

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

VITAL DO RÊGO NETO

**ASPECTOS NORMATIVOS DEIXADOS PELA ADI 4.650/DF E AS
INOVAÇÕES DA LEI 13.165/15 NO FINANCIAMENTO DE
CAMPANHAS ELEITORAIS**

BRASÍLIA

2016

VITAL DO RÊGO NETO

**ASPECTOS NORMATIVOS DEIXADOS PELA ADI 4.650/DF E AS
INOVAÇÕES DA LEI 13.165/15 NO FINANCIAMENTO DE
CAMPANHAS ELEITORAIS**

Monografia apresentada como requisito à
obtenção do grau de bacharel em Direito pela
Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília – UnB

Orientador: Professor Dr. Tarcísio Vieira de
Carvalho Neto

BRASÍLIA

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: DO RÊGO NETO, Vital.

Título:

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Data da defesa: 22.08.2016

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Tarcísio Vieira de Carvalho Neto (Orientador)

Professor Doutor Antônio Augusto Brandão Aras

Professor Mestre Telson Luís Cavalcante Ferreira

Professor Mestre Nicolao Dino de Castro e Costa Neto

A meu avô, Vital, cuja influência transcende a vida e ecoa em todas as reflexões deste trabalho. Laus Deo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, a Deus, por ter guiado meus passos nos momentos mais difíceis e colocado em meu caminho tantas pessoas que são também responsáveis por este trabalho.

Agradeço à minha família, em especial a meus pais, Vital e Vilauba e minha irmã Carolina, cujo apoio na minha formação me deu forças para enfrentar todos os obstáculos com a cabeça erguida e me ensinou o valor do comprometimento com as causas que abraçamos.

Ao apoio incondicional de minha namorada, Hadassah, que trouxe leveza aos meus dias e me fez acreditar no meu potencial.

Agradeço aos amigos que carreguei desde tenra idade e aos que encontrei ao ingressar na Faculdade de Direito e me ensinaram o verdadeiro valor da amizade. Amigos que se mostraram irmãos e hoje tenho como soldados, companheiros de frente nas muitas batalhas que haveremos de enfrentar. Foi uma honra dividir esta Universidade com vocês!

Aos amigos que fiz no gabinete do Min. Luiz Fux no Tribunal Superior Eleitoral, na pessoa de Marcus Lívio Gomes e Carlos Eduardo Frazão. Obrigado pelo exemplo de comprometimento e pelos ensinamentos que muito inspiraram este trabalho.

Aos amigos Diego Franco e Leonardo Cruz, por quem nutro a mais sincera admiração e inspiração para seguir minha carreira profissional.

Ao professor Tarcísio Vieira de Carvalho Neto por ter acreditado neste projeto, me aceitado como aluno e por fazê-lo com o máximo de profissionalismo, dedicação e sabedoria.

Por fim, agradeço aos professores Augusto Aras, Nicolao Dino e Telson Cavalcante Ferreira, por terem aceitado participar desta banca examinadora e enriquecerem o debate com o vasto conhecimento jurídico que possuem.

“Para todo problema complexo há uma solução clara, simples e errada.”

Henry Louis Mencken

RESUMO

Os eventos que abalaram o cenário político e econômico nacional nos últimos meses culminaram na atual crise institucional em que vive o país. Nesta esteira, o julgamento da ADI nº 4.650/DF pelo Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a doação de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais no Brasil. Seguindo a decisão da Suprema Corte, o Congresso Nacional editou a Lei nº 13.165/15, a chamada “Reforma Eleitoral”, que deu novo regramento ao financiamento político. Com efeito, a nova legislação traz oportunidades para a análise dos produtos da atuação conjunta entre os Poderes, bem como a delimitação dos limites de atuação entre eles.

O presente trabalho visa lançar um olhar crítico à ADI 4.650/DF e à Lei nº 13.165/15 tomando como base o estudo dos arranjos básicos de financiamento de campanha e analisar o cenário normativo que se delineia para as eleições municipais de 2016.

Palavras-chave: Financiamento de campanha, ADI 4.650/DF, diálogos constitucionais, Lei nº 13.165/15, Reforma Política, Corrupção, Eleições, Partidos Políticos, Democracia.

ABSTRACT

The latest events regarding the political and economical scandals that took place in Brazil have led to the present institutional crisis. In this context, the Supreme Federal Court ruled, in the ADI 4.650/DF, against the funding of political campaigns by any kind of legal entity. Following the Court's decision, the National Congress approved the act n° 13.165/15, also known as "Reforma Eleitoral", that introduced a new legal discipline to the funding of political campaigns. Indeed, the Supreme Court's ruling and the recently approved elections act are a good opportunity to study products of the interactions between the branches of Power, as well as the limits of their actings.

This essay aims to make a critic analysis of the ADI n° 4.650/DF and the act n° 13.165/15 from the study of the basic models of campaign funding and look at the legal scenario that precedes the Brazilian elections of 2016.

Keywords: Campaign funding, ADI 4.650/DF, Constitutional Dialogues, Act n° 13.165/15, Political Reform, Corruption, Elections, Political Parties, Democracy

LISTA DE ABREVIATURAS

CRFB/88: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EC: Emenda à Constituição

LC: Lei Complementar

LE: Lei das Eleições (Lei nº 9.504/95)

ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade

STF: Supremo Tribunal Federal

TRE: Tribunal Regional Eleitoral

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

INTRODUÇÃO	12
1. ARRANJOS BÁSICOS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA.....	15
1.1 O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS.....	15
1.2. O FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHAS ELEITORAIS.....	21
1.3. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS COM MODELOS MISTOS.....	26
1.4. A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	30
2. A ADI 4.650/DF E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	34
2.1. ARGUMENTOS PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.....	35
2.2. DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EVOCADOS	43
3. AS PERSPECTIVAS PARA AS ELEIÇÕES DE 2016 E O DIÁLOGO CONSTITUCIONAL ENTRE O STF E O CONGRESSO.	50
3.1. A REVISÃO LEGISLATIVA PROPOSTA NA LEI 13.165/15	50
3.2. O QUE DEVEM ESPERAR OS PARTICIPANTES DO PROCESSO DEMOCRÁTICO?	58
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 possui, em toda sua estrutura, o desejo de liberdade por parte da população e os anseios institucionais pelo estabelecimento de uma república estável, democrática e igualitária. O alcance de tais princípios depende intimamente de um modelo representativo que conte com mecanismos de efetiva participação popular, onde o exercício da cidadania esteja assegurado a todos, seja para indicar os representantes que atuem de fato visando o interesse público, seja para que o próprio cidadão tome as decisões, tendo ao seu alcance a oportunidade real de ser um ator político.

Num Estado Democrático de Direito, todas as vozes devem possuir seu espaço de expressão e de interferência na esfera pública. Assim como o cidadão individualmente tem o direito fundamental de escolher os rumos do seu país, conjuntos de indivíduos também podem defender interesses coletivos.

Entretanto, nos arranjos sociais modernos, não raro se observa que o poder de decisão de cada indivíduo não é o mesmo, e nem todos os grupos têm seu lugar no topo da cadeia de decisões. Tal realidade não decorre da preponderância de interesses privados frente a esfera pública, mas do contexto de extrema desigualdade social em que vivemos, onde poucos indivíduos possuem força econômica para macular as eleições e criar composições de representantes distantes do interesse geral e da ideia de “one man, one vote” .

Os eventos que abalaram o cenário político e econômico nacional nos últimos meses culminaram na atual crise generalizada em que vive o país. A sociedade assiste, atônita, a sucessões de escândalos em todas as camadas do poder público.

Obviamente que, em cada movimento político, em cada denúncia midiática há escondidas intenções que muitas vezes passam longe da honesta busca pela verdade dos fatos, mas a espetacularização de toda a crise política vivida no país demonstra um fato incontroverso: todo o jogo político se desenrola atrás das cortinas, longe do cidadão.

Assim como em diversos países democráticos no mundo, a Constituição de 1988 possui importante vedação ao abuso de poder econômico para influenciar o processo eleitoral.

O art. 14, §9º é norma programática clara que atribui ao legislador complementar o dever de assegurar a independência econômica do processo eleitoral.

Recentemente, no julgamento da ADI 4.650, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dos artigos 31 e 38, III, da lei nº 9.096/95, que permitiam as doações de campanha por pessoas jurídicas. Tal decisão, muito embora fundamentada numa ideia de diálogo institucional entre os poderes, delineia modificações substanciais no modelo normativo de financiamento de campanhas e suscita reflexões sobre o papel do Supremo como guardião do ordenamento jurídico e as relações de interferência e interdependência entre os três poderes.

Paralelamente, a Reforma Política é novamente pauta no Congresso Nacional. Setores organizados da sociedade exercem pressão no parlamento pela aprovação de leis que tornem o sistema eleitoral mais transparente e resistente a práticas corruptoras. Na mesma linha da decisão do STF, foi editada a Lei nº 13.165/2015, que trouxe significativas mudanças no processo eleitoral, pensando em corrigir falhas já conhecidas.

Uma importante mudança foi o estabelecimento de tetos para gastos de campanhas. Por um lado a mudança pode representar o sucesso da pressão popular por reformas, mas seu efeito prático pode levar a um aumento no volume de recursos de campanhas pelo chamado “caixa dois”.

O debate acerca do modelo de financiamento eleitoral do país é questão vital para o resgate dos princípios constitucionais da democracia, república e igualdade. Enquanto possuímos um sistema que permita a eleição de representantes que não atuem em razão da coletividade e o cidadão comum não possuir nenhuma capacidade real de decidir na esfera pública, nossos valores constitucionais permanecerão sufocados.

