



ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO CEARÁ
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM DIREITO ELEITORAL E
PROCESSO ELEITORAL

INGRID EDUARDO MACEDO BARBOZA

O MODELO BRASILEIRO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS
ELEITORAIS E SUA REPERCUSSÃO NO EQUILÍBRIO ENTRE
CANDIDATOS EM DISPUTA

FORTALEZA

2014

INGRID EDUARDO MACEDO BARBOZA

**O MODELO BRASILEIRO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS
ELEITORAIS E SUA REPERCUSSÃO NO EQUILÍBRIO ENTRE
CANDIDATOS EM DISPUTA**

Trabalho de Monografia apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral na Escola Superior de Magistratura do Ceará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista em Direito.

Orientador: Prof. Ms. Marcio Andrade Torres

FORTALEZA

2014

INGRID EDUARDO MACEDO BARBOZA

O MODELO BRASILEIRO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS
ELEITORAIS E SUA REPERCUSSÃO NO EQUILÍBRIO ENTRE CANDIDATOS
EM DISPUTA

Trabalho de Monografia apresentado ao
Curso de Pós-Graduação em Direito
Eleitoral e Processo Eleitoral na Escola
Superior de Magistratura do Ceará,
como parte dos requisitos para a
obtenção do título de Especialista em
Direito.

Orientador: Ms. Marcio Andrade Torres

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Marcio Andrade Torres
Escola Superior da Magistratura do Ceará – ESMEC/CE

Prof. Ms. Paulo Roberto Clementino de Queiroz
Escola Superior da Magistratura do Ceará – ESMEC/CE

Prof. Ms. Emmanuel Roberto Girão de Castro Pinto
Escola Superior da Magistratura do Ceará – ESMEC/CE

A Deus.

Aos meus pais, José Barbosa e Ivanez.

Àquele que dá sentido a todo meu esforço e dedicação, Victor Lessa, meu amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente a Deus, por ter me dado força e sabedoria, em muitos momentos pensei que não conseguiria.

Ao meu orientador, Dr. Marcio Torres, pela compreensão, paciência, gentileza e mais uns cem números de adjetivos para qualificar o tratamento que me dispensou durante a orientação deste trabalho.

À equipe de servidores da Biblioteca do TRE/CE, em especial, ao Jean Carvalho Barbosa, por toda ajuda na busca de material de pesquisa, foram imprescindíveis para realização deste trabalho.

À equipe de servidores da Coordenação da ESMEC/CE pela presteza com que atendem cada aluno, procurando solucionar todos os problemas da melhor maneira possível.

A todos aqueles que, embora não mencionados expressamente, contribuíram para este trabalho, com certeza, foram determinantes.

CORAGEM

“Agir quando é preciso. Parar quando necessário. Retroceder quando não é possível seguir em frente. Dar a voz ao próprio coração. Seguir o caminho da verdade. Aceitar. Confiar. Abrir-se para a luz. Voar com as próprias asas. Atrever-se. Viver”.
(Oráculo do Pão Magui).

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo averiguar se o modelo de financiamento de campanha eleitoral adotado no Brasil assegura o princípio da igualdade dos candidatos em disputa ou favorece a desigualdade dos postulantes a cargo eletivo. Será, também, analisado se as regras que possibilitam às empresas efetuarem doações, que fixam os limites a partir dos rendimentos auferidos pelo doador e que permitem que o candidato financie integralmente sua campanha, bem como, a possibilidade legislativa de que os partidos políticos fixarem o limite máximo de gastos de campanha comprometem a lisura da democracia brasileira. Analisado, ainda, sob a ótica do valor do voto do cidadão, buscará averiguar se a disciplina das doações reafirma a igualdade do voto, segundo a regra um homem um voto, preconizada pela Constituição Federal de 88. Na mesma linha, será apresentada uma breve evolução histórica das disposições normativas que trataram dos partidos políticos, dos sistemas de financiamento eleitoral, do fundo partidário, dos critérios e limites de doações no Brasil. Serão mostrados, em linhas gerais, os artigos questionados pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650 e os argumentos apresentados pelo Conselho Federal da Ordem de Advogados do Brasil. Será focado a influência do poder econômico no processo eleitoral e na política brasileira, bem como, sua ligação com o sistema de financiamento adotado, analisando, mais especificamente, as situações de abuso, verificando se, de alguma forma, prejudicam o princípio da igualdade de chances e contribuem para essa divulgada crise de representatividade vivenciada pela sociedade brasileira. Pretenderá constatar se a problemática apontada é exclusiva do sistema de financiamento privado ou se acomete todos os sistemas de financiamento. Por fim, buscou-se constatar se a solução para desigualdade de candidatos e para a interferência abusiva do poder econômico será encontrada com mudança legislativa, principalmente, com a adoção do sistema de financiamento público, ou se, na verdade, depende do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e fiscalização de arrecadação e gastos feitos por partidos políticos e candidatos em campanha, através da prestação de contas, associado ao aparelhamento da Justiça Eleitoral e Ministério Público.

Palavras-chaves: Financiamento de campanha. Princípio da igualdade. Candidatos. Partidos políticos. Voto.

ABSTRACT

This paper aims to examine whether the funding model adopted in Brazil election campaign ensures the principle of the equality of candidates in dispute or, if on the contrary, favors the inequality of candidates for elective office. Will also consider whether the rules that enable companies to make donations, setting limits from income earned by the donor and that allow the candidate to fully fund your campaign, as well as the legislative possibility that political parties fixing the maximum campaign spending compromise the smoothness of Brazilian democracy. Also analyzed from the perspective of the value of the vote of the citizens, seek to ascertain whether the discipline of donations reaffirms the equality of the vote, according to one man one vote rule, advocated by the Constitution of 88. In the same vein, the historical evolution of the legal provisions that dealt with the political parties, the electoral funding system, the party fund, criteria and limits on donations in Brazil will be presented. Broadly, displays the articles questioned the unconstitutionality lawsuit No. 4650 and the arguments presented by the Federal Council of the Order of Lawyers of Brazil. Will be focused also on the influence of economic power in the electoral process and in Brazilian politics, as well as its connection with the financing system adopted, analyzing, more specifically, situations of abuse by verifying that, somehow, undermine the principle of equal opportunities and contribute to this representation publicized crisis experienced by Brazilian society . Will it see if the problem pointed out is part of the privately funded system, or if it affects all systems of financing. Finally, we sought to ascertain whether the solution to inequality candidates interference and abuse of economic power will be found with legislative change , especially with the adoption of the public financing system , or if , in fact , depends on the improvement of the mechanisms control and supervision of collection and expenditures made by political parties and candidates campaigning through the accountability associated with the rigging of the Electoral Court and the prosecutor.

Abstract: campaign finance. principle of equality. candidates. Political parties. vote.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 PODER POLÍTICO, DEMOCRACIA-REPRESENTATIVA, PARTIDO, VOTO E PROCESSO ELEITORAL.....	13
2 EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL.....	21
3 O FINANCIAMENTO PRIVADO X O PRINCÍPIO DA MÁXIMA IGUALDADE NA DISPUTA ELEITORAL.....	29
3.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650: Os dispositivos legais questionados, os princípios constitucionais que reclamam proteção e a exposição dos principais argumentos apresentados.....	36
4 O IMPACTO (ABUSO) DO PODER ECONÔMICO SOBRE AS CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL.....	43
CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	53

INTRODUÇÃO

Os primórdios da noção de Estado remontam à Antiguidade, porém, desnecessário pelo propósito deste trabalho se fazer incursões mais aprofundadas. Suficiente é, então, transcrever o conceito objetivo de Lima (1951, p. 5) para quem “Estado é uma nação politicamente organizada”.

Quando concebido, o Estado, em linhas gerais, tinha por objetivo exercer o monopólio da violência física legítima. No entanto, com o passar dos tempos, foram acrescentados valores, o que implicou nas diversas alterações de tipologia até chegar ao modelo atual, no caso brasileiro, consistente no Estado Democrático de Direito, o qual conjuga conceitos de governabilidade e diversificação dos direitos fundamentais, englobando não só os direitos civis e políticos, mas também os direitos econômicos, sociais e culturais.

Por seu turno, com a passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal e, por conseguinte, com a separação dos poderes – em Poder Executivo, Legislativo e Judiciário – surgiram, assim, a figura dos poderes eleitos (Executivo e Legislativo), consubstanciados na figura de uma pessoa ou categoria de pessoas encarregadas de propiciar a realização do interesse geral, desenvolvendo-se, a partir de então, o sistema representativo e, posteriormente, já com a universalização do sufrágio, os partidos políticos como ferramenta para viabilizar a formação da vontade política da sociedade.

Daí a importância dos partidos políticos como instituição permanente de interação entre a vontade geral e o governo constituído, reproduzindo os sentimentos e as exigências da sociedade nas decisões do Estado.

Dessa forma, como, em tese, os partidos políticos formam essa ponte entre Estado e sociedade, quando as ideias que os inspiram e os interesses que os movem conseguem influenciar a maioria dos indivíduos do grupo social, através do processo eleitoral - Eleições, alcançam êxito na chegada ao poder estatal. Percebe-se, portanto, que pelo sistema representativo adotado no Brasil, os partidos políticos detêm o monopólio do acesso aos cargos públicos eletivos.

Por conseguinte, em virtude do pluralismo político, são admitidos a concorrer às Eleições todos os partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral - TSE, apresentando

candidatos em número que atenda as disposições legais. Prevendo, por essa razão, a legislação, instrumentos que, pelo menos em tese, deveriam possibilitar ao partido político e ao candidato persuadir, em pé de igualdade, os cidadãos de sua superior aptidão na gestão do bem comum. Tais instrumentos são, em regra, mecanismos de campanha e propaganda eleitoral, os quais inevitavelmente demandam recursos financeiros suficientes a custeá-los.

Surge, então, o sistema de financiamento político, tanto no que se refere aos partidos quanto às campanhas eleitorais e, com ele, todos os problemas que advêm de sua (falta) de regulação normativa, fiscalização e controle, desaguando na problemática de sua repercussão no equilíbrio dos candidatos em disputa que se reproduz no grau de representatividade dos governantes eleitos em face da sociedade em geral.

A Constituição Federal de 1988 preconiza no artigo 5º o princípio da isonomia ou da igualdade, o que implica que a todos os residentes no território brasileiro deve ser deferido o mesmo tratamento, a menos que por motivos plenamente justificados e nas situações contempladas pela constituição seja objetivamente razoável conceder certas diferenciações.

No que tange ao Direito Eleitoral, o princípio da igualdade se materializa tanto no valor do voto, quanto nas oportunidades que devem ser concedidas a cada concorrente dos cargos político-eletivos. As situações de exceção são as previstas em lei, em que se busca resguardar outros valores.

Entretanto, infelizmente, a despeito desse projeto constitucional e dos valores legítimos da cidadania, o que se verifica no contexto político atual é uma crescente e prejudicial influência do poder econômico nas disputas eleitorais, tornando, assim, a democracia brasileira menos inclusiva e igualitária e mais distante dos anseios da população.

Atribui-se, portanto, ao sistema de financiamento de campanhas eleitorais a condição de facilitador da excessiva infiltração do poder econômico na política, ocasionando o aumento da influência dos mais ricos sobre o resultado das eleições, além de incentivar relações promíscuas e favorecimento entre candidatos e seus financiadores.

