cruciais que precisava constar em uma reforma política, a obrigação exclusiva do financiamento público para as campanhas eleitorais. Essas posições percebem o financiamento exclusivamente público como um caminho para moralização da política e guardam desconfianças contra qualquer tipo de recurso privado.³¹ Exemplo da força dessa proposta é o PL 2.679, de 2003, elaborado por Comissão Especial instalada na Câmara dos Deputados, como o objetivo de analisar as propostas referentes à reforma política. O PL adotou a ideia do financiamento público exclusivo, inclusive, tornando a proposta um dos principais temas em discussão.³²

A ideia dos que defendem tal tese parte do princípio de que a concentração no uso dos recursos públicos pode equiparar o poder de cada cidadão, porque a participação destes estaria restrita ao ato de votar, não havendo interferência do poder econômico e político no direcionamento do voto da população.

Porém, não se pode deixar de observar que existem controvérsias em torno desse modelo, como um excesso de burocracia causado pela dependência exclusiva dos fundos públicos, o que pode, inclusive, causar uma diminuição da liberdade de atuação das

³⁰ ZOVATTO, Daniel. *Financiamento de partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*, pp. 299-300.

³¹ SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. *Cadernos Adenauer*, VI, 2, p. 154.

³² RABAT, Márcio Nuno. *O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo*, p. 18.

organizações partidárias, uma vez que os competidores estariam inteiramente dependentes do Estado.

Uma das principais posições contra o financiamento público exclusivo atenta, inicialmente ao fato de que o financiamento privado não é um problema quando feito em um volume razoável e com transparência. A possibilidade em alguma medida de financiamento privado possibilita um engajamento político maior da sociedade, exigindo que as propostas dos representantes estejam em sintonia com a sociedade. Ou seja, parte-se da premissa que o financiamento bom ou ruim não está na modalidade escolhida, mas na forma como ocorre.

Dessa maneira a necessidade de ponderar sobre as propriedades de cada tipo de financiamento vem da lapidação de um estudo crítico, que foge de bases puramente ideológicas. O intuito é diminuir a possível ojeriza à relação entre dinheiro e política e confrontar uma condenação prévia sem o devido discernimento das peculiaridades desse vínculo. A ideia é que se construa uma compreensão de todas as possibilidades de tornar essa união entre poder político e poder financeiro cada vez mais clara para o cidadão.

3.2. Financiamento privado

É básico considerar que o financiamento privado se constitui como uma fonte democrática de contribuição, uma vez que é uma forma do cidadão exercer sua participação política. Assim, é uma maneira de relacionar o indivíduo e os partidos, como representantes oficiais da sociedade. Neste sentido, quando o cidadão decide fazer uma doação a determinado partido, interpreta-se que existe ali uma similaridade ideológica e que a agremiação o representará de maneira satisfatória. Ou seja, esse pode ser mais um meio que a sociedade tem de demonstrar seus anseios.

Nada obstante, em um trabalho que pretende fundar uma discussão crítica é também necessário desfiar comentários sobre toda a problemática que pode envolver o financiamento privado, como a dependência dos partidos de determinadas fontes de financiamento de empresas e pessoas físicas com alto poder aquisitivo, fazendo com que estes entes ganhem um poder de influência desmedido nas decisões das organizações partidárias. Assim como a busca para obter o maior volume de recursos financeiros sem que se considere a origem desses valores.

Em virtude dessa preocupação, no Brasil, as atividades políticas podem contar com as doações privadas. Porém, essa possibilidade se restringe, hoje, às pessoas físicas, pois na ADI 4650, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, ficaram vedadas as doações feitas por pessoas jurídicas, a partir das eleições de 2016.

Para pessoas físicas, o limite de doação pode ser até 10% do seu rendimento bruto do ano anterior ao da campanha (§ 1º do art. 23 da Lei 9.504/1997 atualizada pela Lei 13.165/2015). Além de doações em dinheiro dos cidadãos, pessoas físicas podem doar bens estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que não ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00.

O mesmo receio persiste nos Estados Unidos com a problematização em torno do abuso de poder econômico e suas consequências para a saúde da democracia. Exemplo disso está no *Bipartisan Campaign Reform Act-BCRA* (2002), onde se impôs limites às doações de organizações com ou sem fins lucrativos, associações e sindicatos às entidades privadas que captam recursos para fundos de campanhas, os PACs (*Political Action Committees*). São esses comitês que podem arrecadar quantias ilimitadas e gastá-las livremente a favor ou contra um ou mais candidatos. Apesar das doações não serem feitas de forma direta ao partido ou candidato, existe uma verdadeira campanha de arrecadação para os candidatos mais próximos da ideologia e interesses dos financiadores.³³

Nesse sentido, é possível observar que a ligação entre o dinheiro de origem privada e a política é polêmica e ultrapassa os limites territoriais do Brasil. Na campanha de 2016, uma das promessas de Hillary Clinton era dificultar o uso de dinheiro de origem desconhecida na eleição. No entanto, nessa mesma eleição, houve uma participação surpreendente de empresas e bilionários que arrecadaram de forma ilimitada para os chamados super PACs (Super Comitês de Ação Política) arrecadando mais de 1 bilhão de dólares, até agosto. Fato que demonstra, inclusive, um desacordo com a Lei McCain-Feingold de 2002, onde se estabeleceram limites claros e rígidos sobre a quantidade de dinheiro que poderia ser arrecada pelos partidos e comitês.³⁴

³³ SPECK, Bruno Wilhelm. *Financiamento eleitoral no Brasil e nos EUA*.