A partir de tais princípios – democracia, igualdade e República - a Constituição de 1988 fornece três diretrizes básicas para a regulação do processo político-eleitoral. As regras do jogo devem (i) garantir aos eleitores a igualdade do valor do voto e a igual possibilidade de influenciarem o resultado das eleições e a atuação dos representantes eleitos; (ii) assegurar aos candidatos e partidos a paridade de armas na disputa por cargos políticos; e (iii) buscar impedir a criação de relações espúrias entre o poder econômico e o poder político, combatendo a corrupção¹.

O presente trabalho busca lançar um olhar crítico sobre a decisão proferida na ADI 4.650 e analisar os possíveis caminhos a serem trilhados na produção legislativa a partir do

¹ SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. “Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições”. P. 4

legado deixado pela decisão do Supremo Tribunal Federal. Defende-se aqui que, para um tema sensível como o financiamento político, não há solução simples ou imediatista, mas uma construção conjunta entre instituições e sociedade para encontrar-se um ponto de equilíbrio entre o financiamento público e privado².

² SANTANO, Ana Claudia (2016). "O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado", 2ª Ed. Curitiba, Íthala, 2016.

1. ARRANJOS BÁSICOS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

Antes de discorrer sobre os modelos clássicos de financiamento de campanha importa salientar quais são as diretrizes constitucionais para a estruturação do modelo democrático. Muito embora não haja na Constituição de 1988 preferência expressa por um regime de financiamento, pode-se extrair dos princípios nela expressos o que essencialmente o legislador infraconstitucional deve almejar para o processo político-eleitoral.

O princípio democrático, presente logo no art. 1º, inciso I, da Carta Magna atribui ao povo a legitimidade para exercer todo o poder, seja diretamente ou por meio de representantes. O princípio republicano liga-se ao democrático e se extrai do mesmo dispositivo ao reconhecer que, por pertencer a todos, a coisa pública não pode ser capturada por interesses particulares, devendo ser gerida de maneira impessoal e movida pelo interesse público. Permeando todo o ordenamento jurídico, o princípio da isonomia também abrange o direito à igualdade política, que se traduz no direito de todos a exercerem equitativamente sua influência na esfera pública.

1.1 O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

O modelo de financiamento público de campanha parte da ideia de que a interferência da participação privada no sustento financeiro dos partidos e dos candidatos inevitavelmente fere o direito constitucional à igualdade de participação política e ocasiona assimetrias nos resultados das eleições. Segundo ZOVATTO (2005, p.299), seu propósito é “por um lado, obter condições mais equitativas durante a competição eleitoral entre os diversos atores políticos e, por outro, uma maior transparência em matéria de financiamento, voltada para mitigar os altos níveis de corrupção política”.

De acordo com Ana Claudia SANTANO³, o processo de constitucionalização dos partidos, acentuado após o término da segunda guerra mundial, levantou questões acerca do regime que disciplinaria os gastos dessas entidades. O encarecimento das campanhas eleitorais em decorrência da forte utilização dos meios de comunicação em massa, propaganda e todas as demandas de estrutura inerentes ao processo de profissionalização da

³ SANTANO, Ana Claudia (2016). “O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado”, 2ª Ed. Curitiba, Íthala, 2016.

política vivido na época, evidenciaram a necessidade de regulação da maneira como os partidos angariavam fundos. Paralelamente, o esvaziamento ideológico das legendas e a perda da identificação do cidadão com os partidos ensejou um afastamento do eleitor da vida política⁴. Democracias como a brasileira enfrentam tais mazelas até hoje, basta atentar para a grande quantidade de partidos sem uma ideologia clara e o crescimento do número de votos brancos ou nulos nas eleições.

No cenário de pós guerra europeu, os partidos foram elevados ao centro da relação entre Estado e sociedade. A lei Fundamental Alemã, promulgada em 1949, já afirma que os partidos são vitais para a formação da vontade política, com o dever de atuação democrática e transparente⁵. Seu papel como ponto de convergência entre a esfera pública e a privada, junto com a clara necessidade de aporte financeiro que acompanha tal tarefa, favoreceu a adoção de um modelo de financiamento público⁶.

O professor Roberto BLANCO VALDÉS⁷ aponta que na história do financiamento público de campanha houve um primeiro momento onde surgiram medidas *negativas* que buscavam limitar os gastos dos partidos e candidatos nas eleições, mormente nos países anglo-saxões. Inicialmente, a Inglaterra editou, já em 1883, o *Corruption and Illegal Practices Act* que versava sobre limitações de gastos dos candidatos. Após novo reforço com a edição do *Representation of the People Act*, em 1918, e sucessivas modificações, a legislação britânica foi adotada nos Estados Unidos na segunda década do século XX. Foi nos Estados Unidos onde primeiro foi editada legislação regulamentando os gastos dos partidos políticos, vigente desde 1936.

Na América Latina, os processos de redemocratização da segunda metade do século XX também positivaram nas Constituições posteriores a regimes ditatoriais o protagonismo dos partidos políticos. Por não possuir uma atividade comercial, um partido político não tem condições de viabilizar todas as atividades que se espera que realize. A partir desta ideia foi dado aos partidos status jurídico de associação privada, mas responsável pelo exercício de

⁴ SANTANO, Ana Claudia (2015b). Partidos políticos, campañas electorales y mecanismos de financiación en el derecho comparado. Revista de derecho público / vol. 82, 1º sem. 2015. pp. 282-283

⁵ Lei Fundamental Alemã, artigo 21: I - Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é livre. A sua organização interna tem de ser condizente com os princípios democráticos. Eles têm de prestar contas publicamente sobre a origem e a aplicação de seus recursos financeiros, bem como sobre seu patrimônio.

⁶ BLANCO VALDÉS, R. L.: “La problemática de la Financiación de los Partidos Políticos en España: Regulación Jurídica y Propuestas de Reforma”, en: Revista de Estudios Políticos, ed. Centro de Estudios Constitucionales, nº 87, ene./mar. 1995. p. 164

⁷ BLANCO VALDÉS, R. L.: “La problemática de la Financiación de los Partidos Políticos en España: Regulación Jurídica y Propuestas de Reforma”, en: Revista de Estudios Políticos, ed. Centro de Estudios Constitucionales, nº 87, ene./mar. 1995, p. 171.

uma função pública essencial para o bom funcionamento democrático, e, por isso, devendo ser objeto de financiamento público⁸.

Após a implementação e amadurecimento de medidas *negativas* no controle de doações e gastos de campanha, medidas *positivas* na regulação do financiamento público de campanha foram surgindo. Vale salientar que a motivação para a adoção de subvenções públicas no processo eleitoral variou conforme o contexto político, institucional e cultural de cada país.

Na Europa, após a adoção de medidas limitadoras de gastos e doações não terem surtido o efeito desejado, a ideia de que o Estado deveria assegurar uma igualdade de oportunidades entre os partidos e garantir que mesmo os grupos minoritários ou representantes de interesses não hegemônicos teriam paridade de armas na disputa eleitoral ganhou força. Nos Estados Unidos, a mesma racionalidade se fez presente, mas, devido a tradição política norte-americana, com o foco na pessoa — o candidato, ao invés dos partidos. O financiamento público foi reconhecido como uma saída para as demandas financeiras dos partidos sem deixá-los reféns de grupos de interesse e mantendo uma equidade nas forças econômicas que atuam nas eleições⁹.

Desde então, diversas formas de financiamento público de campanha têm sido teorizadas e experimentadas. O que se observa é que a implementação dessas medidas, na maioria dos casos, não foi acompanhada de uma mudança radical para um modelo estritamente público, mas, decerto todo país teve em sua história momentos institucionais de “flerte” com essa proposta de financiamento.

Essas medidas podem ser didaticamente divididas em: i) financiamento direto, onde há efetivo direcionamento de verbas públicas para os candidatos e partidos, seja via reembolso dos gastos de campanha ou subvenções em dinheiro; ii) financiamento indireto, em que se oferecem acesso a meios de comunicação, o chamado direito de antena, benefícios tributários, promoção de cursos de capacitação, cessão de prédios públicos para o exercício das atividades partidárias, dentre outros serviços. Talvez por não existir um método puro livre de falhas a grande maioria dos países escolhe por adaptar ambas as modalidades ao seu contexto jurídico, político e cultural.

⁸ ZOVATTO, Daniel. 2005. “Financiamento Dos Partidos E Campanhas Eleitorais Na América Latina: Uma Análise Comparada.” *Opinião Pública*, vol. XI, nº 2, pp. 299-300.

⁹ SANTANO, Ana Cláudia (2015a). O “canto da sereia” da proposta do financiamento público exclusivo de campanhas dentro da reforma política: expectativas ambiciosas em um contexto pouco promissor. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, jan./jun. 2015, p. 46-47.

Outra fonte de estudo da legislação do financiamento eleitoral diz respeito aos critérios usados para a distribuição e acesso de fundos no financiamento público. Tais critérios não são absolutos e tomam diversas composições em cada país, mas pode-se classificá-los em duas vertentes: os que distribuem recursos de maneira proporcional à força eleitoral dos partidos ou candidatos e os que realizam uma distribuição equitativa entre os concorrentes.