É justamente este o propósito do presente estudo: averiguar a repercussão do modelo brasileiro de financiamento de campanha eleitoral na igualdade dos candidatos em disputa; analisar as regras que permitem as doações feitas por empresas a partidos e candidatos; as que

fixam limites para doações realizadas por pessoas jurídicas ou naturais, de forma proporcional aos rendimentos auferidos no ano anterior ao das eleições e a ampla possibilidade de utilização de recursos próprios nas campanhas por candidatos com maior aporte de recursos financeiros se de alguma forma comprometem a higidez da democracia brasileira, favorecendo os partidos e candidatos com acesso a maior volume de recursos em detrimento dos menos favorecidos, desequilibrando o pleito.

Para isso, buscou-se partir dos conceitos de poder político, democracia-representativa, partido político e processo eleitoral para um melhor entendimento do tema. Em seguida, discorreu-se sobre a evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil. Na sequência, a partir de um contraponto, verificou-se se o princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral é afetado negativamente pelo modelo de financiamento privado, abordando acerca dos questionamentos que deram origem à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650 e os principais fundamentos apresentados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Por fim, buscou-se identificar o impacto do poder econômico, especialmente, no tocante às situações de abuso, sobre as campanhas eleitorais no Brasil.

O motivo da escolha do tema se deu principalmente diante do quadro político-social vivenciado no Brasil, em que a população insatisfeita com o modelo de representação democrática, não se sentindo representada pela classe política ocupante do poder estatal, vai às ruas reivindicar por mudanças no sistema político e exigir a realização efetiva de diversas políticas públicas negligenciadas. Há de se ressaltar que as manifestações não foram em desfavor de determinado partido político ou governante específico, mas contra os políticos das variadas inclinações ideológicas.

A importância do presente trabalho repousa em se poder verificar se o problema da influência deletéria do poder econômico no processo eleitoral brasileiro está unicamente no sistema de financiamento de campanha adotado, se é o conjunto normativo que disciplina o modelo de financiamento que propicia essa anunciada desigualdade dos candidatos em disputa ou se outros fatores também contribuem para esse quadro desfavorável.

A metodologia utilizada foi a de pesquisa bibliográfica, em que se buscou o levantamento de dados através da leitura de livros, artigos, revistas, resenhas, ensaios e monografias especializadas na área para se chegar aos resultados alcançados.

1 PODER POLÍTICO, DEMOCRACIA-REPRESENTATIVA, PARTIDO POLÍTICO, VOTO E PROCESSO ELEITORAL

Atualmente, o tema financiamento político vem ganhando destaque nas discussões de doutrinadores, cientistas políticos e estudiosos que se preocupam com os rumos da representatividade política da sociedade.

A causa do debate consiste principalmente em razão dos constantes escândalos de corrupção deflagrados, é o caso, por exemplo, do “Mensalão”, bem como, em virtude da crise de representatividade, vez que os cidadãos de uma maneira geral já não se sentem representados pela classe política e pelo governo, ensejando insatisfação que resulta nas corriqueiras manifestações ocorridas em junho de 2013, noticiadas pelos meios de comunicação, em que diversos estratos sociais vão às ruas reivindicar a execução de políticas públicas negligenciadas pelo Estado.

Antes de adentrar no estudo do financiamento das campanhas eleitorais propriamente dito, e com vistas a tornar a abordagem mais didática, partir-se-á de uma breve conceituação e contextualização de institutos interrelacionados ao tema, que inclusive lhe dão substrato, quais sejam: poder político, democracia-representativa, partido político, voto e processo eleitoral.

O conceito de Poder Político apresentado por Albuquerque e Uchoa (1982, p. 251) consiste na “faculdade que tem o Estado de impor sua autoridade à obediência de todos os membros do grupo, estabelecendo-se entre governantes e governados”.

Por seu turno, Bonavides (2006, p. 116) identifica traços que delineiam as feições do poder do Estado. Para ele, são os seguintes: “a imperatividade e natureza integrativa do poder estatal, a capacidade de auto-organização, a unidade e indivisibilidade do poder, o princípio de legalidade e legitimidade e a soberania”.

Schlickmann (2012, p. 24) preceitua que “configura-se indispensável à convivência social a existência deste poder político, organizado, constituído dentro das normas e preceitos que estruturam a sociedade e *legítimo*”.

Perceba-se que o poder político surge da necessidade de garantir que os indivíduos tenham assegurados seus direitos fundamentais. Daí, portanto, ser imprescindível que esse poder seja disciplinado e limitado pelo Direito.

Esclarece Bonavides (2006) que no Estado contemporâneo a titularidade do poder estatal pertence ao povo; seu exercício é que será concedido durante um lapso temporal a determinado estrato da sociedade que se reconhece como “governo”.

Com efeito, a tal configuração de Estado dá-se o nome de “Estado Democrático”, em que o poder político emana da sociedade e seu exercício se efetiva através de representantes, legal e legitimamente constituídos, conformando-se, assim, o sistema representativo.

Reprise-se, por sua importância inestimável, que o exercício do poder político, como assevera Schlickmann (2012) deve estar submetido às regras que disciplinam a representatividade de forma a garantir a vontade coletiva.

Segundo Bonavides (2006, p. 216), sistema representativo, “em ampla acepção, refere-se a um conjunto de instituições que definem uma certa maneira de ser ou de organização do Estado”.

Ainda, baseado nos ensinamentos do autor acima mencionado, pode-se apontar duas doutrinas que, em determinado momento histórico, serviram de alicerce ao sistema representativo: a “doutrina da duplicidade” e a “doutrina da identidade”.

“A doutrina da duplicidade marcou o surgimento do moderno sistema representativo, teve início com o advento do Estado Liberal, consolidando-se com a Revolução Francesa, influenciando diversas Constituições” (BONAVIDES, 2006, p. 218). Reproduz o sentimento de pensadores da revolução. Tem como fundamento a soberania nacional e defende a absoluta independência política do representante em relação aos eleitores.

Segundo apregoa, cabem aos cidadãos elegerem representantes, pessoas tidas por habilitadas em conhecer o interesse geral e interpretar a vontade da nação, em absoluta independência com as opiniões do colégio eleitoral. Para essa doutrina, os governantes são independentes, pois não são funcionários, agentes ou comissionários, não possuem o chamado mandato imperativo, possuem laços com a nação como um todo e não com determinado estrato que os escolheram.

Em sentido contraposto, surgiu em meados do século XX, inspirada segundo os ideais de Rousseau apresentadas no *Contrato Social*, a doutrina da identidade, de cunho democrático, que introduziu conceitos da ordem de: doutrina da soberania popular, princípio da disciplina

partidária, sufrágio universal e mecanismos de participação direta, tais como instrumentos plebiscitários.

Para a doutrina da identidade, deve-se estabelecer como fundamento básico do sistema representativo o ideal de identidade e suprema harmonia entre a vontade dos governantes e a vontade dos governados, estabelecendo-se, por seu turno, ferramentas de fiscalização da sociedade sobre o mandato representativo, bem como o dever dos governantes de prestar contas de seus atos.

É com o advento dessa doutrina que se valorizam os partidos políticos como possuidores da condição de portadores da pretendida vontade popular, do interesse geral, que serão, de alguma forma, inseridos nos atos de governo, seja nas previsões legislativas, seja nas ações executivas.

Para Rosseau apud Bonavides (2006, p. 230), um dos maiores males do sistema representativo é a corrupção, que transforma a liberdade em subserviência, segundo sustenta: “Uma assembleia toda é impossível de corromper-se, porém fácil de enganar-se. Seus representantes dificilmente se enganam, mas se corrompem com facilidade e é raro que se não corrompam”.

Preceitua Bonavides (2006) que nos dias atuais, o sistema representativo não é informado nem pela doutrina da duplicidade, nem pela doutrina da identidade, mas sim pela vontade antagônica e disputante de partidos e grupos de pressão que procuram acomodar interesses econômicos, políticos e sociais. Cabendo, assim, à democracia-representativa de índole e inspiração popular, percussora da coincidência sempre da vontade e interesses dos representantes com a vontade e interesses dos eleitores, figurar como um ideário, uma utopia.

É justamente no contexto de formação de grupos comungantes da mesma ideologia política e dos mesmos interesses sociais que surgem os partidos políticos no sistema representativo, instituição que reúne grupos afins com pretensão de influenciar e ocupar a política na sociedade. Segundo Gomes (2013, p. 91):

Compreende-se por partido político a entidade formada pela livre associação de pessoas, cujas finalidades são assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, e defender os direitos humanos fundamentais.

Por seu turno, como assinalado anteriormente, os partidos políticos, no atual sistema representativo-democrático, assumem papel determinante na consolidação do regime democrático, da soberania e dos direitos fundamentais da pessoa humana, na lição de Mendes (2009, p. 814) são:

Importantes instituições na formação da vontade política. A ação política realiza-se de maneira formal e organizada pela atuação dos partidos políticos. Eles exercem uma função de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, especialmente no que concerne ao processo eleitoral. Mas não somente durante essa fase ou período. O processo de formação da vontade política transcende o momento eleitoral e se projeta para além desse período. Enquanto instituições permanentes de participação política, os partidos desempenham função singular na complexa relação entre o Estado e a sociedade.

Destarte, os partidos políticos são instrumentos viabilizadores do acesso aos cargos públicos eletivos, pois somente é possível que alguém ascenda ao título de governante, se for filiado a um partido, escolhido em convenção por seus pares e que o partido apresente seu pedido de registro de candidatura, ressalvada a situação excepcional do pedido individual ou avulso de registro, preceituado no artigo 11, §4º da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), concebida quando por razões diversas o nome de um candidato escolhido em convenção não esteja relacionado no formulário pertinente (RRC- Requerimento de Registro de Candidaturas).

Com efeito, em virtude do papel singular que desempenham os partidos políticos no Estado Democrático é que a Constituição da República lhes assegura autonomia para definir sua estrutura interna e funcionamento, devendo seus estatutos e normas estabelecer regras de fidelidade e disciplina partidária, nos termos do artigo 17 e §1º da CRFB.

Porém, não é de se olvidar, como bem previu o legislador originário na cabeça do artigo 17 da CF/88, que esta autonomia partidária não pode se desassociar de princípios constitucionais, em especial, no que se refere à soberania nacional, regime democrático, pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana. Devendo, desta feita, os partidos políticos aplicarem nas suas relações *interna corporis* os fundamentos democráticos.

Neste diapasão, como o conceito de democracia está intimamente ligado à igualdade, conclui-se, portanto, que os partidos políticos devem adotar, bem como pautar sua atividade no princípio da igualdade de chances, ou seja, aclarando melhor, os partidos políticos ainda que seja nas suas relações internas deve aplicar em especial o princípio da igualdade, mas não tão

somente, assim como todos os princípios constitucionais, de forma a já pô-los em prática, vivenciando-os, tornando-os prática corriqueira de suas condutas, associando-os as suas bandeiras e ideologias.

Mendes (2009, p. 839) discorre sobre a extensão do princípio da igualdade de chance no âmbito das relações partidárias:

Assinale-se, porém, que, tal como observado, o princípio da “igualdade de chances” entre os partidos políticos abrange todo o processo de concorrência entre os partidos, não estando, por isso, adstrito a um segmento específico. É fundamental, portanto, que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso de propaganda governamental, dentre outras, não negligencie a ideia de igualdade de chances sob pena de a concorrência entre agremiações e candidatos tornar-se algo ficcional, com grave comprometimento do próprio processo democrático.

Prossegue Mendes (2009, p. 829) enfatizando a relevância deste princípio, assumindo, ainda, o papel de substrato do sistema democrático, discorre:

A importância do princípio da igualdade está em que sem sua observância não haverá possibilidade de se estabelecer uma concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, o que acabará por comprometer a essência do próprio processo democrático.