³⁴ Financiamento eleitoral no Brasil e nos Estados Unidos: tendências distintas, lições semelhantes. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/conexao-eleitoral/financiamento-eleitoral-no-brasil-e-nos-estados-unidos-tendencias-distintas-licoes-semelhantes/>>. Acesso em: 04.05.2017.

No entanto, é necessário esclarecer que esses fatos se constituíram como frutos de decisões judiciais contrárias a Lei McCain-Feingold. A mais conhecida foi *Citizens United vs. FEC*, onde a Suprema Corte acabou com a vedação que existia no sentido de que empresas realizassem gastos independentes, tendo como principal argumento o fato de que essas limitações confrontavam diretamente a liberdade de expressão, garantida pela Primeira Emenda da Constituição norte-americana.

Logo, o assunto assume um viés problemático em inúmeros países, demonstrando que existem divergências, inclusive, na relação entre os poderes legislativo e judiciário. Situação que não se distancia da realidade brasileira.

Dessa forma, esclarece-se que, ao se tratar seriamente de financiamento privado de campanhas, é inevitável que se fale do avanço do poder econômico na área da política, podendo se introduzir, nessa discussão, a ideia de uma Economia Política.³⁵ Para que se compreenda que esse tema necessita de uma análise jurídica e econômica e que está presente em países considerados grandes democracias.

3.3. Financiamento misto

O financiamento misto, aquele que pode ser feito por recursos públicos e privados, é apontado hoje como uma das melhores opções para construir um equilíbrio que responde às necessidades de um processo eleitoral saudável. Haja vista ser esse o maior desafio do financiamento partidário. Pois seja no campo público ou privado, a utilização do dinheiro na política produz, automaticamente, uma má distribuição dos recursos.

Logo, o objetivo é que essa combinação entre as duas modalidades de financiamento possa constituir uma possibilidade que reduza os maiores danos de cada um. Porém, muitos países apesar de adotarem o sistema misto de financiamento, acabam, em algum momento, por destacarem um dos dois.

Fato demonstrativo é que nos Estados Unidos temos um financiamento misto com predominância dos fundos privados, enquanto na Espanha há uma preferência ao financiamento público.

³⁵ AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito econômico: do direito nacional ao supranacional*, p. 41.

Inclusive, no Brasil o financiamento das eleições tem um caráter misto, divididos em fundo partidário e propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, e recursos de pessoas físicas e próprios dos candidatos. Pode-se encontrar a sua regulamentação na Lei 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições, e na Lei 9.096/1995, a chamada Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Demonstra-se que a defesa do financiamento misto pretende fundar um novo debate para chegar a uma proporção adequada de cada um. Cada país adota um determinado modelo de acordo com suas características. Por exemplo, há um entendimento de que países com o sistema majoritário têm tendências a ter um financiamento privado mais acentuado, enquanto aqueles com sistemas proporcionais abrem espaço para o financiamento público.

A ideia é que se conheçam cada modelo de financiamento possível com todas as suas peculiaridades para que se compreenda todos os caminhos no financiamento partidário.

Nesses termos, a matéria discutida na ADI 4650, financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, já é o primeiro passo para essa compreensão. Todos os debates sobre essa ação e a própria decisão da Corte Suprema afirmam todas as dificuldades que envolvem o tema e a necessidade de um diálogo que ultrapasse as fronteiras do senso comum que rondam a política.

4. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4650

O Tribunal, por maioria, por intermédio da ação direta de inconstitucionalidade 4650, e nos termos do voto do Ministro Relator, Luiz Fux, julgou procedente em parte o pedido formulado na mencionada ação de controle objetivo para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

A ação foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, com o intuito de abarcar todo e qualquer dispositivo legal que abra espaço para permitir doações financeiras de empresas, tornando-as permitidas exclusivamente para as pessoas físicas.