A regulação no sentido de financiar de forma homogênea a todos os partidos formalmente inscritos e que preenchem os requisitos legais e, conseqüentemente, a ausência de barreiras muito rígidas para o recebimento de recursos favorece o pluralismo político e a alternância de poder, visto que novos partidos que representem grupos sociais diversos terão os mesmos recursos que partidos que estejam no poder.

Por outro lado, critérios igualitários de amplo acesso aos recursos levantam questões acerca da legitimidade democrática de determinado grupo ou candidato possuir a mesma visibilidade que outro que possua força eleitoral, representatividade muito superior. Outro problema é o estímulo à produção de distorções no sistema por meio da criação artificial de partidos, o que facilitaria a prática de atos de corrupção e criaria uma certa fragmentação política com baixa ou nula representatividade¹⁰.

A adoção de barreiras mais rígidas para o acesso ao financiamento eleitoral e sua distribuição por meio de critérios proporcionais ao número de votos obtidos ou vagas conquistadas no parlamento supera a questão da legitimidade do recebimento dos recursos, pois cada eleitor, ao votar em um partido ou candidato, vai declarar implicitamente quem ele julga ser merecedor de recursos públicos. Entretanto, a pluralidade política fica prejudicada, na medida em que a distribuição proporcional de recursos favorece os partidos majoritários e já consolidados no espaço político, com a gradual exclusão de grupos posteriores como alternativa de poder¹¹.

Com efeito, os critérios de distribuição são adotados de acordo com o que cada sistema almeja no seu modelo eleitoral. Aderimos ao posicionamento de SANTANO, que recomenda a adoção de um duplo critério, a partir da combinação de uma quantia ou parte fixa a todos e outra variável em função ao número de votos. Entretanto, entendemos que num sistema híbrido de financiamento, defendido neste trabalho como o mais adequado à realidade

¹⁰ SANTANO, Ana Claudia (2015b). Partidos políticos, campañas electorales y mecanismos de financiación en el derecho comparado. Revista de derecho público / vol. 82, pp. 275-298, 1º sem. 2015, p.287

¹¹ SANTANO, Ana Claudia (2015b). Partidos políticos, campañas electorales y mecanismos de financiación en el derecho comparado. Revista de derecho público / vol. 82, pp. 275-298, 1º sem. 2015, p. 287.

brasileira, o papel do financiamento público nas eleições tem peso maior para os grupos políticos que representam propostas minoritárias ou distantes dos interesses de grandes grupos econômicos.

Assim, a distribuição de recursos, muito embora deva ser harmônica na adoção dos dois critérios igualitário e o proporcional, deve buscar corrigir as distorções que um sistema de financiamento misto pode causar para prejudicar candidatos sem força econômica.

Os fatores que levaram à crise dos modelos de financiamento público eleitoral são muito mais a invalidade das razões que fundamentaram a adoção do próprio sistema. Argumenta-se que tal modelo beneficia as organizações partidárias já consolidadas, petrificando o sistema de partidos e dificultando o surgimento de novas forças políticas, que por sua vez fere a igualdade de oportunidades na disputa eleitoral e a própria pluralidade política¹².

A certeza da entrada regular de recursos também importa em duas consequências inesperadas. Primeiro, o afastamento entre os partidos e a sociedade, uma vez que a garantia do recebimento regular de recursos diminui a importância do apoio popular para seu sustento. Segundo, a própria gestão dos recursos recebidos por parte dos partidos ou candidatos expõe a dificuldade de se fiscalizar os gastos de campanha. Afinal, o uso de verbas públicas deve ser respaldado pela anuência, mesmo que implícita, do contribuinte e a falta de transparência nas prestações de contas impede que se discuta para onde são destinados os recursos, ou com o que eles são gastos.

Partindo do pressuposto que partidos políticos são organizações privadas e candidatos refletem apenas o interesse dos grupos que representam, questiona-se a legitimidade para o financiamento destas atividades com dinheiro público e, ainda, a discricionariedade dos dirigentes partidários e candidatos no uso destes recursos.

De acordo com Roberto BLANCO VALDÉS¹³ a crise nos modelos de financiamento público é consequência de uma homogeneização econômica, social e cultural que vinha se produzindo nas sociedades ocidentais desde o fim da segunda guerra mundial e, sobretudo, quando estas começaram a superar os efeitos do conflito armado, por volta dos anos sessenta e setenta. Neste período, as mudanças conjunturais na dinâmica das campanhas eleitorais

¹² SANTANO, Ana Claudia (2015b). Partidos políticos, campañas electorales y mecanismos de financiación en el derecho comparado. Revista de derecho público / vol. 82, pp. 275-298, 1º sem. 2015, p. 287.

¹³ BLANCO VALDÉS, R. L.: “La problemática de la Financiación de los Partidos Políticos en España: Regulación Jurídica y Propuestas de Reforma”, en: Revista de Estudios Políticos, ed. Centro de Estudios Constitucionales, pp. 163-197, nº 87, ene./mar. 1995, p. 176.

causaram um crescimento exponencial nos custos do financiamento e ensejaram um desvirtuamento na sua natureza e funções.

O crescimento exponencial das despesas com propaganda eleitoral e marketing de alto nível formam apenas uma das falhas decorrentes do sistema de financiamento público e num cenário mais amplo. Entretanto, conjunturas particulares elevaram o custo das campanhas e inviabilizaram o financiamento estritamente público.

Outra razão é a mudança na dinâmica partidária vivida a partir da segunda metade do século XX. Angelo PANEBIANCO descreve uma transformação no chamado “partido burocrático de massa” em “partido profissional-eleitoral”¹⁴. O autor parte das definições de Weber e Michels para descrever um partido de massas que se relaciona com seus filiados por meio de um aparato burocrático. Diante das mudanças ambientais e na composição social dos eleitores, o partido tende a adotar características de um partido eleitoral-profissional.

O eleitorado, por exemplo, torna-se social e culturalmente mais heterogêneo, menos controlável pelos partidos mediante a organização. E isso cria uma poderosa pressão para a transformação organizativa (PANEBIANCO, 2005, p. 517).

Este modelo de partido político teorizado por Panebianco é inspirado na definição de partido “pega-tudo” de Kirchheimer, no sentido de promover no partido um esvaziamento ideológico e a abertura à influência dos grupos de interesse em reação a queda no poder político dos filiados através de uma profissionalização das organizações partidárias¹⁵. A organização passa a ser comandada por dirigentes especializados e volta sua atenção dos filiados para os eleitores, com uma internalização de representantes dos grupos de interesse na organização¹⁶.

Nesta mesma linha argumenta MICHELS¹⁷, quando aponta que todo partido tem em sua essência uma tendência a se burocratizar, a se tornar a oligarquia que tanto combatia à medida que passa a preencher mais os cargos de poder do Estado.

Na América Latina, o encarecimento das campanhas tem direta ligação com o sistema de governo adotado nestes países. De início, é o modelo de executivo presidencialista que acarreta maiores gastos com campanhas, e não as eleições para os cargos do legislativo, pois a

¹⁴ PANEBIANCO, Angelo. “Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos”. São Paulo, Martins Fontes, 2005, p. 511

¹⁵ Apud KIRCHHEIMER, O. “The transformation of the Western European Party Systems”, in: J. Lapalombara, M. Weiner (orgs.), *Political Parties and Political Development*, cit., pp. 177-200.

¹⁶ PANEBIANCO, Angelo. “Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos”. São Paulo, Martins Fontes, 2005, p. 514.

¹⁷ MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 234.

corrida eleitoral majoritária demanda uma infraestrutura que abranja todo o território nacional. O critério de seleção por meio de dois turnos, também predominantes nas democracias latino-americanas, eleva o custo das campanhas presidenciais¹⁸.

Outro ponto importante remete a tradição política personalista na região. As campanhas tendem a tomar uma perspectiva “candidatocêntrica”, nas palavras de Daniel Zovatto. Esta cultura de foco na pessoa do candidato dificulta a organização e estruturação partidária, pois os grupos de interesse tendem a buscar maneiras de influenciar na disputa política através de doações aos candidatos, e não os partidos.

Nesta região, o financiamento político de fato destoa enormemente do quadro normativo, devido principalmente a mecanismos débeis de fiscalização e sanção. Esta última, sobretudo, voltada para penalizar os partidos, abrindo perigosa brecha para a prática de atos irregulares por parte dos candidatos. Com efeito, a proposta de financiamento público também não se mostrou eficaz na instituição de mecanismos eficientes de transparência e fiscalização, muito menos panaceia contra a corrupção nas eleições.

Assim, múltiplos argumentos reiteram a importância de tomar consciência do risco existente em sustentar o sistema de financiamento com grandes contribuições públicas, da estatização, burocratização e ossificação dos partidos (isto é, sua dependência econômica crônica dos recursos estatais e a conseguinte perda de contato com a sociedade), o que repercute em uma diminuição de sua liberdade, em sua acomodação ao status quo e em seu distanciamento da cambiante realidade social¹⁹.

1.2. O FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

A atividade partidária em sentido amplo é contemporânea ao surgimento do regime democrático representativo. Paulo BONAVIDES²⁰ corrobora a aceção de Burdeau de que o partido representa uma “associação política organizada para dar forma e eficácia a um poder de fato”.

Entretanto, no sentido mais estrito, de mobilização institucionalizada, que exclui do conceito de partidos os grupos de atuação política ocasional e as facções, o surgimento de partidos políticos organizados só se deu na segunda metade do séc. XIX.

¹⁸ ZOVATTO, Daniel. 2005. “Financiamento Dos Partidos E Campanhas Eleitorais Na América Latina: Uma Análise Comparada.” *Opinião Pública*. p. 297.