Como visto o partido político na sociedade representativa-democrática deve ser precursor dos ideários políticos, e a partir dele, principalmente, devem se formar as orientações sobre o destino da sociedade. Ele é quem deve influenciar o meio social, apresentando para os cidadãos sua ideologia, projetos de governo, concepções de política social de forma a alcançar a confiabilidade de um maior número de pessoas e, assim, alcançar cargos público-eletivos.

E não se deixar influenciar e comandar por interesses individualistas de determinada categoria detentora, por exemplo, do poder econômico.

Assim, a autonomia partidária e a garantia da afirmação do princípio da igualdade de chances na participação do partido político na vida da comunidade estatal estão intimamente relacionadas com as suas formas de financiamento.

É mero discurso retórico se falar em autonomia e igualdade de chances diante de um sistema em que os partidos políticos e seus filiados, para conseguir atingir o poder estatal, necessitem se submeter a interesses de grupos detentores do poder econômico, acontecendo de, em muitas vezes, alcançado o cargo político se distanciarem ou, até mesmo, contradizerem a ideologia dos partidos a que se vinculam para atender os interesses de seus financiadores.

Como se sabe, no Brasil o modelo adotado para o financiamento de partidos contempla tanto a transferência de recursos públicos, como a utilização de recursos privados.

Ocorre que como a cada eleição os custos com as campanhas vão encarecendo imensamente, os partidos e candidatos precisam contar cada vez mais com uma quantia maior de financiamentos privados para conseguirem se eleger.

De sorte que essa relação vem esfacelando a concepção original de partidos políticos como criadores da vontade política, mediadores do povo e do Estado e instrumentos basilares do regime democrático.

Pelo contrário, vem possibilitando a implementação de uma crescente infiltração de determinados segmentos sociais na política, fazendo com que governantes ao invés de buscarem realizar políticas públicas que atendam ao interesse geral, se ocupem de atender ou facilitar a realização de interesses de determinados setores da sociedade, ainda que não tragam benefícios gerais.

De todo modo, tem-se que, conforme exposto, por intermédio dos partidos políticos são apresentados indivíduos interessados em funcionar como representantes do povo na consecução de interesses sociais se utilizando, para tal fim, do aparelho estatal, os quais serão designados pelo sufrágio, concretizado pelo exercício do voto.

Schlickmann (2012) elucida que no Brasil, o sistema eleitoral que suporta a estrutura partidária se utiliza de duas formas de representação: o sistema majoritário (para as eleições de senadores e titulares do Poder Executivo) e o sistema proporcional (para deputados e vereadores).

Pelo sistema majoritário serão eleitos os candidatos que obtiverem a maioria absoluta ou relativa dos votos. No proporcional, o acesso aos cargos eletivos será definido a partir da distribuição dos votos válidos, do alcance dos quocientes eleitoral e partidário e das técnicas de distribuição de sobras.

Muito se fala sobre sufrágio e voto, inclusive o texto constitucional (artigo 14 da CRFB/88) adota o sufrágio universal e o voto direto, secreto e igual como mecanismo para o exercício do princípio fundamental da soberania popular. Mas o que se entende por sufrágio? E por voto? Seriam os dois institutos semelhantes?

Para elucidar tais indagações, utilizam-se os ensinamentos de Gomes (2013, p. 47) que com objetividade conceitua sufrágio universal como sendo “direito subjetivo democrático, em que um conjunto de pessoas – o povo – é admitido a participar da vontade política da sociedade, escolhendo governantes ou sendo escolhido para governar e, assim, conduzir o Estado”.

Esclarece, ainda, que sufrágio e voto não se confundem. Enquanto o sufrágio é um direito, o voto representa seu exercício, ou seja, voto é a materialização do sufrágio.

Para Gomes (2013, p. 50):

O voto é um dos mais importantes instrumentos democráticos, pois enseja o exercício da soberania popular e do sufrágio. Cuida-se do ato pelo qual os cidadãos escolhem os ocupantes dos cargos político-eletivos. Por ele, concretiza-se o processo de manifestação da vontade popular.

No Brasil, o voto apresenta as seguintes características: pessoal, obrigatório, livre, secreto, direto, periódico e igual, erigindo o Constituinte, inclusive, à condição de cláusula pétrea (artigo 60, §4º, da CF/88).

Observe-se que mais uma vez, identifica-se a incidência da igualdade agora a fundamentar a participação dos cidadãos na gerência da vida política. A igualdade no sufrágio representa a consagração do princípio democrático que se exprime pela fórmula “um homem, um voto”. Para consolidação desse princípio é necessário que a igualdade seja material e não formal, que o voto dos indivíduos tenha o mesmo valor para a definição dos rumos da sociedade, independentemente de classes, de grau de instrução, de renda, nascimento, raça e sexo.

Destarte, toda essa sequência de atos destinada à formação e manifestação da vontade eleitoral, caracteriza o processo eleitoral, que também possui outra acepção, relacionada ao controle jurisdicional eleitoral.

Acentua Gomes (2013, p. 234) que processo eleitoral em sentido amplo significa:

Complexa relação que se instaura entre Justiça Eleitoral, candidatos, partidos políticos, coligações, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do sacrossanto direito de sufrágio e escolha, legítima, dos ocupantes dos cargos público-eletivos em disputa.

Gomes (2013) noticia a existência de controvérsia quanto ao início do processo eleitoral em sua acepção ampla. Aponta os seguintes entendimentos: (a) o marco inicial do processo eleitoral seria em cinco de julho do ano eleitoral, por ocasião do último dia para apresentação do registro de candidaturas; (b) seu início coincide com o maior prazo de desincompatibilização que recai no mês de abril do ano das eleições; (c) tem seu *start* com o início das restrições previstas no artigo 73, §10, da Lei nº 9.504/97, que proíbe ano de eleições “a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública [...]”; (d) instaura-se um ano antes do pleito, em virtude do princípio da anterioridade ou anualidade eleitoral, previsto no artigo 16 da Constituição Federal. Segundo o doutrinador, o entendimento pacificado é o que dispõe ser o termo inicial do processo eleitoral coincidente com o início das convenções partidárias para escolha de candidatos e deliberação sobre coligação, ou seja, em 12 de junho do ano eleitoral – após recente alteração implantada pela Lei nº 12.891/2013.

A segunda concepção de processo eleitoral, a que se atribui como sentido estrito, diz respeito ao aspecto judicial, ao contencioso eleitoral propriamente dito, com fundamento no controle das eleições. Em linhas gerais, instaura-se perante órgão jurisdicional com vistas à resolução de conflito eleitoral, em regra, é individualizado, veiculando pedido específico entre partes bem definidas, devendo subsumir-se ao modelo de processo jurisdicional constitucional, observando princípios como o devido processo legal e seus consectários.

2 EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL

Como visto, os partidos políticos são instituições fundamentais para o processo político da sociedade, pois contribuem para formação da vontade política, asseguram a consolidação do regime democrático e a autenticidade do sistema representativo e da defesa dos direitos fundamentais.

Para subsidiar sua atuação, divulgar seus ideais, projetos, doutrinas, candidatos, campanhas políticas, o partido precisa de recursos financeiros suficientes que são obtidos, geralmente, por três formas de financiamento: público, privado e misto. Um breve conceito dos três sistemas de financiamento certamente facilitará a compreensão e contextualização.

Inicialmente, transcreve-se o conceito de financiamento público apresentado por Valdés *apud* Santano (2013): “o sistema consistente em outorgar aos partidos subvenções procedentes do erário do Estado destinados a cobrir os gastos realizados por eles no desenvolvimento das suas atividades”.

Já no que diz respeito ao sistema de financiamento privado, o Estado é excluído do processo de manutenção das atividades de partidos políticos e campanhas eleitorais, ficando a cargo de particulares seu sustento, seja por intermédio da utilização de recursos do próprio filiado ou de doações de pessoas físicas e jurídicas.

O financiamento misto, como o nome já sugere, significa que o custeio dos partidos políticos e das campanhas eleitorais se efetiva mediante contribuições provenientes da esfera pública e privada.

Para Kanaan (2012, p.273):

O sistema de financiamento misto dispersa suas fontes, para não concentrá-las nas mãos unicamente do Estado. Com a união das duas fontes – a pública e privada – busca-se garantir, de um lado, o incentivo à participação popular diretamente, por meio das cotas ou das doações, e, de outro, possibilitar a igualdade e o equilíbrio entre todos os partidos concorrentes.

No Brasil, adota-se o sistema de financiamento misto. Uma parcela dos recursos provém do fundo partidário e da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão e outra de doações de pessoas físicas ou jurídicas e de candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos e de receitas provenientes da realização de eventos.

Não data de muito tempo os primeiros disciplinamentos sobre partidos políticos, tanto na legislação comparada, quanto no Brasil, e sofreu durante o transcorrer dos tempos modificações a depender da configuração política e das feições sociais de cada época, em consequência, as formas de financiamento também acompanharam essas diretrizes, bem como, as evoluções nas técnicas de convencimento do eleitorado, manifestadas na propaganda eleitoral.

A partir de uma análise histórica, pode-se perceber que as principais previsões normativas acerca dos sistemas financiamento de partidos políticos no Brasil ocorreram retratando o contexto político-econômico que o país vivenciava.

Durante o Império e até o Estado Novo tanto as Constituições como as leis infraconstitucionais não se ocuparam em disciplinar sobre os partidos políticos, bem como, sua contabilidade e finanças. Talvez em virtude da baixa participação popular nas eleições durante esse período.

Somente com o advento da Justiça Eleitoral, da ampliação do voto às mulheres, do fim do voto censitário, fatos que aconteceram no período inicial da reconstitucionalização do País após a ditadura do Estado Novo, foram quando as disputas eleitorais ganharam nova dimensão, levando, assim, ao surgimento de legislação que se ocupou com o problema do financiamento de campanha.

Bonavides (2006, p.423), em retrospecto histórico, noticia que:

O Código Eleitoral de 1950, baixado após a experiência de um quinquênio aproximadamente de redemocratização e ressurgimento da vida partidária, desta feita em âmbito nacional, regulou amplamente nos artigos 143 e 146 a contabilidade e as finanças dos partidos políticos.

Relata o referido doutrinador (Bonavides, 2006) que o Código Eleitoral dispôs, a partir de uma vertente moralizadora, que os partidos deveriam manter rigorosa escrituração de suas receitas e despesas, indicando, inclusive, a origem dos recursos e sua aplicação. Ao mesmo

tempo, proibiu doações realizadas por sociedades de economia mista e concessionárias de serviço público, bem como doações efetuadas por anônimos.

Souza (2013) atribui que a proibição de doações por anônimos se justifica devido, nessa época, a economia brasileira estar muito voltada para o mercado externo, o que poderia despertar o interesse de organizações e empresas estrangeiras pela política do país, ocasionado, com isso, a intervenção indevida de tais organizações nas eleições por meio de financiamento de partidos ou candidatos que de algum modo pudessem beneficiá-los.

Prossegue Bonavides (2006) que não só o Código tratou desse assunto, mas também a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 reproduziu tais disposições e as aperfeiçoou, ampliando o rol de vedações, estabeleceu, por conseguinte:

Art. 56. Lei n. 4740/65 - LOPP de 1965. É vedado aos partidos:

I – receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro procedente de pessoa ou entidade estrangeira;

II – receber recursos de autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas porém as dotações oriundas das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e dos recursos financeiros destinados por lei ao fundo partidário, em caráter permanente ou eventual;

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

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

A partir do texto legal, pode-se perceber que o sistema de financiamento de campanha adotado pelo Brasil, na época, foi o público e se utilizou basicamente de recursos provenientes do fundo partidário, o qual fora instituído pelo artigo 60 da então Lei Orgânica dos Partidos (Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965) e seria constituído pelas seguintes fontes de custeio:

Art. 60. Lei n. 4740/65 - LOPP de 1965. É criado o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos, que será constituído:

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

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

III - de doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto a que se refere o art. 75, inciso V.