Dessa forma, pormenoriza para requerer a declaração de inconstitucionalidade parcial do art. 24 da Lei 9.504/1997, na parte em que autoriza a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, assim como a inconstitucionalidade parcial do art. 31, da Lei 9.096/1995, que dispõe a mesma possibilidade de doação. Ainda nessa toada, declarou-se a inconstitucionalidade das expressões “*pessoa jurídica*”, constante no art. 38, inciso III, da mesma lei, e “*e jurídicas*”, inserida no art. 39, *caput*, e § 5º do citado diploma legal.³⁶

A argumentação da ação girou em torno da proteção ao princípio da isonomia, do princípio democrático e o do princípio republicano. Com relação ao princípio da igualdade, o requerimento da OAB fundamentou-se no sentido de que existia uma violação por acentuar as desigualdades políticas e sociais existentes, uma vez que a

³⁶ Lei 9.096/1995: “Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I – entidades ou governos estrangeiros; II – autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38; III – autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgão ou autoridades governamentais; IV – entidade de classe ou sindical.
(...)”

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: (...) III – doações de pessoa física **ou jurídica**, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário.

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e **jurídicas** para constituição de seus fundos. § 5º. Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas ou jurídicas, observando-se o disposto no Parágrafo 1º do art. 23, no art. 24 e no Parágrafo 1º do art. 81 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias”.

Lei 9.504/1997: “Art. 23. As pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta lei: (...) § 1º. As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas: I – no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. II – no caso de candidato que utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma da lei.

Art. 24. É vedado a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, de: 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 ou religiosas; IX – entidades esportivas; X – organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; XI – organizações da sociedade civil de interesse público. Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81.

(...)

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações. § 1º. As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.”

própria legislação, então vigente, possibilitava que a camada rica da sociedade, donos de grandes empresas, tivessem um poder de influência decisivo nos resultados eleitorais.³⁷

Já no que se refere ao princípio democrático a sua violação foi fundamentada como consequência de que sem a existência da igualdade política não se pode pressupor a existência de um regime democrático, que obriga que todos os cidadãos tenham a mesma possibilidade de interferir nas decisões políticas. Assim, em um regime em que um cidadão singular pode sobrepor sua vontade acima dos interesses coletivos, estar-se-á frontalmente afrontando a soberania popular e, portanto, a democracia.

O terceiro de pilar de fundamentação da ação direta de inconstitucionalidade está ligado ao ataque ao princípio republicano. É interessante, assim, atentar para o fato de que este princípio foi elencado em sua forma mais extensa, pois não se restringiu a tratar da instituição de uma República Federativa, mas também tratando a noção de que os governantes e agentes públicos são apenas representantes de toda a coletividade, sendo o povo o real titular da “coisa pública” (*res publica*). República tomada em seu conceito mais amplo, no que exprime sua maior densidade, que engloba não apenas a proteção ao patrimônio público, mas igualmente um senso ético de relacionamento da coisa pública em seus vários aspectos. Nesse sentido, argumentou-se que no cenário político atual o financiamento privado, através de empresas particulares, fomenta práticas anti-republicanas, no que pode fazer com que interesses individuais direcionem os posicionamentos da administração pública.

A principal intenção ao propor a citada ação foi demonstrar que as pessoas físicas e jurídicas não estão no mesmo patamar perante a política; pois a pretensão e o direito de exercer influência no processo político-eleitoral pertencem aos cidadãos. Portanto, as doações eleitorais podem ser vistas como um instrumento legítimo e de efetiva participação na vida social, sendo restrito aos cidadãos. Além de apresentar o escopo de impor limites para as doações físicas baseando-se no poder aquisitivo de cada um, para que não ensejar uma afronta ao princípio da igualdade/isonomia entre os cidadãos.

O voto do relator, Luiz Fux, iniciou com o esclarecimento do âmbito de atuação do Supremo Tribunal Federal, uma vez que o assunto trata de atribuições do poder político. Nesse sentido, é sabido que cabe à Suprema Corte atuar na defesa dos

³⁷ STF, ADI 4650/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Luiz Fux, DJe 24.02.2016.

pressupostos do regime democrático, o que inclui a questão da reforma política e do financiamento de campanhas, em razão de que se trata de uma discussão importante dentro da democracia, que causa impactos diretos no pleito eleitoral. Nesses moldes, postula-se uma defesa de uma postura mais *ativa* do Supremo Tribunal Federal em matérias como essas que são a base do Estado Democrático brasileiro.³⁸

Em acordo com o que foi aduzido pela Ordem dos Advogados do Brasil, o relator também compreendeu que a doação feita por pessoas jurídicas atenta contra a própria noção de cidadania. Argumentou-se, com base em José Afonso da Silva, que o exercício da cidadania necessita de três modalidades de atuação cívica: o direito de votar, direito de ser votado e o direito de atuar na formação da vontade política através de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis, aclarando para o fato de que essas modalidades são inerentes às pessoas naturais.

Neste sentido, a redação do voto do relator funda-se na ideia que as pessoas jurídicas não exercem direitos políticos e autorizá-las para desempenhar esse papel é contrário ao espírito democrático. Inclusive, utilizou-se da visão de Dworkin para fundamentar a ideia de que a essência das pessoas jurídicas não permite o desempenho dos direitos políticos, assim como não emitem opiniões próprias e não podem, portanto, ter voz na política.³⁹ Além disso, citou o encarecimento do processo eleitoral sem que, no entanto, houvesse uma maior circulação de ideias e propostas.