¹⁹ ZOVATTO, Daniel. 2005. “Financiamento Dos Partidos E Campanhas Eleitorais Na América Latina: Uma Análise Comparada”. *Opinião Pública*, vol. XI, nº2: pp. 287–336.

²⁰ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

Até então, o acesso à cidadania — tanto na sua dimensão ativa, materializada no voto, quanto pelo *jus honorum*, o direito de ser votado²¹ —, estava reservada às elites econômicas burguesas, inclusive pelo caráter censitário das primeiras formas de sufrágio. Só que a mesma Revolução Industrial que permitiu a melhor estruturação e expansão da atividade partidária também ensejou nas classes menos abastadas a necessidade de se organizarem e pleitearem seus interesses na esfera pública.

A partir daí, foram se delineando outros partidos, voltados para as massas, além dos chamados partidos de quadros ou de notáveis. SANTANO argumenta que, muito embora aqueles primeiros dependessem mais de subvenções estatais para seu funcionamento que os partidos de tradição burguesa, nenhum dos dois era plenamente a favor de um financiamento estritamente público. Ambos eram mais favoráveis a um modelo de autofinanciamento de partidos, pautado por limitações nos gastos partidários e de campanha e estabelecimento de tetos para os valores doados. Acreditava-se que recursos vindos do Estado poderiam comprometer e corromper a organização partidária e seu modo de atuação²². Foi justamente esse receio que veio a se concretizar no século XX.

Com a posterior constitucionalização dos partidos políticos e o reconhecimento da sua função pública após a segunda guerra mundial, as chamadas medidas *positivas* na regulamentação do financiamento político começaram a surgir. Note-se que não houve uma troca binária no sistema de financiamento inteiro, mas alguns países passaram a abrir espaço para normas de financiamento público e proibições em certas formas de doações privadas — doação por pessoa natural, por pessoa jurídica ou pelo próprio candidato.

Vitor de Moraes Peixoto aponta que eventos que desestabilizam as instituições são catalisadores de mudanças no marco regulatório do financiamento público²³. De fato, nas mais diversas democracias foram vivenciados escândalos de corrupção que destruíram paradigmas no estudo da matéria. Diz ele: “Nesse sentido, o caso Watergate é um exemplo clássico utilizado pelos especialistas (SORAUF, 1992; PALDA, 1994) para explicar as emendas realizadas na Federal Election Campaign Act (FECA), em 1974”. Após a revelação de que atividades ilícitas estavam sendo custeadas pelo fundo de campanha do presidente Nixon, foram feitas mudanças no sentido de dar mais transparência às prestações de contas eleitorais.

²¹ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 11ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 47

²² SANTANO, 2015b Apud VON BEYME, K. Political Parties in Western Democracies. Great Britain: Gower. 1985, p. 253.

²³ PEIXOTO, Vitor De Moraes. 2009. “Financiamento de Campanhas: O Brasil Em Perspectiva Comparada.” Perspectivas, São Paulo, vol. 35, pp. 91–116, 2009.

A América Latina possui um grande histórico de casos semelhantes que demonstram como uma estrutura inábil de fiscalização aliada a um quadro de grande desigualdade econômica não combinam com medidas proibitivas de financiamento. Em muitos destes países, o dinheiro proveniente do crime organizado e de atividades ilícitas, como o narcotráfico, teve um peso relevante no financiamento das campanhas, como foi o caso de Ernesto Samper, na Colômbia²⁴.

Com efeito, a repentina necessidade de um grande volume de recursos para o funcionamento dos partidos sem que houvesse uma efetiva regulação de como tais recursos seriam captados propiciou o surgimento de um sistema de financiamento ilegal, sobretudo na América Latina pelo envolvimento do narcotráfico nas doações de campanha²⁵.

A proibição de doações privadas em campanhas eleitorais se mostra, ao longo do tempo, ineficaz no combate à corrupção política e ao desequilíbrio de forças na disputa eleitoral. No caso brasileiro, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/71), que proibia as doações por pessoa jurídica, vigorava à época em que foi instaurada a CPI PC Farias, que investigou e constatou o recebimento de doações irregulares (o chamado “caixa 2”) na campanha presidencial de Fernando Collor e culminou na instauração de processo de *impeachment* e, posteriormente, na sua renúncia.

O relatório final da CPI afirma que a legislação brasileira era proibitiva demais e não levava em conta a inevitabilidade do fluxo de recursos privados em campanhas eleitorais. A CPI concluiu que as doações eram realidade em todas as democracias e a sua proibição cria um abismo entre as entradas e saídas de recursos numa campanha que acabara por estimular seu descumprimento.

De onde vem o dinheiro necessário? Os recursos obtidos através das contribuições de militantes estão longe de dar conta desses montantes. Tampouco a ajuda do Estado, através do Fundo Partidário, resolve, já que, em nosso País, esse fundo é mínimo. Assim, o apelo ao setor privado aparece como caminho salvador, apesar de proibido por lei. O hiato entre a necessidade de gastos e o montante arrecadado legalmente dá a medida da hipocrisia, tida por quase todos como necessária, e assim as campanhas eleitorais fazem-se, sabida e assumidamente, ao arrepio da lei. A legislação brasileira sobre controle de gastos é considerada irreal e mesmo excessivamente rigorosa, e a imprensa, nos últimos meses, é rica em declarações nesse sentido²⁶. (P. 303-304).

²⁴ ZOVATTO, Daniel. 2005. “Financiamento Dos Partidos E Campanhas Eleitorais Na América Latina: Uma Análise Comparada.” *Opinião Pública*. p. 291.

²⁵ ZOVATTO, Daniel. 2005. “Financiamento Dos Partidos E Campanhas Eleitorais Na América Latina: Uma Análise Comparada.” *Opinião Pública*. p. 296.

²⁶ Congresso Nacional. Requerimento nº 52, de 1992, que deu origem à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “PC FARIAS”, p. 304.

Assim, a ideia do financiamento público como ferramenta infalível para a moralização da política perdeu seu apelo inicial e o debate passou a favorecer os defensores da regularização das doações de campanha com limites claros e mecanismos de prestação de contas.

Afinal, não se pode olvidar que as normas devem dialogar com a realidade para além do seu plano de validade. O legislador não pode fechar os olhos para os efeitos que a norma toma quando em contato com o meio social, sobretudo quando já permanece na memória da população as consequências desastrosas do financiamento ilegal.

Seguindo a doutrina da efetividade das normas constitucionais, Luís Roberto BARROSO defende a necessidade de se conceber normas com efetividade ou eficácia social²⁷, que significa o pleno desempenho da norma na realidade fática, a sua realização social. Nas palavras do autor “simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social”²⁸.

A proposta de financiamento privado consiste, então, em deixar para os próprios partidos a responsabilidade pela captação dos seus recursos. Ela possibilita um melhor controle da influência privada nas eleições — o que já se mostrou inevitável —, pois publica as entradas de recursos para os candidatos ou partidos. Seu implemento representa um alívio nas despesas do orçamento público, além de possibilitar a expansão da atividade política para além do que se permitia num financiamento público, como na promoção de uma cultura política²⁹. O caminho da regularização implica mesmo numa ampliação das possibilidades de participação política, posicionando o eleitor tanto como fiscal, pelo seu livre acesso às finanças dos candidatos, como realizador da campanha eleitoral, pelo seu apoio financeiro.

Com relação as fontes de financiamento privado, a classificação criada por MARTINEZ SOSTEDRA e complementada por SANTANO³⁰ em i) recursos próprios, que podem consistir em quotas de filiados, patrimônio próprio do partido ou candidato, publicações e outras atividades desenvolvidas pelo partido e aportes de cargos públicos e candidatos; e ii) recursos de caráter privado, como empréstimos, doações, atividades

²⁷ BARROSO, Luís Roberto. “Curso de Direito Constitucional Contemporâneo”. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013 p. 243.

²⁸ BARROSO, Luís Roberto. “Curso de Direito Constitucional Contemporâneo”. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013 p. 243.

²⁹ SANTANO, Ana Claudia. “O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado”, 2ª Ed. Curitiba, Íthala, 2016, p. 50.

³⁰ SANTANO, Ana Claudia. “O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado”, 2ª Ed. Curitiba, Íthala, 2016.

empresariais *crowdfunding* ou *microfundraising*, ingressos atípicos e ingressos transferidos por associações ou fundações ligadas aos partidos.

Argumenta-se que a regularização do financiamento privado na atividade política é eficaz na promoção de um processo eleitoral transparente, pois aumenta o vínculo dos políticos com o eleitorado, que passa a ter mais informações para decidir seu voto, como quem patrocina a campanha de cada candidato, quais são as agendas destas empresas, etc.

Por esta razão, o financiamento privado também tem o potencial de inibir práticas corruptas, pois um controle na prestação de contas dos partidos acompanhado de limites de gastos torna menos favorável o financiamento irregular, pois fornece tanto aos doadores quanto aos receptores um caminho de financiamento pela legalidade.

Outra questão muito em pauta quando se defende o financiamento privado é seu uso para a ampliação das possibilidades de participação política, já que ao mesmo tempo fomenta a relação de confiança entre partidos e cidadãos; estimula o trabalho das organizações locais dos partidos; e acaba incentivando a democracia interna política³¹.