Perceba-se, todavia, que embora a legislação da época, de forma inovadora, tenha reconhecido aos partidos uma função pública, associando-os ao Estado através da criação do fundo partidário e da vedação de interferência do mercado financeiro, proibindo doações por empresas privadas, ainda assim possibilitou doações por particulares ao fundo, porém com prevalência da forma pública de financiamento.

Com efeito, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 foi instituída no início do período do regime militar no Brasil, logo depois de sua edição, em outubro do mesmo ano, o governo lança o Ato Institucional nº 2 (AI-2) extinguindo os partidos políticos.

Ainda no referido ano, o ato complementar nº 4 determinou ao Congresso Nacional a criação de organizações com atribuições de partidos políticos, originando a ARENA - Aliança Renovadora Nacional, e o MDB - Movimento Democrático Brasileiro.

O ato institucional nº 5 (AI-5), de 13 de dezembro de 1968, suspendeu as garantias da Constituição de 67 e ampliou os poderes ditatoriais do Presidente da República, permitindo-lhe, em 1968, decretar o recesso do Congresso Nacional.

Não obstante a esse contexto de recessão política, de acordo com Souza (2013), o nacional desenvolvimentismo, que caracterizou os anos de 1950 e 1960, marcou uma forte presença do Estado na Economia, desencadeando a necessidade de controle das empresas públicas e da máquina administrativa na busca de evitar que candidatos à reeleição ou da situação se utilizassem dessas instituições para obter benefícios. Por seu turno, associado a esse fator político, o processo eleitoral também vivenciava uma espécie de aperfeiçoamento em virtude do surgimento de novas técnicas de propaganda.

Por motivo semelhante, agora, em relação aos sindicatos, vislumbrou-se a necessidade da proibição de tais entidades efetuarem doações para campanha eleitoral, já que estes recebiam recursos públicos através das contribuições sindicais.

Com relação à vedação de doação dos sindicatos às campanhas eleitorais e partidos políticos, alguns cientistas políticos e estudiosos atribuem tal proibição como medida de contenção a expansão dos partidos comunistas de oposição, apoiados, em sua maioria, pelas entidades sindicais.

Todos esses acontecimentos sociais foram decisivos para a revisão da Lei Orgânica dos Partidos Políticos ocorrida em 1971, através da Lei nº 5.682/71, em que foram inseridos no rol das vedações: doações por intermédio de publicidade de qualquer espécie, recursos originários de autarquias, empresas públicas, fundações e entidade de classe ou sindical, conforme se verifica no texto do artigo 91 da referida Lei:

Art. 91. Lei nº 5.682/71. É vedado aos Partidos:

I – receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa ou entidade estrangeira;

II – receber recurso de autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas nos números I e II do art. 55, e no art. 96;

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

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

Da mesma forma que a disciplina anterior, prevaleceu no sistema de financiamento de partidos e campanhas eleitorais a presença de recursos públicos, por intermédio do fundo partidário; permitiu-se, porém, a presença de doações particulares, diretamente aos partidos, nos termos do parágrafo 1º do artigo 95 da então Lei Orgânica, com a finalidade de manter instituição de educação política a cargo do partido.

Com o restabelecimento do pluripartidarismo de 1979, início da abertura política, manifestada na possibilidade de eleições diretas para governador e senador, o fim da censura e difusão do uso da televisão, houve intensa mudança nas formas de publicidade, atingindo também a propaganda eleitoral.

Desta feita, conforme afirmado por Speck apud Souza (2013, p.3) foi em razão dessas mudanças na forma de fazer propaganda e, conseqüentemente, de fazer campanha, que fez apontar as primeiras amostras da necessidade de a legislação aceitar contribuições de empresas:

Redemocratização implicou a necessidade de mais recursos a fim de que os candidatos realizassem suas campanhas, além de evidenciar a insuficiência dos recursos próprios

dos candidatos, de pessoas físicas e dos partidos para cobrir a nova demanda, o que abriu, em definitivo, o caminho para as contribuições empresariais.

Ocorre que no Brasil, somente após o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo é que se permitiu a contribuição de empresas privadas aos partidos políticos e às campanhas eleitorais, em virtude do escândalo envolvendo o presidente e seu tesoureiro de campanha, Paulo Cesar Farias, acusados de receber dinheiro, durante a campanha e, depois, no curso do mandato, de empresas privadas em troca de facilitação em licitações públicas, prática que ficou conhecida por “caixa dois”, compeliu a que se desse a devida atenção às doações privadas para campanhas.

Foi com o advento da Lei nº 8.713/93 que se possibilitou a doação por empresas privadas com finalidade lucrativa a partidos políticos e campanhas eleitorais. Segundo Schlickmann (2012, p. 38):

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

É importante salientar, consoante descreve Souza (2013, p.3) que:

A lista de doações proibidas aumentou, ao incluir os recursos provenientes de: entidade de direito privado que recebesse, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; pessoa jurídica sem fins lucrativos que recebesse recursos do exterior e; permissionário de serviço público. Ainda assim, as doações de empresas contratadas pelo Estado - empreiteiras, por exemplo - continuaram permitidas.

Registre-se que a Lei nº 8.713/93 serviu para disciplinar especificamente as eleições gerais de 1994. Posteriormente, por ocasião do pleito municipal de 1996 adveio nova regulação, a Lei nº 9.100/95.

Somente a partir de 1997, os pleitos eleitorais passaram a ser disciplinados pela Lei nº 9.504/97, cujo diferencial é justamente seu caráter perene, disciplinando todos os pleitos a partir de sua edição.

Quanto ao disciplinamento dos partidos políticos, depois da lei orgânica de 71, não houve alterações muito significativas no tocante às finanças e contabilidade até o advento da Lei nº 9.096/95, que estruturou os partidos nos moldes que se conhece atualmente.

Assim, o sistema de financiamento político passou a ser misto, composto por recursos oriundos do fundo partidário e de doação privadas, pessoas físicas e jurídicas, com o incremento do volume de financiamento privado.

Contudo, novas vedações apareceram na legislação em 2006 – Lei nº 11.300/06. Foram acrescentados às proibições, os recursos de: entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas ou organizações não governamentais (ONGs) que recebessem recursos públicos; e organizações da sociedade civil de interesse público. Outra inovação significativa foi a obrigatoriedade de partidos, coligações e candidatos divulgar durante a campanha eleitoral pela rede mundial de computadores relatório discriminativo dos recursos em dinheiro e estimáveis em dinheiro arrecadados e os gastos realizados.

A partir de então, a questão das vedações ficou estabilizada, passando o legislador a se preocupar mais com os mecanismos de arrecadação e prestação de contas, de forma a lhes dar mais transparência, facilitando a fiscalização da Justiça Eleitoral. Em 2009, as introduções mais significativas trazidas pela Lei nº 12.034/09 foram: viabilidade de captação de recursos pela internet, inclusive com a utilização de cartão de crédito por pessoas físicas e enumeração expressa de requisitos a serem observados pelos partidos na aplicação de seus recursos em campanhas eleitorais.

Recentemente, durante a confecção deste trabalho, foi promulgada a Lei nº 12.891/2013 que fez algumas inclusões, aparentemente singelas, na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), dispondo acerca de limites do total de gastos de campanha, bem como, elencando situações dispensadas de comprovação no momento da prestação de contas de campanha.

Tais previsões foram dispostas no parágrafo único do artigo 26 e no parágrafo 6º do artigo 28 da Lei nº 9.504/97:

Art. 26. [...]

Parágrafo único. São estabelecidos os seguintes limites com relação ao total do gasto da campanha:

I - alimentação do pessoal que presta serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais: 10% (dez por cento);

II - aluguel de veículos automotores: 20% (vinte por cento).” (NR)

Art. 28. [...]

§ 6º. Ficam também dispensadas de comprovação na prestação de contas:

I - a cessão de bens móveis, limitada ao valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por pessoa cedente;

II - doações estimáveis em dinheiro entre candidatos, partidos ou comitês financeiros, decorrentes do uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa.” (NR)

Registre-se, por oportuno, até mesmo porque o objetivo desse estudo consiste em analisar se o modelo de financiamento eleitoral no Brasil viabiliza a incidência do princípio da igualdade de disputa entre candidatos, que a falta de fiscalização sobre doações, qualquer que sejam os seus valores, ainda que seja de bens estimáveis em dinheiro, favorece a fraudes e outras ilicitudes.

Ao contrário do que se vê, concorda-se que o caminho é exatamente o oposto, não prestigia a democracia previsões legais que desobrigam candidatos e partidos a prestarem, mas sim, as que intensificam e aprimoram os mecanismos de fiscalização.

3 O FINANCIAMENTO PRIVADO X PRINCÍPIO DA MÁXIMA IGUALDADE NA DISPUTA ELEITORAL

Registre-se que a questão do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas é uma preocupação de todos os regimes democráticos do mundo, não uma problemática enfrentada tão somente no Brasil.

No atual sistema democrático, a disputa de um cargo público ficou cada vez mais acirrada e vem se intensificando com o passar dos anos. O número de candidatos concorrendo a um cargo público aumentou consideravelmente, fazendo com que os concorrentes, no intuito de alcançar e persuadir um maior número de eleitores, utilizem as mais avançadas ferramentas de *marketing* na propaganda eleitoral, incrementem na contratação dos chamados “cabos-eleitorais” e despendam de um maior volume de recursos com transporte e locomoção para se fazer chegar ao eleitor quer onde ele se encontre.

Nas palavras de Santano (2013, p.4):

A evolução histórica dos partidos políticos demonstra que a necessidade do dinheiro nas democracias modernas é mais nítida que nunca. Não há como existir democracia sem partidos, e não há partidos sem os recursos necessários para mantê-los.

Em razão desse encarecimento das campanhas eleitorais, um candidato para se tornar competitivo tem que dispor, cada vez mais, de uma quantidade maior de dinheiro. Como na maior parte dos casos, um candidato não tem como suportar sozinho o custo da campanha, nem o partido têm subsídios suficientes. A preocupação primeira do candidato, muitas vezes, não é em formular propostas e projetos de interesse público, mas sim, quem serão seus financiadores e como fará para captá-los.

Na outra ponta, com frequência, estão empresas privadas ávidas por lucros, desejosas em obter do poder público alguma vantagem, seja proveniente de contratações públicas, de benefícios fiscais ou de alguma concessão estatal. Dispostas, por esse motivo, a financiar quem se disponha a atender seus interesses.

O financiamento privado, assim como todas as formas de financiamento, possui pontos positivos e negativos. Um ponto positivo é que proporciona à sociedade participar do processo político, fazendo com que o partido político se aproxime do corpo social, dando efetividade à orientação de que cabe ao partido a função de intermediário entre a sociedade e o Estado.

Por outro lado, um ponto negativo determinante, que chega, inclusive, a estremecer as bases do regime democrático, é a possibilidade do poder econômico envolver de tal maneira o poder político a ponto de desequilibrar a disputa eleitoral, além de afetar a impessoalidade, a moralidade e a isonomia, que devem nortear a gestão da coisa pública.