Segundo o voto do Ministro Luiz Fux, corroborando o que já foi mencionado, a maior consequência desse aumento de gastos nas campanhas eleitorais é a dependência dos candidatos diante das suas fontes de recursos, em virtude de que se constitui uma relação diretamente proporcional entre gastos e sucesso no pleito eleitoral.⁴⁰ Não sendo por outro motivo que as empresas privadas são as maiores financiadoras de candidatos e partidos políticos.

Porém, ainda no desenrolar do entendimento do ministro, essas empresas destinam seus financiamentos aos candidatos e partidos com os quais detêm uma relação específica, construindo, assim, um arranjo para a realização de interesses pessoais. Além

³⁸ STF, ADI 4650/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Luiz Fux, DJe 24.02.2016.

³⁹ DWORKIN, Ronald. The devastating decision. *The New York Times Review of Books*, 25.02.2010. Disponível em: <<http://www.public.iastate.edu/~jwcwolf/Law/DworkinCitizensUnited.pdf>>.

⁴⁰ STF, ADI 4650/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Luiz Fux, DJe 24.02.2016.

disso, entendeu-se que a proibição das doações pelas pessoas jurídicas não ensejará problemas para os partidos, pois ainda contam com o fundo partidário e com o direito à propaganda eleitoral gratuita. Por fim, pontuou o relator que a proibição das doações de pessoas jurídicas de forma alguma vem a ferir o princípio da liberdade de expressão das empresas, como foi sustentado.⁴¹

É relevante confrontar essa última parte da argumentação do relator com parte do voto do ministro Gilmar Mendes, que se apegou a tese de defesa da liberdade de expressão. Segundo o ministro, o fator mais importante para se atentar não é se as sociedades empresárias têm ou não direitos políticos, mas antes compreender que estas pessoas morais possuem liberdade de expressão, que deve ser respeitada.

A ministra Cármen Lúcia considerou procedente a ação e acompanhou o voto do relator, lembrando que o todo poder emana do povo e, portanto, no processo eleitoral na democracia representativa o povo é quem elege e pode ser eleito, quem vota e pode ser votado, constituindo, dessa forma, uma condição de cidadania. Alertou ainda sobre a importância da igualdade de oportunidades no pleito que pode ser ultrajada, pela influência do poder econômico, desigualando candidatos e partidos.

Apresentou a mesma linha de raciocínio a ministra Rosa Weber ao falar em desequilíbrio de forças na campanha eleitoral causado pelo fator financeiro que pode tornar a política uma espécie de jogo de cartas marcadas.

O ministro Joaquim Barbosa acompanhou o relator, fundamentando seu voto em uma base histórica, inclusive, para pontuar que o funcionamento da política no Brasil hoje traz resquícios da república velha, como o patrimonialismo e o coronelismo. Considerando que houve um aumento dos gastos em campanhas em virtude da sofisticação dos meios de comunicação.⁴²

O ministro Dias Toffoli também acompanhou o relator e se ateve à defesa da democracia e da soberania popular em seu voto. Além de repisar o argumento de que as

⁴¹ “Examinando as informações acerca dos principais doadores de campanhas no país, **eliminam-se quaisquer dúvidas quanto à ausência de perfil ideológico das doações por empresas privadas.** Da lista com as dez empresas que mais contribuíram para as eleições gerais em 2010, a metade (cinco) realizou doações para os dois principais candidatos à Presidência e a suas respectivas agremiações. O que se verifica, assim, **é que uma mesma empresa contribui para a campanha dos principais candidatos em disputa e para mais de um partido político, razão pela qual a doação por pessoas jurídicas não pode ser concebida, ao menos em termos gerais, como um corolário da liberdade de expressão**” (STF, ADI 4650/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Luiz Fux, DJe 24.02.2016, p. 28.)

⁴² STF, ADI 4650/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Luiz Fux, DJe 24.02.2016, pp. 60-64.

peças jurídicas não votam e, portanto, não exercem direitos políticos. Fato que impossibilita a existência de reais interesses ideológicos no financiamento de campanhas.

No seguimento da maioria também foi o voto ministro Luís Roberto Barroso, que o faz com observações importantes, deixando clara necessidade de um diálogo institucional, haja vista o Supremo Tribunal Federal não ter condições de promover uma reforma política. O sistema proporcional de lista aberta é identificado como indutor de aumento de gastos. Inclusive, argumentou que não considerava o sistema de doações empresariais inconstitucional, mas que o contexto brasileiro o torna inviável.

Da mesma forma seguem os votos do ministro Marco Aurélio e do ministro Ricardo Lewandowski, que retomam as principais ideias levantadas nos votos anteriores, como a defesa da soberania popular e da igualdade eleitoral.