Obviamente, permitir a participação desses entes no processo eleitoral requer balizas rígidas e igualitárias. Outras propostas consistem em vedações à doação de uma mesma empresa a vários partidos ou candidatos de partidos distintos, vinculando o partido a uma espécie de “doação ideológica”.

Por outro lado, também são conhecidas as distorções que um modelo excessivamente voltado para o financiamento privado pode causar. SANTANO argumenta que seria impossível garantir a plena independência dos partidos dos interesses de seus financiadores. Tampouco se preservaria a igualdade de oportunidade entre os partidos, pois a regulação do financiamento também não estaria livre de captura por forças econômicas.

Em todo caso, é inquestionável que o financiamento privado gera inconvenientes. O dinheiro é sempre um fator potencial de perda de autonomia no sistema político como tal. Também é, evidentemente, um instrumento de “dominação” política no seu sentido clássico e pode distorcer a política ao ponto de se tornar essencial para articular consensos³².

Talvez por tais problemas serem inevitáveis não exista um sistema puramente público hoje em dia. Adota-se aqui esta ideia, mas com a ciência de que é necessária uma análise bem

³¹ SANTANO, Ana Claudia. “O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado”, 2ª Ed. Curitiba, Íthala, 2016, p. 52.

³² SANTANO, Ana Claudia. “O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado”, 2ª Ed. Curitiba, Íthala, 2016, p. 53.

mais detalhada das fontes de doações descritas por SÓSPEDRA e SANTANO para que se conclua pelo benefício ou não de determinados tipos de ingressos.

Para isso, serão analisados modelos de financiamentos de países com contextos históricos e tradições políticas distintas, a fim de evidenciar que não existe fórmula infalível, mas experiências em vários cenários que podem ajudar no desenho de um modelo adequado ao cenário brasileiro.

1.3. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS COM MODELOS MISTOS

1.3.1. Alemanha

O sistema de financiamento político alemão está fundado no princípio da igualdade de partidos, assim como todo o modelo representativo. O sistema alemão alia elementos de pleitos majoritários e proporcionais para formar um complexo sistema que, apesar de ser de difícil assimilação para o eleitor, cumpre bem a função de dar estabilidade aos governos e aproximar o eleitor dos partidos e candidatos eleitos³³.

As vagas do *Bundestag* são preenchidas segundo duas eleições distintas. Uma eleição majoritária, seguindo um modelo distrital uninominal, onde é escolhido um deputado para cada um dos 299 distritos; e outra eleição proporcional, baseada em listas fechadas formadas pelos partidos em cada um dos 16 estados-membros alemães. A primeira contribui para a aproximação entre deputados eleitos e seus eleitores, a segunda busca garantir a proporcionalidade de representação dos partidos políticos, aspecto não considerado no pleito majoritário.

Importa observar que o princípio da igualdade de oportunidades que forma o “Estado de partidos” alemão pode ser entendido sob dois vieses, de acordo com FERNÁNDEZ VIVAS: como que todos partam do mesmo ponto para a competição, ou como igualdade na própria competição política.

O modelo atual de financiamento público alemão é misto e seus arranjos atuais são fruto de um longo processo de diálogos institucionais entre o Parlamento e o Tribunal Constitucional Alemão.

³³ PONTES, R. C. M., VAN HOLTHE, L. O. “O sistema eleitoral alemão na reforma de 2013 e a viabilidade de sua adoção no Brasil”. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Abril/2015.

A partir dos limites fixados jurisprudencialmente pelo Tribunal Constitucional ao longo de décadas, o legislador optou por um sistema de financiamento que equilibra subvenções públicas com recursos privados, de modo que o financiamento público não supere o privado. A legislação buscou fomentar doações privadas por meio de dedução fiscal no imposto de renda. Também, é de vital importância ao sistema de financiamento as subvenções destinadas às fundações dos partidos³⁴.

Os critérios de distribuição de recursos no financiamento público alemão estão previstos na Lei dos Partidos Políticos (Parteiengesetz, de 24.7.1967) e usam a quantidade de votos obtidos pelo partido como barreira para a obtenção de recursos — 0,5% dos votos obtidos para o *Bundestag* e o Parlamento Europeu, e 1% para as eleições estaduais. As quantias do financiamento público são definidas anualmente pelo presidente do *Bundestag*. O financiamento público é de 0,85 centavos de euro por voto válido nas últimas eleições europeias, estaduais e, para o *Bundestag*, até o limite de quatro milhões de votos. Se obtidos mais votos o valor diminui para 0,70 centavos de euro por voto adicional. Das quotas de filiados e doações por pessoas físicas, os partidos recebem 0,38 centavos de euro por euro recebido.

Doações a um partido superiores a 50.000 euros devem ser publicadas pelo presidente do *Bundestag*. No site do Bundestag, há listagem com o nome do doador (pessoa física ou jurídica), quantia, partido e data. Quantias superiores a 10.000 euros devem ser listadas no relatório anual do partido.

Existe a vedação a doações oriundas de instituições de caridade, associações profissionais, de fundações e associações sem fins lucrativos ou religiosas; de empresas total ou parcialmente pertencentes ao Estado, desde que sua participação direta no setor público seja superior a 25% e doações anônimas acima de 500 euros, concedidas com finalidade de obter vantagens específicas.

Dessa forma, com as restrições referidas acima, o modelo alemão admite financiamento dos partidos e das campanhas com recursos públicos e privados. No que concerne aos privados, as doações de pessoas físicas devem ser feitas por meio da declaração de imposto de renda (o que é praxe em quase todo o mundo desenvolvido, pois garante a autenticidade da contribuição)³⁵.

O Ministro Gilmar Mendes, em seu voto no julgamento da ADI 4.650, também assinala que o modelo alemão permite a mescla entre os recursos utilizados para o financiamento das atividades ordinárias dos partidos (fora do período eleitoral) e para as

³⁴ Min. Gilmar Mendes, ADI 4650, p. 18.

³⁵ Min. Gilmar Mendes, ADI 4650.

atividades extraordinárias, conhecidos na doutrina americana como *soft money* e *hard money*, respectivamente.

1.3.2 EUA

Nos Estados Unidos da América, a regulação do financiamento político também é marcada por diálogos constitucionais entre o Legislativo e o Judiciário. Este sistema, porém, difere do alemão por ser centrado na figura dos candidatos em detrimento do protagonismo partidário, algo que muito se assemelha à tradição política brasileira³⁶.

Muito embora seja dada aos candidatos a escolha entre um financiamento público com restrições para o recebimento de doações, ou privado, sem o recebimento de subvenções públicas; na prática o modelo americano é preponderantemente privado, sobretudo nas eleições presidenciais. Não obstante a tradição liberal do país, parte desta realidade se deve aos últimos julgamentos da Suprema Corte Americana no que diz respeito a constitucionalidade de determinadas modalidades de participação privada no financiamento eleitoral. A legislação americana por muito tempo procurou distinguir a regulamentação do financiamento das atividades realizadas pelos partidos (o chamado *soft money*) e as contribuições destinadas à campanha eleitoral dos candidatos (*hard money*). Em repercussão ao escândalo de *Watergate*, o Congresso aprovou em 1974 emendas ao *Federal Election Commission Act*, que deu origem a uma agência bipartidária responsável por fiscalizar as eleições, estabeleceu limites para as doações e os gastos de campanhas dos partidos e comitês, bem como o uso de recursos próprios dos candidatos; criou mecanismos de transparência e controle das contas; e viabilizou a possibilidade do financiamento público de campanha nas eleições presidenciais — o candidato que por este modelo optasse não poderia, porém, receber doações ou realizar gastos oriundos de recursos que não fossem os públicos.

Algumas destas questões foram submetidas à apreciação da Suprema Corte em 1976, no caso *Buckley v. Valeo*. Alegou-se que algumas limitações impostas pelo Congresso violariam a liberdade de expressão, que abrange também o direito à viabilização econômica da propagação de determinado discurso político. A Corte reconheceu a limitação de doações constitucional, por manter uma igualdade de tratamento entre as forças políticas. Entretanto, julgou inconstitucional a limitação de gastos por parte dos partidos e dos comitês. O

³⁶ ZOVATTO, Daniel. 2005. “Financiamento Dos Partidos E Campanhas Eleitorais Na América Latina: Uma Análise Comparada.” *Opinião Pública*, vol. XI, nº2: pp. 287–336.

argumento utilizado foi que a lei, neste sentido, estaria minando a liberdade dos cidadãos de utilizarem recursos próprios como forma de participação dos debates políticos, sobretudo no direito de se associarem em comitês com o intuito de apoiar determinado candidato, prática cultural nos Estados Unidos, que toma atualmente proporções inesperadas.

O resultado da regulamentação legislativa, no que toca ao financiamento privado e com os crivos exercidos pela Suprema Corte, foi a limitação das doações privadas às campanhas eleitorais, mas com a impossibilidade de se regulamentarem os gastos dos cidadãos, individualmente ou associados, com o discurso político, em homenagem à liberdade de expressão, de modo que se erigiu algum controle sobre contribuições às campanhas (entradas de recursos), mas pouco se fez com relação aos gastos dessas mesmas campanhas (saídas de recursos)³⁷.

As limitações aprovadas pelo congresso e reconhecidas pela corte americana criavam barreiras para as entradas de recursos nas campanhas eleitorais, mas não impediam a livre entrada de recursos nas contas dos partidos, sob o argumento de que a obstrução do financiamento das atividades ordinárias dos partidos feria a liberdade de expressão política. Estes recursos de *soft money* não estavam sujeitos a fiscalização tão rígida quanto a do *hard money*, destinado diretamente aos candidatos. Note-se que aqui a lei de financiamento dava aos candidatos um caminho para o custeio das suas campanhas sem depender diretamente dos partidos³⁸.