Sanseverino (2012, p.259) aponta algumas desvantagens do sistema de financiamento privado e, dentre os pontos críticos, apresenta o favorecimento a desigualdade entre candidatos, pois defende que os candidatos que tiveram acesso ao apoio do poder econômico, terão mais condições de fazer propaganda, por exemplo, e por via de consequência terão aumentadas suas chances de êxito nas eleições:

O financiamento privado enseja o desequilíbrio na campanha eleitoral. De um lado, amplia e favorece a liberdade de arrecadação de recursos por parte de candidatos, partidos políticos e coligações; de outro, reduz o espaço de igualdade entre estes. Os candidatos, partidos políticos e coligações que possuem maior capacidade para arrecadar recursos, que forem apoiados por grupos de interesse com maior poder econômico, terão mais capacidade financeira para fazer propaganda eleitoral. Em síntese, a igualdade de oportunidades resulta seriamente comprometida e desequilibrada na campanha eleitoral.

Entretanto, buscando garantir a igualdade no processo eleitoral, atualmente, a Lei nº 9.504/97 prevê alguns limites no que diz respeito ao valor máximo de gastos, bem como outros relacionados à forma e ao tempo em que poderão ocorrer, ou seja, em que período ou momento a doação é permitida; qual o valor máximo por doador e quem poderão ser doadores.

Quanto ao valor máximo de gastos, dispõe o artigo 17-A da Lei nº 9.504/97 que caberá à lei fixar, a cada eleição, até o dia 10 de junho do ano eleitoral, os limites para os cargos em disputa; não sendo editada a lei, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos. Vale anotar que até a última eleição, a mencionada lei nunca foi editada, sempre ficando a cargo dos

partidos informarem à Justiça Eleitoral esse valor limite, o qual, muitas vezes, fica na casa dos milhões.

Dentro desse limite pré-fixado, nos termos do artigo acima mencionado, os partidos e coligações, no pedido de registro de seus candidatos, comunicarão aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem (artigo 18 da Lei nº 9.504/97).

Por seu turno, não só o candidato está sujeito a limites de gastos, mas também o doador pessoa física e jurídica. A lei preceitua que pessoa física poderá doar até o limite de 10% do seu rendimento bruto auferido no ano anterior (artigo 23, §1º, inciso I da Lei nº 9.504/97) e pessoa jurídica até 2% do faturamento bruto no ano anterior às eleições (artigo 81 do mesmo diploma legal). Ficando o infrator de tais limites sujeito à multa nos termos da lei e, no caso das pessoas jurídicas, à proibição de participar de licitações públicas e celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos, sem prejuízo do reconhecimento da inelegibilidade por 8 (oito) anos, consoante disposto no artigo 1º, inciso I, alínea “p” da Lei nº 64/90. Poderá, também, o candidato beneficiado responder por abuso do poder econômico, nos termos da mesma Lei Complementar.

Em sequência, as doações podem ser em dinheiro ou em bens e serviços estimáveis em dinheiro e só poderão ocorrer a partir da abertura de conta bancária específica de campanha até o dia em que ocorrerem às eleições.

Além disso, algumas entidades e pessoas jurídicas, elencadas no artigo 24 da Lei nº 9504/97, em razão de sua natureza e característica são proibidas de efetuar doações às campanhas eleitorais.

Registre-se que a permissão legal para que empresa privada possa financiar partido político e campanha eleitoral não é algo aceito de forma pacificada, inúmeros são os questionamentos e as críticas.

Uma vez que a permissão de doação a campanhas eleitorais por pessoas jurídicas viola inúmeros princípios da ordem constitucional democrática, tais como: a igualdade, liberdade, moralidade e transparência.

Na política, o ponto central são os direitos políticos, manifestados pelo indivíduo através cidadania, seja na condição de eleitor, elegível ou financiador; assim, portanto, há de se atentar que não há sentido em atribuir direito à empresa privada em participar do processo político, uma vez que empresa não tem cidadania, tem, na verdade, interesses; não tem ideologia, tanto que financia candidatos opositores.

Ademais, nos moldes em que se estrutura o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, não se prestigia o princípio da máxima igualdade dos candidatos em disputa, como apregoado pelo texto do artigo 14 da Constituição Federal, ao contrário, faz com que o poder econômico se imiscua no poder político a ponto de envolvê-lo.

É interessante anotar que o princípio da máxima igualdade da disputa eleitoral não merece ser interpretado de maneira absoluta, a própria Constituição prevê algumas desigualdade entre os candidatos, quais sejam: a reeleição, a divisão proporcional do fundo partidário e da propaganda eleitoral. São, portanto, situações de desigualdade admitidas pelo ordenamento constitucional pátrio, uma vez que confrontadas com outros princípios também de índole constitucional, tiveram que retroceder em prol do Estado Democrático.

Mas a prerrogativa de prever desproporções na igualdade da disputa é da Constituição Federal, são situações excepcionais, taxativas e de interpretação restritiva. Não sendo admissível ao legislador ordinário, ou mesmo, ao agente público ou particular, instituir outras formas de mitigação ao princípio da igualdade da disputa entre candidatos.

Outra questão que merece atenção e contribuiu para acalorar a discussão acerca das distorções provocadas pela sistemática de financiamento político adotado pelo Brasil, consiste na escolha legal da base de cálculo sobre a qual incidem os percentuais limites de doação. Segundo a Lei das Eleições, para pessoa física serão os rendimentos brutos por ela auferidos no ano anterior ao pleito; quanto à pessoa jurídica será seu faturamento bruto também do ano anterior.

Perceba-se, conforme exposto, que quanto maior renda o doador possua, maior capacidade para doação terá, atendendo ao limite de gastos por candidato estabelecido pela lei (artigo 17-A da Lei nº 9.504/97) ou, na sua falta, pelo partido político.

A grande crítica a esse sistema repousa justamente na inadequação dessa previsão legal com a essência do modelo democrático firmado pela Constituição Federal. Não é possível

se conceber uma democracia que apregoa o direito a igual participação política, igualdade no valor do voto de todos os cidadãos, liberdade e transparência na gestão da coisa pública e, ao mesmo tempo, favorece os grupos de pressão, permitindo tamanha interação do poder econômico com o poder político.

Claro que a situação ideal a se vislumbrar, típica de uma sociedade altamente politizada, seria de uma extensa quantidade de cidadãos-doadores custeando campanhas eleitorais com intuito ancorado em assuntos sociais, como manifestação de confiança no projeto apresentado por determinada corrente política. Entretanto, infelizmente, não é o que se vê no sistema político atual.

Ao contrário, na maioria dos casos, os doadores de campanha o fazem por interesses particulares, buscando obter, mais adiante, com que o político a quem financiou de algum modo lhe promova um favorecimento pessoal com o dinheiro público, em um verdadeiro toma lá dá cá com a coisa pública.

Decerto, o legislador infraconstitucional não previu tal possibilidade. Foi no mínimo ingênuo em acreditar que aquele doador que injetasse grandes somas de dinheiro, seja para o partido ou para campanha de candidato, aceitaria receber tratamento igual àquele que nada contribuiu ou, mesmo, que o político quando eleito, agiria na condução da coisa pública com liberdade e impessoalidade, adotando, inclusive, comportamento contrário aos interesses de seu maior financiador se assim fosse melhor ao interesse público.

Certamente, não é exagero afirmar que o sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil favorece ou, quem sabe, foi favorecido pela visão patrimonialista¹ que orienta muitos dos políticos na condução da Administração Pública.

Esse modelo patrimonialista da gestão pública fica mais nítido quando se analisa sob a ótica da doação por empresa privada. Ora, como já referido anteriormente, não se fala em direitos políticos e cidadania de pessoa jurídica. Muito menos em manifestação da liberdade de expressão e pensamento por tais entes na defesa de determinada diretriz política e social, com

¹ Entende-se por patrimonialismo um modelo direcionado para garantir determinados privilégios (WEBER, 1998, p. 810 e ss.) Trata-se de um modelo de dominação política tradicional no qual não há distinção visível entre as esferas pública e privada, em que esses dois domínios se misturam na concepção dos administradores, que entendem e controlam o Estado como se fosse extensão do próprio domínio privado.

fins unicamente sociais. Empresa privada tem interesses nitidamente comerciais, visam, em regra, ao lucro, à competitividade e sua manutenção no mercado.

Não há como conceber que uma empresa privada realize doações de extensos numerários, na cifra de milhões de reais, para diversos candidatos, inclusive opositores, com fins unicamente altruístas, desprendidas das finalidades da empresa. Agindo assim, seu administrador poderia, inclusive, responder por gestão temerária.

Desta feita, é possível concluir que o sistema de financiamento privado de campanhas eleitorais nos moldes em que é aplicado no Brasil afeta substancialmente o princípio da máxima igualdade da disputa eleitoral, concebido constitucionalmente, vez que permite que o poder econômico se imiscua no poder político com tamanha profundidade a ponto de determinar a condução da Administração Pública, trazendo, por consequência, um planejamento administrativo marcado pela pessoalidade e incapaz de desenvolver processos sérios, e não populistas de inclusão social.

Em verdade, ressalve-se que não se está aqui a afirmar que a influência deletéria do poder econômico sobre o poder político é privativa do sistema privado de financiamento, consoante discorre Kanaan (2012, p.274):

Não existe um consenso em estabelecer qual o melhor modelo de financiamento – público, privado ou misto – como meio de dissipar a corrupção ou a influência do poder econômico, bem como assegurar a legitimidade do processo do poder sem que se comprometam as instituições.

Dessa forma, adere-se à ideia de que mais importante do que discutir qual o modelo de financiamento político ideal é, sem dúvida, debater acerca do aprimoramento da forma de controle de arrecadação e da eficácia e efetividade das sanções pelo descumprimento da lei.

A título de sugestão, elencam-se algumas medidas que poderiam ser tomadas para viabilizar uma maior fiscalização das doações e gastos de campanha, tais como: aparelhamento da Justiça Eleitoral e do Ministério Público, maior transparência na identificação dos doadores já durante o período de campanha eleitoral, reforma legislativa com o fim de substituir os critérios subjetivos de definição dos valores limites de doações por parâmetros objetivos com aplicação

igualitária a todos os cidadãos, bem como, aprimoramento das normas e ferramentas de prestação de contas.

Kanaan (2012, 275) defende a limitação das contribuições privadas como mecanismo para coibir desequilíbrios na disputa eleitoral, segundo argumenta:

A finalidade de se estabelecer a limitação das contribuições privadas se deve ao fato de evitar grandes desequilíbrios ou desproporções entre os recursos dos partidos políticos, como também diminuir a influência dos doadores e a consequente troca de favores em relação a determinados contribuintes.

Recentemente, em dezembro de 2013, o legislador ordinário, no intuito de diminuir os custos das campanhas eleitorais, editou a Lei nº 12.891/13, uma espécie de minirreforma eleitoral. A mencionada lei alterou alguns dispositivos do Código Eleitoral, da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) e Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95).

Com relação a sua aplicabilidade, discute-se se as mudanças trazidas pelo novo diploma valerão para o pleito geral de 2014, pois o artigo 16 da Constituição Federal determina que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data da sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data da sua vigência”. Para alguns, as mudanças não alteraram o processo eleitoral em si, mas sim regras administrativas e procedimentais, portanto, não haveria impedimento para sua aplicação imediata. De todo modo, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral (artigo 23, inciso XI da Lei nº 4.737/65 – CE) decidir sobre a aplicabilidade ou não desta lei no pleito de 2014, com a palavra final do Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, a abertura para a participação da sociedade no financiamento de uma campanha eleitoral do candidato ou do partido político com que simpatize se coaduna com a concepção pluralista adotada pelo atual sistema jurídico-político constitucional, principalmente no tocante ao sistema partidário representativo.

Em regra, é benéfico e fundamental para o Estado Democrático de Direito o sistema de financiamento privado de campanhas eleitorais, pois significa o aumento da representatividade dos partidos políticos e, por conseguinte, sua aceitação social.