Destoando, em certa medida, do relator, o ministro Teori Zavascki entende que somente deveriam ser vedadas as contribuições de pessoas jurídicas que tivessem contratos onerosos celebrados com a Administração Pública. Assim sendo, as pessoas jurídicas que contribuírem com campanhas políticas devem ser proibidas de celebrar contratos com a Administração Pública até o término da gestão subsequente.

Seguiu o mesmo sentido a sustentação do ministro Celso de Mello, por entender que as pessoas jurídicas de direito privado têm interesses legítimos que devem ser atendidos e protegidos. Logo, o decano compreendeu que deve haver um controle intenso para que não ocorra abuso de poder econômico, porém não há nada na Constituição que obste o financiamento de campanhas por empresas privadas.

A demonstração dos principais pontos debatidos na Suprema Corte fez-se importante para que se esclareçam as linhas argumentativas em cotejo. Uma vez que o debate ressurgiu justamente no momento de instabilidade sócio-político-econômica, onde a função do STF de protetor da Constituição Federal revela-se muito mais imperiosa.

Dessa forma, é precípua conhecer cada discurso e reflexão envolvidos nesse debate, pois nesse momento se torna indispensável um diálogo institucional, que mostrou sua face inicial no julgamento da ADI 4650.

Apesar da importância dessa questão ser tratada pela Corte Suprema, é imperioso compreender que a regulação de uma matéria como essa exige uma análise que foge do mundo meramente jurídico. Esse tema influencia a política no sentido de todo o funcionamento do sistema eleitoral e das instituições políticas. Sendo assim, não pode ser

desenvolvida uma análise epistemológica eminentemente normativa ou através de um corte axiológico, já que uma reanálise zetética configura-se imprescindível.

5. FORMAS DE FINANCIAMENTO NO BRASIL

No Brasil, a necessidade de se falar em financiamento surgiu como uma espécie de reação a grandes escândalos políticos. Fala-se, inclusive, de uma herança cultural que está diretamente ligada à forma de fazer política no país, que pode tornar a expressão de Weber, *viver da política*, uma verdade, uma vez que existe uma real profissionalização e enriquecimento dos agentes políticos.⁴³ Então, a ideia de direcionar uma atenção especial para os tipos de financiamento dos partidos e dos candidatos tem o intuito de tornar a própria atividade mais transparente. Ocorre que, para que se possa analisar as vantagens e desvantagens de uma determinada maneira de financiar a práxis política é indispensável que se tenha conhecimento da organização social do país e, também, informações técnicas referentes ao assunto.

Como já foi informado acima, no Brasil o financiamento eleitoral e partidário pode ser proveniente tanto de recursos públicos, como privados, ficando esclarecidas as fontes de recursos permitidas na resolução 23.463/2015, do Tribunal Superior Eleitoral, que esmiúça a Lei Eleitoral 9.504/1994.⁴⁴

No financiamento público é indispensável distinguir duas grandes áreas de aplicação dos recursos, financiamento das atividades partidárias e aquele diretamente relacionado às campanhas eleitorais. É proveitoso que se faça essa separação para se entender o funcionamento e a regulamentação dessa problemática, pois no Brasil optou-se por desmembrar as legislações que tratam de assuntos relacionados às organizações partidárias e as eleições. Fato que constituiu, inclusive, uma diferença entre o

⁴³ WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*, pp. 75-80.

⁴⁴ “Art. 14. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitadas os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de: I – recursos próprios dos candidatos; II – doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas; III – doações de outros partidos políticos e de outros candidatos; IV – comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político; V – recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes: a) do Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei 9.096/1995; b) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos; c) de contribuição dos seus filiados; d) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação; VI - receitas decorrentes da aplicação financeira dos recursos de campanha”.

financiamento de campanhas e o financiamento das atividades de um partido, sendo cada uma regulamentada através de sua legislação específica.

Os dois principais meios que o Estado dispõe para arcar com os gastos de partidos e pleitos eleitorais é o Fundo Partidário e a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

O Fundo Partidário foi criado com a promulgação da Lei 4.740, de 15 de julho de 1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP), depois substituída pela Lei 5.682, de 21 de julho de 1971 (LOPP). A legislação estabelecia que seus recursos seriam provenientes de multas de natureza eleitoral, de doações privadas e de dotações orçamentárias.

A Carta Magna de 1988 outorgou uma posição ímpar ao fundo partidário, fazendo-lhe referência explícita, demonstrando que os partidos políticos são instrumentos de densificação da democracia representativa. O que se quer esclarecer é que esse novo entendimento constitucional teve ligação direta com o aumento da quantidade de recursos financeiros que os partidos começaram a receber, pois, até então, havia uma importância mais simbólica e menos prática.⁴⁵

Hodiernamente, o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos é formado por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e os demais recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei.