Não tardou para que esta brecha fosse utilizada para o fluxo de recursos dos candidatos e as contribuições genéricas aos partidos foram crescendo exponencialmente, até que em 2002 o Congresso aprovou o *Bipartisan Campaign Reform Act*, que buscou controlar o uso do *soft money* nas campanhas eleitorais e proibiu a manifestação independente de pessoas jurídicas no processo eleitoral, que costumavam montar comitês de apoio independente a determinado candidato e, assim, viabilizar a entrada de recursos nas campanhas.

Mais uma vez a decisão do Congresso foi submetida à Suprema Corte, no caso *McConnell v. FEC*, que reconheceu que as limitações não violaram a liberdade de expressão, pois contribuições a um partido ou candidato não são destinadas às eleições, restando preservada a liberdade de expressão. A polêmica decisão, por 5 votos a 4, argumentou que a ofensa ao direito seria mínima e ali se buscava prevenir uma “aparente corrupção”.

Não obstante, em 2010, no caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, a Corte analisou novamente o *Bipartisan Campaign Reform Act*. A Suprema Corte mudou seu

³⁷ Min. Gilmar Mendes, ADI 4650, p. 12

³⁸ SANTANO, Ana Claudia (2016). “O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado”, 2ª Ed. Curitiba, Íthala, 2016, p. 142.

entendimento e afirmou que a primeira emenda à Constituição dos EUA, referente à liberdade de expressão, não poderia ser interpretada de forma restritiva, de modo que, se é constitucionalmente garantido ao indivíduo livremente expressar-se sobre assuntos político-eleitorais, inclusive com o aporte de recursos financeiros para divulgar sua mensagem, de igual maneira um grupo de indivíduos pode associar-se para fazer a mesma coisa, engajando-se no debate político-eleitoral. O mesmo princípio serviu para proteger a liberdade de imprensa, visto que a maior parte da mídia se constitui por pessoa jurídica.

De acordo com Alberto Afonso MONTEIRO³⁹, a decisão da Corte manteve os entendimentos principais de *Buckley v. Valeo* no sentido de: i) proteger os gastos independentes, inclusive os realizados pelos PACs (*Party Action Comitees*) ou Super-PACs que adquiriram grande poder de investimento nas campanhas; ii) o entendimento de que a liberdade de expressão pode ser ponderada para garantir certa proteção contra práticas corruptas.

Pode-se perceber que nos Estados Unidos as motivações que levaram a regulação do financiamento de campanhas eram mais por um processo eleitoral transparente e livre de corrupção do que pela efetiva igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições⁴⁰.

1.4. A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O Brasil começou a dedicar instituições para a regulação do processo eleitoral em 1930, com a criação da Justiça Eleitoral, junto com a criação de uma comissão destinada a elaborar uma reforma no processo eleitoral. Este período marcou o fim da Primeira República, seguido da promulgação do Código Eleitoral de 1932 e da Constituição Federal de 1934.

Os referidos diplomas não vigoraram por muito tempo, sendo interrompidos pela instauração do Estado Novo. Ao final do regime, o presidente Getúlio Vargas editou o Decreto-Lei 7.586, de 14 de maio de 1945, que regulamentou as eleições que ocorreriam em dezembro e criou o sistema eleitoral proporcional de listas abertas que temos hoje.

³⁹ MONTEIRO, Alberto Afonso. “Private Funding of Political Campaigns: comparative analysis of the law in the United States and in Brazil”, em: Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE, Belo Horizonte, ano 7, n. 12 p. 9-30, jan./jun. 2015.

⁴⁰ MONTEIRO, Alberto Afonso. “Private Funding of Political Campaigns: comparative analysis of the law in the United States and in Brazil”, em: Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE, Belo Horizonte, ano 7, n. 12 p. 9-30, jan./jun. 2015.

Após a promulgação da Constituição de 1946, foi aprovado novo Código Eleitoral, em 1950, que foi substituído, em 1965, pelo Código Eleitoral atualmente em vigor.

Muito embora o Código de 1950 já possuísse capítulo dedicado à prestação de contas, sua fiscalização só passou a ser feita pela Lei nº 4.740/65 a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, em pleno regime militar. Este foi o primeiro diploma a proibir a entrada de recursos oriundos de pessoas jurídicas para os partidos, no seu artigo 56⁴¹. O mesmo dispositivo foi transplantado na nova Lei dos Partidos, nº 5.682, de 1971 e adicionou a vedação a “entidade de classe ou sindical” (art. 91, IV).

A legislação vigorou até a revelação de escândalos que apontavam para o financiamento irregular na campanha do Presidente Fernando Collor, em 1992. O relatório da CPI PC Farias, que investigou as denúncias contra o ex-presidente, levou ao seu processo *impeachment* e posterior renúncia. Vale ressaltar que os eventos ocorreram sob a égide de uma legislação proibitiva para a influência privada, mas não impediu que ela tomasse formas escusas para alcançar seus objetivos.

O relatório da CPI reconheceu que a legislação brasileira era deveras proibitiva, portanto, ingênua em fechar os olhos para a realidade que é a participação privada no processo político. Defendeu-se que aquelas operações que funcionavam à margem da legalidade deveriam ser regulamentadas e a troca da proibição intransigente pela rígida fiscalização nas entradas de recursos e, sobretudo, saídas na criação de tetos de gastos das campanhas eleitorais.

Em decorrência da queda do presidente Collor e todo o clamor em torno da matéria, foi editada a Lei nº 8.713, que disciplinou a administração financeira das campanhas; trouxe regras para instituição dos comitês partidários estabeleceu a responsabilidade de candidatos e partidos; estipulou as formas de recebimento e movimentação de recursos pelas campanhas e limitou as doações de pessoas físicas e jurídicas, as quais eram antes vedadas de contribuir.

A lei foi regulamentada pela Resolução TSE 14.426, e em 1994 voltaram a ser admitidas as doações por pessoas jurídicas aos partidos e candidatos. As mesmas disposições

⁴¹ Lei nº 4740/65: Art. 56. 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 recurso de autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas nos incisos I e II do art. 60, e no art. 61;

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

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

foram mantidas pela Lei das Eleições (LE), que resguardou o espaço para os partidos definirem os próprios tetos de gastos de suas campanhas.

Hoje, em virtude dos novos escândalos políticos envolvendo campanhas presidenciais, o modelo de financiamento figura como pedra de toque nas discussões por uma reforma política. A operação deflagrada pela Polícia Federal chamada “Lava-Jato” constatou massivo esquema de corrupção envolvendo o pagamento de propina por meio de contratos de empreiteiras e a estatal Petrobras. As denúncias apontam que os recursos foram destinados ao financiamento de campanhas eleitorais.

A investigação revela que o patrimônio público estaria sendo saqueado por forças políticas. Os recursos serviriam para manter a boa vida dos mandatários, mas não apenas isso. O esquema se afigura verdadeiro método de governar: de um lado, recursos do Estado fluiriam para forças políticas; de outro, financiariam a atividade político-partidária e de campanhas eleitorais, a corrupção de agentes públicos, a manutenção de base partidária fisiológica, a compra de apoio da imprensa e de movimentos sociais e, claro, o luxo dos atores envolvidos. Ou seja, cuidava-se de método criminoso de governança, que visava à perpetuação de um partido no poder, por meio do asfixiamento da oposição⁴².

No epicentro destes eventos ocorreu o julgamento da ADI 4.650/DF. A ação atacava dispositivos das Leis nº 9.096/95 e 9.504/97 para declarar i) a inconstitucionalidade das doações feitas por pessoas jurídicas a partidos e campanhas eleitorais e ii) a inconstitucionalidade dos limites estabelecidos para as doações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas e uso de recursos próprios dos candidatos.

A ADI julgou parcialmente procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos que autorizavam a doação por pessoa jurídica nas campanhas e reconheceu constitucional a legislação que versa sobre as doações de pessoas físicas e os gastos próprios pelo candidato. Entre os argumentos utilizados no voto vencedor predominou a promoção de um processo eleitoral igualitário, partindo do princípio de que pessoas jurídicas não possuem o direito fundamental a participação política da mesma maneira que pessoa natural o detém. No mesmo sentido, entendeu-se que a definição de corrupção seria muito mais ampla do que o *quid pro quo* delimitado pela Suprema Corte Americana, e envolveria a própria ideia do débitos em "favores" do financiado para com seus financiadores.

A decisão do Supremo Tribunal Federal nos coloca num arcabouço normativo semelhante ao da eleição de Fernando Collor. O custo das campanhas permanece crescendo, a necessidade de financiamento é a mesma e o interesse da esfera privada em financiar campanhas subsiste. O efeito que a decisão gerou no Congresso Nacional foi a aprovação da

⁴² Min. Gilmar Mendes, ADI 4650, p. 35.

Lei nº 13.165/2015, que trouxe modificações profundas no processo eleitoral. No que tange ao financiamento de campanhas a grande modificação trazida foi a limitação dos gastos de campanha dos candidatos com base num montante inferior ao dos gastos declarados nas eleições anteriores da mesma circunscrição⁴³.

A regulação enseja um aumento substancial nas responsabilidades da Justiça Eleitoral, que terá, já nas próximas eleições, que realizar um controle de gastos mais rígido num universo estimado de 540 mil candidatos.