A princípio, não afeta, nem ofende a igualdade dos candidatos em disputa, candidatos e partidos políticos receberem de setores da sociedade cujos interesses representam recursos

financeiros para custear sua campanha, principalmente, se houver transparência quanto à origem e o montante dos recursos.

O que prejudica a igualdade dos candidatos no processo eleitoral não é o modelo de financiamento em si, público ou privado, mas a ausência ou inoperância das formas de controle, de fiscalização e repressão dos abusos do poder econômico, da corrupção e da fraude cometidos pelos candidatos, partidos políticos e doadores.

4.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650: Dispositivos legais questionados, os princípios constitucionais que reclamam proteção e a exposição dos principais argumentos apresentados.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a partir de uma representação dirigida a sua presidência pelo Conselheiro Federal Cláudio Pereira de Sousa Neto e do Procurador da República Daniel Sarmento, ingressou perante o Supremo Tribunal Federal com Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de alguns dispositivos da lei eleitoral que autorizam doações a campanhas eleitorais e a partidos políticos por empresas privadas – pessoas jurídicas, bem como, estabelecem o limite das doações segundo o critério da renda bruta do doador.

Os dispositivos legais questionados são os artigos 23, §1º, inciso I e II; 24 e parágrafo único; e 81, *caput*, e §1º da Lei nº 9.504/97, bem como, artigos 31; 38, inciso III e 39, *caput*, e § 5º da Lei nº 9.096/95.

Os argumentos apresentados na petição inicial apontam que as disposições normativas trazidas pelos textos dos artigos acima indicados malferem os princípios constitucionais da igualdade, democracia e da república.

Desse modo, interessante se faz discorrer brevemente sobre as principais questões levantadas:

Em primeiro lugar, abordou-se sobre a ofensa ao princípio da igualdade, sustentando que o modelo de financiamento político atual estimula a realização de campanhas milionárias, uma vez que corrobora com a percepção de que só ganha eleição quem gasta mais, restringindo,

assim, o acesso aos cargos públicos eletivos somente aos ricos ou àqueles que têm ligação com quem tem o capital. Com isso, o debate de ideias e a formulação de projetos e propostas são relegados a segundo plano.

Por via de consequência, é possível extrair das ponderações apresentadas na ação de inconstitucionalidade, ora em análise, é que: o que resulta do modelo atual são políticos comprometidos com os interesses de grandes empresas e com detentores do poder econômico, que quando ascendem a um cargo político promovem favorecimentos aos seus financiadores em deliberações legislativas, licitações, contratos e licenças, em um verdadeiro descaso com o dinheiro público. Escândalos de corrupção ecoam nas diversas esferas do governo e, a sociedade desacreditada com os governantes, se sente cada vez menos representada.

O postulado da igualdade apresentado na ação em análise, como se percebe, está mais relacionado com a igualdade de chances entre os concorrentes, ou seja, entre os candidatos em disputa.

Na sequência, quanto ao princípio democrático, registre-se que a vertente de tal princípio defendida pela aludida ação está intimamente relacionada com a igualdade política pertinente ao cidadão, ao eleitor, segundo o qual todos os votos atribuídos no processo de escolha eleitoral devem ter o mesmo valor, vencendo, portanto, a vontade da maioria, esta deve prevalecer desde que não ofenda direitos da minoria. Em reflexo à teoria norte-americana de igualdade do voto: *one man, one vote*².

Para o princípio democrático, buscar-se-á alcançar o bem-comum através da constituição de um governo eleito vocacionado para fazer acontecer os objetivos fundamentais da República.

Indica, por seu turno, que o princípio democrático está presente em inúmeros preceitos centrais do texto constitucional, identifica-o na cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*), na alusão à fonte popular do poder (art. 1º, parágrafo único) e na garantia ao sufrágio universal pelo voto direto, secreto, e com valor igual para todos (art. 14), elevado, inclusive, à condição de cláusula pétrea (art. 60, §4º, II).

² Teoria formulada pela Corte Norte-Americana em 1964 no caso Reynolds Vs. Sims.

Neste ponto, assevera que a Constituição Federal não definiu expressamente um determinado modelo de financiamento eleitoral, mas tal fato não dá margem para a implantação de modelo que afronte os demais princípios protegidos pela carta constitucional.

A partir dessa opinião, advogam que no sistema de financiamento de campanha, a legislação contemporânea atribui um poder muito maior a alguns cidadãos em detrimento de outros, ampliando a força política daqueles que detêm o poder econômico a despeito dos demais eleitores, em verdadeira afronta aos ditames do Estado Democrático de Direito.

De toda sorte, apresenta-se neste trabalho, a doutrina de Ohlweiler (2008) que afirma se afigurar um grave problema na Administração Pública, o alto grau de patrimonialismo que contaminam nossas estruturas administrativas, trazendo, por consequência, um planejamento administrativo marcado pela pessoalidade e direcionado para garantir determinados privilégios.

Com relação ao princípio republicano mencionado na ADI em destaque, este está associado, além da noção de forma de governo representativo e temporário, ao conceito de que os governantes e agentes públicos não gerem o que é seu, mas o que pertence a toda a coletividade: a "coisa pública".

Sendo assim, acentua-se que, por se tratar o Brasil de uma República Federativa como preceitua o artigo 1º da Carta de Outubro, algumas posturas de cunho ético são exigidas dos governantes, tais como, responsabilidade jurídico-política pelos seus atos, atuação pautada não por motivos particulares ou sentimentos pessoais, mas por razões públicas, separação entre as esferas público e privada.

Entretanto, no Brasil, como já mencionado, muitas vezes o que se presencia são práticas governamentais pautadas pelo patrimonialismo e pelo favorecimento pessoal, condutas flagrantemente antirrepublicanas.

Neste contexto, sustenta a Ordem dos Advogados na ação, que tais práticas antirrepublicanas são favorecidas pela sistemática de financiamento vigente, vez que possibilitam, no cenário político brasileiro, a consolidação da cultura de poucos doadores fazendo doações expressivas, proporcionando, com isso, a manutenção de uma relação muito próxima e, na maioria das vezes, danosa, entre candidatos e aqueles que os patrocinam, comprometendo o princípio republicano.

Tanto é verdade, segundo argumentam, que os principais financiadores privados das eleições brasileiras são empresas que atuam em setores que mantêm intenso contato com o Estado, seja porque têm no Poder Público seu principal cliente, seja porque a sua atividade se sujeita a uma forte regulação estatal.

Para o legitimado da ação, a vedação, constante do artigo 31, inciso VII da Lei nº 9.096/95, de que concessionárias de serviços públicos realizem doações é insuficiente para impedir que empresas mantenham intensa relação com os governos a ponto de interferirem no processo de sua formação.

Ao passo que sustentam não caber ao legislador mera faculdade, mas ao contrário, incumbem-lhe o dever de pautar as previsões acerca do financiamento de campanhas eleitorais segundo os princípios que emolduram a Constituição da República.

A fim de desarticular qualquer argumento de que a propositura da ADI em análise, reflete a pretensão da Ordem dos Advogados do Brasil em estimular a implantação do financiamento público no processo eleitoral brasileiro, expuseram na petição inicial que o objetivo da ação não é indicar a implantação de financiamento público de campanha como única solução possível para o legislador, mas sim, provocar a Jurisdição Constitucional para avaliar o sistema de financiamento vigente, apresentando subsídios que lhe permitam concluir pela impropriedade dos dispositivos legais assinalados nos moldes do modelo constitucional contemporâneo.

Na sequência, pretende, ainda, o órgão impugnante, com vistas a impedir a ocorrência de “lacuna perigosa” que uma vez afastada a norma incompatível, o Supremo Tribunal Federal confira ao legislativo a tarefa de, no mínimo, estabelecer limites e restrições significativas ao financiamento privado, para, desse modo, proteger a democracia da influência nefasta e deletéria do poder econômico.

Com efeito, conforme se depreende do texto legal, atualmente, é permitido doações a campanhas eleitorais e a partidos políticos por empresas e pessoas físicas, observando-se, para isso, apenas limitações quanto à natureza da pessoa jurídica e aos percentuais que incidem sobre o rendimento do doador. No tocante ao financiamento realizado pelo candidato com recursos próprios, a limitação se restringe ao valor estabelecido pela lei indicada no artigo 17-A da Lei nº

9.504/97 ou, diante de sua ausência, definido por ocasião do registro de candidaturas pelo partido político.

Nas exposições apresentadas pelo legitimado constitucional, afirmou-se, como se vê, que a disciplina conferida pela legislação brasileira ao financiamento privado de campanha se afigura manifestamente insuficiente para alcançar o objetivo de proteção da igualdade que deve lastrear o processo eleitoral.

E tal insuficiência, segundo a tese esposada na exordial, repousa, em primeiro lugar, no fato de se admitir que pessoa jurídica, entidade artificial que é, criada pelo Direito para facilitar o tráfego jurídico e social, possa efetuar doações, ainda que indiretamente, para campanhas eleitorais; em segundo, devido à permissão da atuação determinante e desproporcional do poder econômico no processo eleitoral, de forma a, inclusive, definir os destinos de uma eleição, trazendo, assim, a desigualdade econômica disseminada na sociedade, para o campo do processo político-eleitoral.

Sustenta-se, na ADI em estudo, que pessoas físicas e jurídicas não são iguais perante a política e que, por isso, não é possível se atribuir a uma empresa a pretensão legítima de influenciar no processo de formação da vontade coletiva, uma vez que não possui cidadania e sua ideologia, em regra, é aquela que favorece o lucro. Pessoa jurídica não detém direitos políticos, e em tese, não defende bandeira social, não possui ideologia democrática. Possui, na verdade, interesses voltados a sua manutenção no mercado, a sua expansão e à obtenção de lucros.

Outra questão atacada pela Ordem dos Advogados na petição da ação de inconstitucionalidade em apreço, diz respeito à linha que preconiza a não restrição de doações por empresas privadas por entender que se trata de manifestação da liberdade de expressão. Aponta-se ser, no mínimo, contraditório associar doações de campanhas ao direito de liberdade de expressão, quando, em muitos casos, empresas financiam simultaneamente candidatos rivais postulantes a um cargo eletivo no mesmo pleito. Ademais, segundo apresenta, financiamento de campanha consiste em manifestação do direito de cidadania, e não direito fundamental de liberdade.

Com efeito, consoante exposto, liberdade de expressão seria o direito de se posicionar, publicamente, favorável ou contra determinado candidato, seus projetos, partido e bandeira, isso nada tem ligação com o fato de financiá-lo.

Por seu turno, prossegue, indicando que as normas impugnadas ofendem, também, o princípio da proporcionalidade, uma vez que a razão da norma que regula o financiamento das campanhas eleitorais consiste em assegurar a máxima igualdade entre os postulantes como fundamento dos princípios democrático e republicano.

Assim, segundo a linha de raciocínio desenvolvida, não há proporcionalidade quando, em tese, as restrições e delimitações perpetradas pela norma deveriam ter por objetivo conter o poder econômico para resguardar a manutenção da igualdade de chances, e não o contrário, essa mesma norma promover e estimular a desigualdade política e, algumas vezes, até mesmo, a exclusão de segmentos sociais mais vulneráveis da disputa eleitoral, diante dos altos custos das campanhas e da dificuldade de acesso aos recursos de financiamento.

Desta feita, a partir dos fundamentos apresentados, pretende o Conselho Federal da Ordem dos Advogados que o Supremo Tribunal Federal proceda à declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto dos artigos 24 da Lei nº 9.504/97 e 31 da Lei nº 9.096/95, atribuindo efeitos *ex nunc* para a decisão invalidatória.