Importante observar que o fundo partidário não é destinado diretamente ao financiamento de campanhas, mas à manutenção dos gastos dos partidos. Sendo distribuído entre os partidos de forma igualitária 5% dos recursos e, proporcionalmente, os outros 95% de acordo com a quantidade de votos que cada partido obteve para a Câmara dos Deputados nas últimas eleições gerais. Esses recursos são fracionados em duodécimos, que é um valor fixo mensal, no que é acrescido das multas eleitorais arrecadadas mensalmente, cujo valor depende do montante arrecadado em cada mês.

Ainda como forma de financiamento público está a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, fator muito importante nos dias de hoje dada a influência dos meios de comunicação nas decisões dos pleitos eleitorais. A edição da Lei 13.165/2015,

⁴⁵ RABAT, Márcio Nuno. *O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo*, p. 8.

que alterou a Lei 9.504/1997, modificou o período da propaganda, reduzindo de 45 para 35 dias.⁴⁶ A propaganda deverá ocorrer seguindo a divisão de 90% distribuídos de forma proporcional ao número de representantes que o partido tenha na Câmara dos Deputados e os outros 10% devem ser distribuídos igualmente.⁴⁷ Em caso de coligação para eleições majoritárias, considera-se o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem.

No que se refere ao financiamento de origem privada, existem outras formas de disponibilização de recursos, como já foi delimitado pela Resolução 23.463/2015 do TSE, no que seguiu os ditames da Lei Eleitoral.

Após a decisão do STF na ADI 4650 já não são possíveis as doações feitas por pessoas jurídicas, desse modo, restringem-se às doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas. Com o objetivo de limitar a influência dos doadores sobre as agremiações partidárias, constituindo, inclusive, um sistema de troca de favores, é que se limitou os valores dessas doações. Essa limitação está no valor de 10% sobre os rendimentos brutos do doador, sendo utilizado como base o ano anterior à eleição, por intermédio da declaração de imposto de renda do doador. Para as doações estimáveis em dinheiro, o limite máximo consiste no valor de R\$ 80.000,00.

Também fazendo parte do conjunto de financiamento de pessoas físicas estão os gastos que um eleitor pode fazer para apoiar um candidato. Esses gastos podem alcançar o valor de R\$ 1.064,10, que não serão sujeitos a contabilização, sendo, por isso, chamados de gastos independentes. O fato de não serem diretamente ligados ao candidato, faz com que sejam alvos de muitas críticas, uma vez que pode dificultar o controle das finanças eleitorais ou mesmo facilitar a instituição de uma rede de doadores para burlar a lei.⁴⁸

⁴⁶ Art. 47 da Lei 9.504/1997: “As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo” (Redação dada pela Lei 13.165/2015).

⁴⁷ § 2º do art. 47 da Lei 9.504/1997: “Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios: (Redação dada pela Lei 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105); I – 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem; (Redação dada pela Lei 13.165, de 2015); II – 10% (dez por cento) distribuídos igualmente. (Redação dada pela Lei 13.165, de 2015)”.

⁴⁸ COSTA, Adriano Soares da. *Instituições do direito eleitoral*, p. 753.

Porém, é necessário esclarecer que até a vedação das doações por pessoas jurídicas, estas eram as que mais contribuíam com recursos financeiros para candidatos e partidos, sendo as doações de pessoas físicas uma pequena parcela frente ao montante geral. Por exemplo, na lista dos maiores doadores aos candidatos nas eleições de 2012, os 10 primeiros lugares pertenciam a pessoas jurídicas.⁴⁹

Outra fonte importante de recursos para campanhas está no próprio financiamento dos candidatos. Nesse caso não obedecem a um limite específico, não existindo uma limitação em decorrência do valor máximo permitido e as condições econômicas de cada candidato. Todavia, o valor do financiamento do candidato não pode ultrapassar o teto máximo de gastos permitidos, sob pena de poder haver a configuração de abuso do poder econômico.

Ainda de acordo com a Resolução 23.463/2015 figuram como meios de arrecadação de recursos financeiros a comercialização de bens ou serviços e a promoção de eventos feitos pelo partido político ou pelo próprio candidato. Com relação à promoção de eventos acontecerá com o aviso de antecedência à Justiça Eleitoral, que pode decidir pela necessidade de sua fiscalização. Será considerado doação tudo que for levantado no evento, sendo, então, submetido aos limites legais. Quanto à comercialização de bens e serviços, apesar de se considerar uma forma de arrecadação limitada, deve-se observar para que não haja possibilidade de beneficiar indevidamente os eleitores.

Assim como os candidatos podem dispor dos recursos recebidos, também serão considerados receitas de campanha os valores obtidos através da aplicação do dinheiro que fora recebido como doação.

Por óbvio, os próprios partidos podem ser doadores para os candidatos, contanto que seja comprovado que os recursos são provenientes das fontes permitidas, quais sejam o fundo partidário, as doações de pessoas físicas, as contribuições dos filiados e a comercialização de bens e serviços, bem como a promoção de eventos.