Os cenários possíveis da nova legislação já estão sendo vislumbrados, e existe grande receio de que as proibições levem mais uma vez a práticas dos candidatos à margem da legalidade, como a clandestinidade de doações de pessoas jurídicas, por meio do caixa 2 ou o estímulo à prática sistemática de crimes de falsidade, com o uso de doadores “laranja”⁴⁴.

Feitas essas breves considerações acerca da doutrina que permeia as propostas de financiamento político de campanhas, passa-se agora a analisar qual foi a *ratio* utilizada pelos ministros do STF na apreciação da ADI, para que se possa traçar um padrão argumentativo que seja útil num eventual momento de diálogo constitucional entre o Supremo e o Congresso. Acreditamos que a possibilidade de superação legislativa de determinados pontos da decisão do Supremo junto com a experiência adquirida nas próximas eleições municipais possa auxiliar na busca pelo melhor modelo de financiamento para o Brasil.

⁴³ Lei 13.165/15, art. 5º: O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei(...)

⁴⁴ MENDES, Gilmar. “Reforma eleitoral: o que esperar das eleições municipais de 2016?”. Revista Consultor Jurídico, 2 de abril de 2016. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2016-abr-02/observatorio-constitucional-reforma-eleitoral-esperar-eleicoes-municipais-2016>. Último acesso em 15/5/2016.

2. A ADI 4.650/DF E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Entre as diversas considerações feitas pelos ministros, existe o consenso quanto à necessidade do uso de recursos públicos para viabilizar as campanhas eleitorais em maior ou menor grau. O ponto de divergência restou, sobretudo, na interferência ou não da esfera privada no processo eleitoral. Portanto, aqui serão analisados os argumentos utilizados pelos ministros no sentido de autorizar ou não este tipo de recursos. Posteriormente, serão analisados os princípios evocados na Ação para lançar um novo olhar sobre sua realização por meio justamente do que se buscava proibir: a influência privada na política.

Cabe aqui ressaltar que a decisão do STF não instaurou um sistema de financiamento exclusivamente público, pois continuam permitidas as doações por pessoa natural e o aporte de recursos pelo próprio candidato. Entretanto, como se demonstrará adiante, os critérios utilizados para a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que permitiam as doações por pessoas jurídicas não foram aplicados para a apreciação da constitucionalidade dessas outras modalidades de financiamento privado.

O STF tem o condão de dar a última palavra na decisão judicial? Então por que encerrou o debate numa decisão que não abriu espaço para o diálogo entre os vários intérpretes da CF?

2.1. ARGUMENTOS PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO

2.1.1. O STF como “fiador último da Constituição”

Esta expressão utilizada pelo eminente Min. Teori Zavascki denota o papel central do STF como garantidor da ordem constitucional. Esta ideia esteve presente também na argumentação do eminente Min. Luiz Fux, do qual destacamos:

Com efeito, não raro se vislumbram hipóteses em que se exige uma postura mais incisiva da Suprema Corte, especialmente para salvaguardar os pressupostos do regime democrático. Em tais cenários, diagnosticado o inadequado funcionamento das instituições é dever da Corte Constitucional otimizar e aperfeiçoar o processo democrático, de sorte (i) a corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo, máxime quando obstruam as vias de expressão e os canais de participação política, e (ii) a proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários, cujas demandas dificilmente encontram eco nas deliberações majoritárias.⁴⁵

Por outro lado, não restou dúvidas de que a Corte acredita que a Reforma Política é pauta que deve ser liderada pelo poder Legislativo⁴⁶, e compreende o Supremo como parte de um diálogo entre as instituições⁴⁷. Mais que isso, identifica-se uma diretriz decisória em relação a abertura da Corte para revisões legislativas, atentando-se apenas a claras violações de cláusulas pétreas nas leis posteriores; e o entendimento de que não há supremacia judicial em sentido forte no país⁴⁸.

Como observa Carlos Eduardo FRAZÃO⁴⁹, há no Supremo Tribunal Federal uma abertura dialógica para reações legislativas nas matérias eleitorais, mas a singularidade da ADI nº 4.650 foi sua decisão proibitiva extremamente ampla, que privou o debate institucional de parte significativa da matéria. Neste sentido, o Min. Teori Zavascki expôs a linha tênue que separa a verdadeira tentativa de diálogo do mero formalismo procedimental:

Cumprido desde logo registrar que o “diálogo interinstitucional” proposto constituiria, na verdade, apenas um monólogo unidirecional: o STF “exortaria” o Congresso a legislar em determinado sentido, num certo prazo, sob pena de, não o fazendo, ficar essa incumbência transferida ao Tribunal Superior Eleitoral. É, como se percebe, uma proposta inovadora, estranha e, no meu entender, incompatível com os modelos

⁴⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016, p. 35

⁴⁶ Neste sentido, na ADI 4.650/DF, posicionamento do Min. Fux p. 38

⁴⁷ Neste sentido, ADI 4.650/DF, posicionamento do Min. Roberto Barroso, p. 129; Min. Teori Zavascki, p. 153.

⁴⁸ FRAZÃO. Carlos Eduardo. “A PEC do financiamento empresarial de campanhas eleitorais no divã: a constitucionalidade material à luz da teoria dos diálogos institucionais. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE*, Belo Horizonte, ano 7, n.12,

⁴⁹ FRAZÃO. Carlos Eduardo. “A PEC do financiamento empresarial de campanhas eleitorais no divã: a constitucionalidade material à luz da teoria dos diálogos institucionais. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE*, Belo Horizonte, ano 7, n.12, p.65

constitucionais de solução de omissão ou insuficiência da atividade legislativa, especialmente no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade. Mesmo nas hipóteses especiais de procedência de ação de mandado de injunção ou de inconstitucionalidade por omissão, não haveria base constitucional para o Judiciário avançar sobre atribuições típicas do Poder Legislativo, nos moldes pretendidos, especialmente para delegá-las ao Tribunal Superior Eleitoral⁵⁰.

Assim, verifica-se um consenso na Corte a respeito da teoria dos diálogos constitucionais e da necessidade do protagonismo legislativo na condução da Reforma política, mas não se pode quantificar quanto espaço cada ministro entende ser devido ao Legislativo na interpretação constitucional do processo democrático.

2.1.2. “A Constituição proíbe expressamente a doação por Pessoas Jurídicas em campanhas”

Esta linha argumentativa não foi seguida por todos os ministros que votaram pela procedência do pedido. No entanto, argumentos de ordem pós-positivista foram usados para fundamentar as posições dos ministros que se posicionaram pela procedência do pedido.

No voto do relator, o eminente Min. Luiz Fux, foi assentado que pessoas jurídicas não poderiam possuir cidadania da mesma maneira que pessoas naturais, nas dimensões do *ius suffragii* (i.e., direito de votar), o *jus honorum* (i.e., direito de ser votado) e o direito de influir na formação da vontade política através de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular — distinção proposta por José Afonso da Silva. O argumento foi corroborado pelas ministras Rosa Weber e Carmen Lúcia e os ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Dias Toffoli. Convergiaram estes ministros no sentido de que, da interpretação dos arts. 1º, *caput*, e 14 da Constituição Federal, não se conferem direitos políticos em sentido estrito às pessoas jurídicas, logo, a estas estaria defesa a atuação no processo democrático. Segundo o Min. Dias Toffoli, "Se as pessoas jurídicas não participam do processo democrático - pois não gozam de cidadania -, admitir que possam financiar o processo eleitoral é violar um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, qual seja, o da soberania popular".⁵¹

Sem embargo do mérito da decisão, não é incomum que se julguem na Suprema Corte casos difíceis com base em argumentos de princípios. No entanto, não se pode daí inferir que toda a maioria formada pela procedência parcial da Ação tenha convergido quanto à o que a

⁵⁰ Min. Teori Zavascki na ADI nº 4.650/DF, p. 153.

⁵¹ ADI nº 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016, p. 35

Constituição *realmente* vedou. O voto do eminente Min. Roberto Barroso evidencia que, muito embora vislumbre clara inconstitucionalidade do modelo de financiamento privado atual, não descarta a possibilidade da concepção de um outro modelo que se adeque aos comandos constitucionais e abarque as doações por pessoa jurídica. Nesta toada, afirma o ministro:

Eu estarei declarando - e chegarei a esse ponto - a inconstitucionalidade das normas vigentes atualmente e do modelo em vigor atualmente. De modo que não iria adiante para inadmitir, a priori, em toda e qualquer circunstância, a vedação da participação de pessoas jurídicas, sejam empresas, sejam outras pessoas jurídicas, eventualmente num outro modelo que o Congresso pudesse vir a formatar.⁵²

Este posicionamento, de que a Constituição está em desacordo com o atual modelo, mas não com o financiamento privado em si, foi seguido por todos os ministros que acompanharam o voto divergente do eminente Min. Teori Zavascki.

Como bem explicitou o ministro que inaugurou a divergência, a Constituição proíbe o abuso do poder econômico, não seu uso. Afinal, se a proibição fosse tão ampla, nem mesmo a decisão exarada da Ação poderia ser considerada constitucional, visto que o poder econômico permeia não só as doações por pessoa jurídica, mas se reflete nas próprias doações privadas e na permissividade com que se tratou o uso de recursos próprios pelos candidatos.