Na mesma linha, pleiteia a invalidação das normas que regem a doação a campanhas eleitorais ou a partido político por pessoas naturais, bem como o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha, atribuído neste caso efeito pró-futuro para a declaração de invalidade, estipulando prazo para que o Congresso formule uma regra que fixe um teto para tais doações de acordo com as possibilidades contempladas na Constituição e delineadas pelo Supremo. Sem embargo de que diante da ausência do Congresso, seja atribuída, provisoriamente, ao Tribunal Superior Eleitoral a missão de expedir a norma em apreço.

Com efeito, diante da peculiaridade e “inegável relevância social” da matéria para o processo político brasileiro e se utilizando dos ensinamentos doutrinários defendidos por Peter Häberle, o Supremo Tribunal Federal, na figura do relator da ação de controle abstrato em destaque, optou, antes do deferimento de qualquer medida liminar, extrair, através de audiência pública, de diversos substratos da sociedade, tais como associações, partidos políticos, órgãos estatais, conselhos de classe, os instrumentos de informação para subsidiar a interpretação constitucional acerca da matéria a ser feita pelos “juízes constitucionais”.

Segundo os ensinamentos de Häberle (1997), todos estão inseridos no processo de interpretação da constituição e não há prejuízo à unidade da Constituição, pois as regras básicas

de interpretação surgem da conjugação de processo e das funções de diferentes intérpretes, as quais deverão ser conformadas pelo Tribunal segundo os princípios e métodos que preservam a fidelidade constitucional.

Registre-se, pois, que até a conclusão deste trabalho a ação de inconstitucionalidade estava com julgamento suspenso em razão do pedido de vista do Min. Teori Zavaski, porém, até então, já havia obtido três votos favoráveis a sua procedência dos ministros: Luiz Fux (relator), Dias Toffoli e Roberto Barroso.

4 O IMPACTO (ABUSO) DO PODER ECONÔMICO SOBRE AS CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

Conforme consta no texto do artigo 1º da Constituição Federal: a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, tendo adotado o sistema representativo para definir sua forma de ser e de se organizar.

Atribuindo, porém, a titularidade do poder soberano ao povo, que o exercerá pelo sufrágio universal e pelo voto direto, secreto e de valor igual para todos (art. 14 da CF/88).

A partir de tais previsões, percebe-se que o constituinte optou pela mais ampla participação do cidadão no processo eleitoral.

Como visto o processo eleitoral, mais precisamente a eleição, demanda custos, seja para o Estado, facilitador desse processo, seja para os candidatos e partidos políticos, sujeitos participantes. E para fazer frente as suas despesas na campanha, candidatos e partidos políticos poderão utilizar, dentro dos limites legais, recursos públicos e privados.

É incontroverso que recursos financeiros são necessários em qualquer eleição, para custeio da campanha eleitoral. Tanto que o legislador previu inúmeros regramentos tratando acerca da arrecadação e aplicação de recursos.

O que não se coaduna com o ordenamento jurídico, sendo, portanto, combatido, é o mau uso de recursos financeiros por candidatos e partidos políticos ou em benefício deles, com vistas a exercer influência inapropriada em disputa eleitoral futura e em curso, maculando, assim, a liberdade do voto, a igualdade da disputa e a moralidade do exercício do poder público.

Para Salgado (2010, p.7): “É possível o uso do poder econômico enquanto não elidir com os princípios constitucionais da igualdade e da democracia. Ultrapassados tais limites, configura-se abuso”.

Já segundo Pereira (2010, p.3):

O elevado custo das campanhas eleitorais e o perfil dos investidores revelam a fragilidade de nossa democracia representativa. O abuso do poder econômico por candidatos e partidos políticos pode ser explicado, entre outros, pelos seguintes fatores: aumento da competitividade nas eleições, enfraquecimento do papel dos partidos

políticos em termos organizacionais e ideológicos (ausência de programas partidários fortes), incremento das táticas individuais de campanha no sistema proporcional em lista aberta e ausência de uma legislação eleitoral rígida e eficiente na fiscalização do cumprimento pelos destinatários.

Como visto em linhas anteriores, a afirmação de Estado Democrático de Direito está intimamente ligada à legitimidade das eleições. Tanto que a Constituinte de 88 se preocupou em assegurar a vontade livre e consciente do cidadão no momento da escolha dos representantes dos poderes executivo e legislativo, para isso, previu nos parágrafos 3º e 9º do artigo 14 inúmeras causas de inelegibilidade e, ainda, atribuiu à lei complementar o estabelecimento de outras, visando proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta e indireta.

Porém, ressalte-se que mesmo antes da Constituição Federal de 1988 já havia a preocupação de impedir e penalizar a influência abusiva do poder econômico na liberdade do voto do cidadão, consoante se verifica no texto do artigo 237 da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral): “A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”.

É legítimo que candidatos e partidos políticos, para se tornarem competitivos na disputa eleitoral, realizem gastos e se utilizem de bens e serviços, custeando-os com recursos próprios e de terceiros.

Porém, o que não se admite é que sob o pretexto de atender tais necessidades, ultrapassem os limites, aproveitem para realizar fraudes, corrupção, compra de votos, favorecimentos e outras ações ilícitas, prejudicando a lisura e higidez do processo eleitoral e afetando a igualdade dos candidatos em disputa.

Tanto que a Constituição Federal contempla uma aceção abrangente de proteção do processo eleitoral contra o poder econômico, empregando no parágrafo 9º do artigo 14 a palavra influência e, não somente, abuso.

Assim é possível inferir que o constituinte não se contentou em simplesmente coibir as formas de abuso, mas qualquer ação que, embora não decorra de explícito mau uso do poder

econômico, possa vir, à vista das circunstâncias em que se insira, possuir contornos não razoáveis. Entendimento semelhante é o de Gomes (2013, p. 505):

O que se pretende arrostar é a influência abusiva exercida por detentores de poder econômico ou político, considerando-se como tal a interferência de matiz tendencioso, realizada deliberada ou veladamente em proveito – ou em prejuízo – de determinada candidatura ou grupo político.

Na opinião de Gomes (2013, p. 245): “o intuito do legislador é prestigiar valores como liberdade, virtude, igualdade, sinceridade e legitimidade”. E arremata enumerando as situações previstas pela legislação eleitoral:

O abuso de poder econômico tanto pode decorrer do emprego abusivo de recursos patrimoniais, como mau uso de meios de comunicação social ou do descumprimento de regras atinentes à arrecadação e ao uso de fundos de campanha (LE, arts. 18, §2º, 25 e 30-A). Estará configurado sempre que houver oferta ou doação, a eleitores, de bens, produtos ou serviços diversos, como atendimento médico, hospitalar, dentário, estético, fornecimento de remédios, próteses, gasolina, cestas básicas, roupas, calçados, materiais de construção. Também caracteriza abuso de poder econômico o emprego, na campanha, de recursos oriundos de “caixa dois”, ilicitamente arrecadados, não declarados à Justiça Eleitoral, e, ainda, a realização de gastos que superem a estimativa apresentada por ocasião do registro.

Em relação aos recursos arrecadados e gastos na campanha, porém não declarados, nem sujeitos à fiscalização pela Justiça Eleitoral, conhecidos como “caixa 2”, trata-se de prática nociva à vida política e social de um país, que tem repercussão não apenas no tocante ao financiamento de campanha, mas reflete uma dimensão maior de ilicitudes.

Backes e Santos (2012, 59) denunciam que, em regra, parte dos recursos de “caixa 2” utilizados pelos candidatos e partidos políticos são originários

de ações ilícitas, tratando-se de dinheiro não declarado da empresa, ou seja, oriundo de sonegação de impostos, tendo origem em um “caixa dois” já dentro da mesma ou dinheiro proveniente do crime organizado; o destino do dinheiro é ilícito, ou seja, trata-se de valores destinados a gastos com cabos eleitorais, compra de votos, etc, ou a motivação da doação é ilícita, tendo como objetivo a compra de favores e influência.

É justamente buscado desincentivar e combater tais condutas que a Lei Complementar nº 64/90 atribui no artigo 1º, inciso I, alínea “d”, inelegibilidade, ou seja, situação

que uma vez verificada, impossibilita do cidadão candidatar-se por um período de tempo para o caso em que se tenha apurado e comprovado abuso de poder econômico ou político:

Os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso de poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (anos) seguintes.

Ainda com vista a reprimir ações abusivas, agora, de detentores de cargo na administração pública direta, indireta e fundacional, a alínea “h” do mesmo artigo acima citado prevê outra hipótese de inelegibilidade:

Os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

Nessa linha, o legislador no artigo 19, *caput*, da LC nº 64/90 prevê a Ação de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE para o fim de apurar as “transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade do voto”.

Ademais, outras ações judiciais eleitorais também têm por finalidade tutelar higidez da campanha e igualdade da disputa, a liberdade do eleitor, a moralidade administrativa, aplicando ao infrator cassação de registro ou diploma, inelegibilidade e, em alguns casos, multa, são elas: Ação por captação ou uso ilícito de recurso para fins eleitorais (art. 30-a da Lei nº 9.504/97 e art. 1º, I, j da LC nº 64/90); Ação por captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/97 e art. 1º, I, j da LC nº 64/90); Ação por conduta vedada (arts. 73, 74, 75, 77 da Lei nº 9.504/97 e art. 1º, I, j da LC nº 64/90).

Não é possível deixar de mencionar a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME, cujo fundamento é constitucional, e a Ação de Impugnação de Registro de Candidatura – AIRC, conforme prescreve o artigo 3º, *caput*, da LC nº 64/90.

Apesar de todo esse aparato legal, não é incomum se verificar nos pleitos eleitorais, campanhas políticas realizadas com forte influência do poder econômico, extrapolando os limites da razoabilidade e da legalidade, em verdadeiro abuso e em flagrante infração às normas que disciplinam sobre arrecadação e gastos de campanha.

São, em sua maioria, campanhas milionárias que esbanjam do dinheiro, realizando propaganda em larga escala, distribuindo benefícios, comprando votos e que, com isso, se assenhoram da vontade do eleitor e fulminam qualquer possibilidade de disputa dos demais candidatos desprovidos desse poderio econômico.

E o pior: não obstante toda gama de crimes e fraldes, tais políticos conseguem se eleger e exercer o mandato eletivo normalmente. A esse respeito Pereira (2010, p.9) acentua que em virtude de: “Controle ineficiente e de impunidade, os candidatos e os partidos políticos têm, na captação e na aplicação ilícita de recursos, um forte instrumento de favorecimento e de cooptação de eleitores e, conseqüentemente, de desequilíbrio na disputa eleitoral”.

Arremata Pereira (2010, p.9) apresentando como uma possível solução:

É indispensável, então, que se busquem mecanismos mais eficazes e transparentes de arrecadação e emprego de recursos, bem como de prestação de contas, o que não significa rechaçar qualquer forma de participação da iniciativa privada no financiamento de campanhas eleitorais.

Com relação à legislação eleitoral brasileira, Speck, apud Pironi (2008, p.126), a partir de sua análise a define como sendo:

Relativamente liberal em relação às proibições e os limites impostos à origem dos recursos e aos valores doados, moderada em relação aos subsídios públicos diretos oferecidos à competição política, e avançada em relação à regulação de acesso gratuito aos meios de comunicação e à legislação referente à prestação de contas.

No que se refere ao crescimento do custo das campanhas eleitorais no Brasil, pesquisa realizada por Backes e Santos (2012, p.57) concluiu que “os dados mostram que o crescimento dos gastos de campanha tem sido exponencial, ultrapassando largamente a evolução inflacionária”.