Expostos os tipos tradicionais de financiamento no Brasil, configura-se interessante que se possa analisar novas formas de auferir fundos para as agremiações partidárias e para os pleitos eleitorais. A época atual, de transmissão instantânea de informações, permite um nível global de comunicação e interação de ideias. O que

⁴⁹ Relatório às claras. *Eleições de 2012*.

facilita, no que se refere ao contexto político, o acesso direto à população e ao possível eleitor. A internet é, atualmente, a maior difusora de novas ideias e conhecimentos, fato que proporciona, também, maior agregação de grupos com posições ideológicas comuns. Torna-se habitual, portanto, que os indivíduos atuem com a intenção de fazer com que seus ideais ganhem forças.

Um exemplo dessa possibilidade participativa do cidadão seria a doação financeira para o candidato ou partido que considera mais representativo da sua posição ideológica, via internet ou qualquer outro meio possível.

O art. 20 da Resolução 23.463/2015 elenca todas as condições e possibilidades para efetuar doação para o financiamento eleitoral, regulamentado de forma exauriente, sem a permissão de outras formas afora as explicitamente expostas.⁵⁰

Uma possibilidade de financiamento que não foi explicitamente regulamentada foi o *crowdfunding*. Foi em razão dessa ausência normativa que o Tribunal Superior Eleitoral o considerou ilegal. Entretanto, o financiamento coletivo é uma saída para o financiamento eleitoral de forma democrática e transparente.

Como dito acima, a internet e, especificamente, as redes sociais tornaram-se meios de discussões políticas e difusão de informações. Assim, a tecnologia proporcionou um encontro de pessoas que compartilham opiniões e estão dispostos a investir. Hoje, acredita-se que o *crowdfunding* é uma nova forma de mobilização política.⁵¹ Passou a ser o caminho para as forças políticas que não são beneficiadas pelas formas tradicionais de financiamento, assim como, uma oportunidade de maior participação popular na política.

Precisa-se pontuar, em relação a essa temática, que existe muita preocupação no sentido de que o método de financiamento coletivo possa abrir espaço para os mesmos problemas enfrentados em relação às pessoas jurídicas, como o abuso do poder econômico, uma vez que as pessoas de alto poder aquisitivo também poderão participar e financiar as ideias que acreditam.

⁵⁰ “Art. 20. Para arrecadar recursos pela Internet, o partido e o candidato deverão tornar disponível mecanismo em página eletrônica, observados os seguintes requisitos: I – identificação do doador pelo nome e pelo CPF; II – emissão de recibo eleitoral para cada doação realizada, dispensada a assinatura do doador; III – utilização de terminal de captura de transações para as doações por meio de cartão de crédito e de cartão de débito. § 1º As doações por meio de cartão de crédito ou cartão de débito somente serão admitidas quando realizadas pelo titular do cartão. § 2º Eventuais estornos, desistências ou não confirmação da despesa do cartão serão informados pela administradora ao beneficiário e à Justiça Eleitoral”.

⁵¹ SANTANO, Ana Cláudia. *Como sobreviver na selva: fontes alternativas de financiamento de campanhas eleitorais*, p. 53.

Da mesma forma, faz-se primordial acrescentar que qualquer maneira de arrecadação de recursos para campanhas eleitorais e partidos políticos exige, imperiosamente, a qualidade da transparência. Situação que o *crowdfunding* ainda deixa a desejar por dificultar a identificação dos doadores.

Ao se tratar de financiamento eleitoral é preciso que se analise não só as fontes de recursos, mas também o destino desses valores, para entender as despesas que envolvem realmente um pleito eleitoral. Tendo em vista que, como já foi explicado anteriormente, é indispensável encarar que a efetuação da democracia demanda custos.

Somente após a inscrição do candidato, a abertura das contas correntes necessárias e a obtenção dos recibos eleitorais é que poderá iniciar o processo de arrecadação dos recursos financeiros e os gastos de campanha. Ou seja, a arrecadação apenas poderá ser feita depois da realização desses requisitos, considerando-se o prazo final para a arrecadação o dia das eleições, com a exceção de haver necessidade de pagamento de despesas contraídas anteriormente e que não foram adimplidas até o dia do pleito. Porém esse pagamento tem que ser feito até o dia da prestação de contas à Justiça Eleitoral.

6. CONCLUSÃO

Como toda a campanha eleitoral necessita, inexoravelmente, de recursos financeiros, a temática de seu financiamento se mostra como uma temática essencial e insuperável. Não se pode se afastar dessa discussão, sob pena, da igualdade de paridade de armas na seara política ser considerada como uma folha de papel no sentido lassalliano.⁵²

Como a realidade brasileira apresenta um grande número de eleitores em condições de hipossuficiência extrema, a perspectiva do abuso do poder econômico e político não pode ser subestimada. O controle do poder político se traduz no controle de verbas públicas, configurando-se impossível neutralizar a questão financeira nas matérias eleitorais e partidárias.