A esse respeito, dados extraídos do sítio eletrônico do TSE apontam que das eleições de 2002 para 2010 houve um crescimento do quádruplo de gastos com campanha eleitoral, isso considerando apenas os valores declarados pelos candidatos e partidos políticos à Justiça Eleitoral, desconsiderando, uma vez não ser possível se aferir, as contribuições e despesas não declaradas.

Outro dado importante também levantado pelo TSE nas Eleições de 2010, agora com o objetivo de averiguar a relação entre o volume de gastos e a possibilidade de êxito na eleição, analisa o número de vagas preenchidas pelos candidatos a deputado federal que declararam maiores gastos, indica que dos 513 eleitos para a Câmara 369 estão entre os que mais gastaram no seu estado.

Dos dados acima apresentados é possível extrair a conclusão de que sem gastar muito, as chances de eleição estreitam-se enormemente, ou seja, a competitividade depende diretamente do valor investido.

Backes e Santos (2012, p.58) apresentam as consequências desse encarecimento nas campanhas eleitoral, indicando:

A crescente demanda por recursos tende a dificultar cada vez mais a eleição de candidatos sem acesso ou com acesso reduzido a eles. Isto pode refletir sobre a representatividade dos setores mais pobres da sociedade, que tenderia a diminuir – se a eleição é mais cara, quem tem menos dinheiro ou que representem seus interesses provavelmente terão menos acesso a recursos. Mesmo que teoricamente seja possível que um partido fortemente mobilizado arrecade recursos com muitos eleitores, quando os patamares de gastos se elevam muito, até essa arrecadação pode se revelar insuficiente. Na prática, os eleitores brasileiros tendem a contribuir pouco para as campanhas – segundo estudos, a maior parte das contribuições no Brasil seria oriunda de pessoas jurídicas; a pressão por recursos parece constituir fonte para relações escusas entre empresas e candidatos. As empresas que se interessam em doar em geral o fazem como investimento, para o qual esperam retorno; além disso, muitos dos recursos doados são ilegais; pois vêm de recursos não contabilizados nas próprias empresas, alimentando o chamado “caixa 2”.

De acordo com Samuels (2006, p. 138):

as empresas são responsáveis pela maior parte dos recursos disponíveis aos candidatos – valendo ressaltar que são poucas as empresas que doam, e sobretudo ligadas a setores econômicos especialmente vulneráveis à intervenção ou regulação governamental, como o setor financeiro (inclui bancos), o setor da construção civil e o setor da indústria pesada (como aço e petroquímicas).

E conclui, afirmando:

Esta situação reflete o cenário socioeconômico do Brasil: poucos são os doadores, porém doam altos valores, espelhando a distribuição desigual de renda presente no país. Uma porcentagem muito pequena da população do país possui uma receita disponível suficiente para querer e poder influenciar o processo político, mediante consideráveis quantias doadas para fundos de campanha. (SAMUELS, 2006, p.138)

Daí em se poder concluir que definitivamente não há igualdade dos candidatos em disputa ou pelo menos esta fica profundamente abalada com o modelo de financiamento de campanhas eleitorais praticado no Brasil. Sendo possível, desse modo, se identificar uma veemente ingerência do poder econômico, impondo seus interesses, no direcionamento da política e economia do país.

CONCLUSÃO

Postas todas as questões, agora, finalmente, é possível se chegar à conclusão de que o sistema de financiamento de campanhas eleitorais praticado no Brasil, na contramão das disposições da Constituição Federal de 88 e dos princípios de democracia e cidadania, favorece a desigualdade dos candidatos em disputa, na medida em que propicia a influência prejudicial do poder econômico no processo eleitoral e, não somente nele, mas também, na condução da política deste país.

Como se verificou, os conceitos de democracia e igualdade são imbricados. Assim, todas as instituições, ferramentas e institutos do processo democrático deveriam observar o princípio da igualdade, mais notadamente, da igualdade de chances. Além disso, devem atentar para a igualdade de chances, a legislação que disciplina o sistema eleitoral, as atividades dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso da propaganda governamental, pois do contrário a legitimidade do processo democrático restará prejudicada.

Infelizmente, é esse cenário de desalinhamento entre a democracia e a igualdade que se verifica no Brasil atualmente, a cada eleição o custo das campanhas cresce de forma incomensurável e os candidatos que têm acesso aos maiores financiadores são os que têm alguma chance de competir e, por conseguinte, são os que conseguem o acesso aos cargos público-eletivos.

Ademais, conclui-se, ainda, que associado aos altos custos das campanhas eleitorais, as normas de financiamento possibilitam a desobediência ao princípio da igualdade, seja porque desigualam os eleitores, aqueles que doam mais dinheiro acabam tendo voto de maior valor, pois, o que se vê é que possuem mais poder de barganhar para que seus interesses sejam atendidos pelo candidato quando eleito (dificilmente um mandatário vai desapontar um financiador, já que certamente dependerá dele em campanhas futuras); seja porque desigualam os candidatos, pois o sucesso nas eleições se torna diretamente proporcional à quantidade de dinheiro gasto pelo candidato e partidos.

Alguns pontos da legislação eleitoral são objeto de críticas (art.23, §1º, inciso I e II; 24 e parágrafo único; e 81, *caput*, e §1º da Lei nº 9.504/97, bem como, artigos 31; 38, inciso III e 39, *caput*, e § 5º da Lei nº 9.096/95), inclusive, buscando questionar a constitucionalidade deles, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF de nº 4650.

Em síntese, os principais questionamentos atacam os dispositivos que tratam sobre: permissão de empresas efetuarem doações a partidos e candidatos; possibilidade de omissão da lei quanto à afixação de limite máximo para gastos em campanhas; limites para doações, realizadas por pessoas jurídicas ou naturais, de forma proporcional aos rendimentos auferidos no ano anterior ao das eleições.

O processo eleitoral é uma manifestação dos direitos políticos e dos princípios da cidadania. Como foi visto, empresa não possui ideologia política para apoiar, tem, na verdade, interesses para alcançar. Tanto é que a maioria das empresas que doam faz parte de um pequeno grupo de empresas pertencentes a setores estratégicos do Estado e chegam a financiar candidatos opositores. Da mesma forma, permitir que as pessoas mais abastadas possam doar mais, não existe nada de igualitário nisso, pelo contrário, é segregador, elitista, além de criar incentivos a relações ilegais de favorecimento entre candidatos e financiadores.

Não obstante a disciplina dos partidos políticos seja recente no Brasil, não se pode olvidar que algumas conquistas consideráveis foram alcançadas, embora esse terreno do financiamento de campanha seja algo controverso no mundo político e jurídico, ocorrendo, por vezes, alguns avanços e, ao mesmo tempo, um retrocesso. Diga-se, por exemplo, no tocante aos avanços no que se refere à ampliação da transparência tanto na arrecadação, quanto na prestação de contas, tal como a trazida pela Lei nº 11.300/2006 que obriga partidos, coligações e candidatos divulgar durante a campanha pela rede mundial de computadores relatório discriminativo dos recursos arrecadados e gastos, prática que facilita tanto a fiscalização da Justiça Eleitoral como do próprio eleitor.

Como exemplo de retrocesso, pode-se mencionar a recentíssima alteração da Lei nº 12.891/2013 que dispensa a prestação de contas de cessão de bens móveis limitada a R\$ 4.000,00 (quatro mil), pois, infelizmente, a ausência de fiscalização é uma lacuna para que os candidatos, alguns criativos em ludibriar a Justiça, possam perpetrar as mais diversas espécies de fraudes.

Por seu turno, a própria Constituição brasileira não define expressamente um modelo específico de financiamento eleitoral, na essência procura resguardar a observância dos princípios constitucionais.

Por algum tempo na história do Brasil o financiamento de campanhas eleitorais adotou o modelo público, somente a partir do escândalo “Collor”, com advento da Lei nº 8.713/93 que se permitiram doações privadas por pessoas físicas e jurídicas.

Em suma, observou-se que o sistema de financiamento privado possui pontos positivos e negativos. Um ponto positivo é que proporciona uma maior participação da sociedade no processo político, entretanto, o aspecto negativo é a possibilidade de o poder econômico envolver de tal maneira o poder político que desequilibre o pleito eleitoral, afetando, assim, princípios da ordem da impessoalidade, moralidade e isonomia.

Em que pese os aspectos positivos e negativos do sistema de financiamento privado, concluiu-se que o que interfere na igualdade dos candidatos no processo eleitoral não é tão somente a forma de financiamento de campanha, mas, principalmente, a ausência e inoperância das formas de controle, de fiscalização e repressão dos abusos, corrupção e fraudes cometidas por candidatos, partidos políticos e doadores.

Portanto, finalmente, diante de todo o estudo levantado para a realização deste trabalho e das observações que lhes advieram, opina-se como solução para essa desigualdade que prejudica o processo eleitoral brasileiro e repercute, inclusive, na política do país, não uma mudança de modelo de financiamento, mas, outrossim, a permanência do modelo de financiamento misto, só que com maiores restrições ao aporte privado, por critérios objetivos.

Assim, defende-se a vedação de doação por pessoa jurídica, o estabelecimento de limite único para doações de pessoas físicas e a extinção de situações que dispensem a prestação de contas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Francisco Uchoa de. UCHOA, Fernanda Maria. **Introdução ao Estudo do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1982.

BACKES, Ana Luiza. SANTOS, Luiz Cláudio Pires dos. **Gastos em Campanhas eleitorais no Brasil**. Caderno ASLEGIS, Brasília, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br>. Acesso em: 15.01.2014.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2013.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

LIMA, Euzébio de Queiroz. **Teoria do Estado**. Rio de Janeiro: A Casa do Livro, 1951.

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

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocência Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

OHLWEILER, Leonel Pires. **Políticas públicas e controle jurisdicional: uma análise hermenêutica à luz do Estado Democrático de Direito**. In: SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti (Org.). Direitos Fundamentais orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

PEREIRA, Gabrielle Tatith Pereira. **Financiamento de campanhas eleitorais: reflexões e alternativas possíveis para a reforma política**. In: _____. MENEGUIN, Fernando B. (Org.). Agenda legislativa para o desenvolvimento nacional. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

PIRONI, Rachel Cristiane. **Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais**. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2008. 181p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2008.

SALGADO, Eneida Desiree. **O controle do financiamento das campanhas eleitorais e o abuso do poder econômico**. In:_____. Princípios constitucionais eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. Suffragium, [Fortaleza], v. 3, n. 4, p. 11-28, jan./jun. 2007.

SANSEVERINO, Francisco Assis Vieira. **Financiamento de campanha eleitoral: entre o público e o privado**. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). Temas de Direito Eleitoral no século XXI. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais: um estudo comparativo das normas jurídicas que regulamentaram a arrecadação, a aplicação de recursos e a prestação de contas à Justiça Eleitoral das eleições 1994 às eleições de 2006, no Brasil**. 3. Ed. Rev. e atual. Com a íntegra das normas aplicáveis às eleições de 2006. 2. Reimpr. Curitiba: Juruá, 2008.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. 12. Re. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

FONTES ON-LINE

SANTANO, Ana Cláudia. **O procedimento para o financiamento de campanhas eleitorais e a problemática da prestação de contas dos recursos utilizados**. Jus Navegandi, Teresina, ano 10, n. 836, 17 out. 2005. Disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/7435>. Acesso em: 2 set. 2013.

SARMENTO, Daniel. OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições**. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/art20140130-1>. Acesso em: 04.02.2014

SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. **A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil. (1945-2006)**. Resenha Eleitoral: revista eletrônica do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, Florianópolis, n.3, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://bit.ly/19CleYU>. Acesso em 16 ago. 2013.