⁵² LASSALE, Ferdinand. *Qué es una Constitución*, p. 21.

A melhor solução é a total transparência no emprego dos recursos econômicos, através de uma legislação clara e precisa, em que a prestação de contas deixe de ser algo formal e subjetivo e passe a ser algo concreto e objetivo. Nessa tarefa, a função do Poder Judiciário se mostra inexorável, fiscalizando todos os atos partidários e eleitorais de forma contínua; e produzindo uma teoria que seja clara, no sentido de solidificar a segurança jurídica.

Nesse diapasão, posiciona-se pelo financiamento misto de campanha, haja vista que o Fundo Partidário, nem mesmo com o aumento da dotação orçamentária prevista, pode de forma real suprir o financiamento eleitoral – o ideal seria o financiamento exclusivamente público, mas nas atuais condições financeiras do país tal desiderato se mostra inexecutável. O financiamento privado ocorreria de forma melhor regulamentada e fiscalizada, com valores máximos mais rígidos, vedando-se que empresas que tivessem contratos com o governo pudessem realizar doações.

Não se almeja que o Direito possa subverter realidades insuplantáveis. Enquanto houver hipossuficiência econômica haverá abuso de poder político e econômico. Todavia, uma regulamentação que propicie transparência ao financiamento eleitoral, com o Judiciário fornecendo standards objetivos para as regras do jogo, sem a possibilidade de subjetivismos, propiciará um ambiente em que as políticas públicas possam ser mais eficientes e o sistema democrático possa ensejar um governo com a participação da maioria.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito econômico: do direito nacional ao supranacional*. 3. ed. São Paulo: Atlas. 2012

AGRA, Walber de Moura. *Elementos do direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

ALVIM, Frederico Franco. *Curso de direito eleitoral*. Curitiba: Juruá, 2016.

ARISTOTELES. *A política*. São Paulo: Edipro, 2008.

BACKES, Ana Luiza. *Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha*. Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados, Brasília, mar. 2013.

Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e->

[pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2012_22272.pdf](#)>.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BRASIL. Lei 9.504, de 19 de janeiro de 1995. Lei Geral dos Partidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 02.04.2017.

CAMPOS, Mauro Macedo. *Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil*. Tese de Doutorado. Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o estado ditatorial brasileiro, 1964-1985*. Tese de Doutorado. Programa de pós-graduação em História Social da Universidade Federal Fluminense, 2012.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições do direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DWORKIN, Ronald. The devastating decision. *The New York Times Review of Books*, 25.02.2010. Disponível em: <<http://www.public.iastate.edu/~jwcwolf/Law/DworkinCitizensUnited.pdf>>.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O desenvolvimento da democracia como resultado da efetiva participação do cidadão. *Democracia, hoje: um modelo político para o Brasil*. Maria Garcia (coord.). São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Documentação e Informação, 2005.

GOMES, Jose Jairo. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2013.

MOJOBI, E. H. África francófona. *Dinero y contienda político-electoral*. M. Carrillo et al. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

RABAT, Márcio. *Fundo partidário*. Brasília: Consultoria Legislativa. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2013_3026.pdf>.

_____. *O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo*. Brasília: Consultoria Legislativa. Disponível em:

<http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6284/financiamento_campanhas_rabat%20.pdf?sequence=1>.

RELATÓRIO ÀS CLARAS. Eleições de 2012. Disponível em <<http://www.asclaras.org.br/@index.php>>. Acesso em 11.04.2017.

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Financiamento de partidos políticos e fundos partidários. Subvenções públicas em países selecionados. *Revista de informação legislativa*, v. 49, nº 193, p. 31-47, jan./mar., 2012.

SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia. Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: Vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

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

_____. Como sobreviver na selva: fontes alternativas de financiamento de campanhas eleitorais. *Conexões eleitoralistas*. Rodolfo Viana Pereira e Ana Claudia Santano (orgs.). Belo Horizonte: Abradep, 2016, pp. 35-62. Disponível em: <<http://bit.ly/2dCrveB>>.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições. *Migalhas*. Ribeirão Preto, 28.01.2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 05.11.2014.

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

SILVA, Jose Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Financiamento eleitoral no Brasil e nos EUA*. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/unicamp/clipping/2012/08/14/financiamento-eleitoral-no-brasil-e-nos-eua>>. Acesso em: 04.05.2017.

_____. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. *Cadernos Adenauer*, VI, 2. Rio de Janeiro: Fundação KAS, 2005.

TOFFOLI. José Antônio Dias. Quem financia a democracia no Brasil?

Revista interesse nacional, ano 7, nº 28, jan./mar., 2015.

VAN BIEZEN, Ingrid. Campaign and party finance. *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*. Lawrence Leduc, Richard Niemi, Pippa Norris (ed.). 3. ed. London: Sage, 2010, pp. 65-97.

WEBER. Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2011.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento de partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião pública*, 2, vol. XI. Campinas: CESOP, 2005, pp. 287-336.