Levando-se em consideração a postura receptiva da Corte para diálogos institucionais e o dissenso que existe com relação à possível constitucionalidade de um modelo diverso daquele deixado pela decisão da ADI nº 4.650/DF, pode-se afirmar que há, no financiamento de campanhas eleitorais, eventual espaço para uma regulamentação da atuação de pessoas jurídicas no jogo democrático que ainda seja vista com bons olhos pelo STF.

2.1.3. O argumento da “captura”

Este argumento foi apresentado como central para a violação do princípio republicano pelo sistema de financiamento atual. Segundo o Min. Fux o modelo ora vigente permitia a captura do poder político pelos titulares do poder econômico. Não obstante, o eminente ministro trouxe também a informação de que um grupo restrito de pessoas jurídicas é responsável pela maior parte dos recursos de campanhas no país⁵³.

⁵² ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016

⁵³ Neste sentido, o Min. Luiz Fux: "Diante desse quadro empírico, não é difícil constatar que um número restrito de pessoas jurídicas – aproximadamente 20 mil empresas, o que corresponde a menos de 0,5% do total de

Outros membros da Corte também consideraram que a influência das pessoas jurídicas permite a formação de relações escusas entre a esfera privada e o poder público, pondo em cheque tanto a moralidade dos atos dos candidatos eleitos⁵⁴, quanto a preservação do patrimônio público⁵⁵.

Este posicionamento foi combatido pelos ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes, e Celso de Mello, no sentido de que as relações promíscuas entre o agente público e as empresas privadas são fruto, sobretudo, da frágil fiscalização das doações eleitorais⁵⁶ e o tratamento pouco rigoroso que a lei dava aos crimes em questão⁵⁷. A questão do *modus operandi* das empresas, que, comumente, financiam lados opostos nos pleitos, também foi analisada pelo Min. Teori Zavascki, que atribuiu a causa das doações como “investimentos políticos” à deficiência da lei eleitoral em atribuir vedações efetivas e sanções mais severas aos crimes eleitorais⁵⁸.

O eminente Min. Teori Zavascki também chamou a atenção para a incoerência de se julgar inconstitucionais as doações pelas pessoas jurídicas pelo argumento da imoralidade que as relações financiador-candidato podem ter e julgar constitucionais as doações por pessoa natural sem levar em conta que estas também podem facilitar relações escusas:

Portanto, a não ser que se proíba toda e qualquer doação por parte de pessoas naturais (hipótese em que a igualação entre ricos e pobres se daria pela submissão de

empresas brasileiras, segundo informações do IBGE – financia as campanhas políticas no Brasil.” (ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016).

⁵⁴ Neste sentido, o Min. Joaquim Barbosa: "Assim, a propriedade, ou seja, o poder econômico, não deve mais condicionar o exercício do poder político, uma vez que o cargo público, nos tempos atuais, não é mais a propriedade de quem o exerce.”(ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016).

⁵⁵ Neste sentido, o Min. Roberto Barroso: "Penso que há também um problema em relação ao princípio republicano, e aqui é um problema mais complexo. É que a ideia de República está associada à circunstância de que os agentes públicos, os administradores, gerem alguma coisa que não lhes pertence; é uma coisa pública, uma *res publicae*, algo que pertence à coletividade. E o pacto que muitas vezes se faz, por conta do sistema eleitoral brasileiro, entre esses agentes políticos responsáveis pela gestão pública e os interesses privados que participam do processo eleitoral compromete este caráter republicano, reforçando a pior tradição brasileira de patrimonialismo...”(ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016).

⁵⁶ Neste sentido, o Min. Gilmar Mendes: "A meu ver, a problemática do financiamento de campanha não está no modelo adotado pela legislação brasileira, que permite a doação de pessoas físicas e jurídicas, mas, historicamente, na ausência de políticas institucionais que possibilitem efetivo controle dos recursos arrecadados e dos gastos durante a campanha eleitoral. (ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016).

⁵⁷ Neste sentido, o Min. Celso de Mello: "Logo, essa prática [o chamado caixa dois], a despeito da criminalização severa de determinadas práticas, o caixa dois continua, talvez, reconhecido como, pode ser, se não declarado, um crime de falso na Justiça Eleitoral, uma abordagem de caráter tributário, sonegação, talvez, mas nada mais do que isso.” (ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016).

⁵⁸ Neste sentido, o Min. Teori Zavascki: "Há evidente acanhamento da legislação ao deixar de fora muitos outros tipos de contratos - como de obras, uso de bens públicos, ou mesmo autorizações (caso da exploração de instalações portuárias) que têm por objetivo prestações de igual relevância para o interesse público, cuja realização fica sujeita aos mesmos ou até maiores riscos de colonização pelo interesse privado.” (ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016).

todos a uma proibição universal e absoluta), qualquer que seja o critério ou o nível de permissão de doações não eliminará, jamais, essa desigualdade no plano material. Sempre haverá pessoas – e talvez elas formem a grande maioria da nossa sociedade – que estarão em situação de desvantagem, porque desprovidas de recursos para fazer qualquer doação a partidos ou campanhas eleitorais, seja qual seja o valor permitido⁵⁹.

Neste ponto, o Ministro Roberto Barroso salientou que, na sistemática de financiamento ora vigente, os atos ilícitos não se resumiam ao desvio de finalidade das doações empresariais; mas havia por parte dos detentores do poder público uma cultura de extorsão e concussão das empresas que, naturalmente, mantém relações estreitas com o poder, para que destinassem recursos para as campanhas, sob pena de serem prejudicadas ou preteridas em contratações pela administração pública. Confira-se:

É um componente de imoralidade, neste modelo, que foi detectado pelo Ministro Dias Toffoli, numa entrevista dele que li num grande jornal brasileiro, em que ele observava que muitas vezes as empresas se sentem coagidas a colaborar. Acho que ele usou o termo "achacadas", mas eu nem precisaria chegar a tanto. Apenas um modelo em que as empresas podem participar, e se espera que elas participem, elas são presas fáceis da captura de quem esteja em busca desses recursos, e as pessoas vão em busca desses recursos. Eu acho que este é um modelo que favorece também a corrupção, ou favorece uma forma de extorsão não explícita de obtenção de recursos das empresas. Portanto, a questão não é de liberdade de expressão das empresas - que acho que não é o caso -, nem de liberdade econômica; é uma questão de moralidade pública, é uma questão de não estar sujeito a nenhum tipo de achaque.⁶⁰

A violação ao princípio republicano foi um dos principais fundamentos do pedido inicial. Entretanto, a posição dos ministros quanto a esta afirmação não se embasou em fundamentos jurídicos — até porque, como assinalou o ministro Gilmar Mendes, a grande maioria dos países democráticos permite o financiamento privado e não se pode dizer que não são democracias, ou que nelas vigora uma plutocracia. Aqui percebe-se o efeito catalisador dos escândalos de corrupção descritos por PEIXOTO⁶¹, pois parte dos ministros que votaram pela procedência do pedido também fez referências a eventos para trazer à tona a concepção dos efeitos nefastos do financiamento privado na política.

Pode-se dizer que toda a sociedade reage diante do vazamento de um escândalo de corrupção, e é salutar que haja indignação, mas a mais alta corte do país não pode tratar como argumento um apelo popular, até pela essência contramajoritária ínsita à Corte Constitucional. Ao proibir amplamente a participação de pessoas jurídicas de qualquer maneira no pleito

⁵⁹ ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016.

⁶⁰ ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016.

⁶¹ PEIXOTO, Vitor De Moraes. 2009. "Financiamento de Campanhas: O Brasil Em Perspectiva Comparada." Perspectivas, São Paulo, vol. 35, pp. 91–116, 2009.

eleitoral, o STF fechou as portas para um debate mais construtivo acerca do financiamento misto de campanhas.

2.1.4. “O financiamento privado impede a paridade de armas”

Este argumento foi corroborado por todos os ministros que votaram pela procedência do pedido inicial. Aludiram os ministros que as doações por pessoas jurídicas para as campanhas cria uma disputa desigual entre os candidatos⁶² e petrifica o cenário político⁶³. O Ministro Ricardo Lewandowski chamou a atenção para a desfiguração que este tipo de financiamento traz para a isonomia do voto, imortalizada no princípio americano de *one man, one vote*. A eminente Ministra Carmem Lúcia asseverou que "a igualação de doadores é que faz com que nós não tenhamos desvirtuamentos”.

Como exposto no capítulo anterior, a modernidade trouxe para o processo democrático ferramentas de grande aperfeiçoamento político, mas elevou exponencialmente os custos dos pleitos. Nesta conjuntura, dizem os ministros, o sucesso dos candidatos nas eleições vai ser diretamente proporcional ao volume de recursos dispensados em suas campanhas.

Contudo, o modelo de financiamento privado foi apontado pelo Min. Gilmar Mendes não como causa desta mazela, mas como ferramenta de combate às desigualdades. Ao destacar como a propaganda institucional é usada pelos agentes públicos como meio de propaganda eleitoral antecipada, o ministro expôs como a paridade de armas continua prejudicada mesmo diante de um financiamento — em tese — estritamente público, tendo em vista que os detentores do poder continuariam a ter vantagem sobre os candidatos de oposição, pois dispõem de mecanismos institucionais para começar uma campanha antecipada e sair na frente na disputa. Também foi ressaltado que a implementação de um modelo estritamente público seria muito mais grave para a perpetuação deste cenário. Por meio de um

⁶² Neste sentido, o Min. Luiz Fux: "Não bastasse, outra consequência da adoção deste modelo é que o peso político atribuído à participação de uma pessoa jurídica variará de acordo com a sua renda. Quanto maior o poderio econômico da empresa doadora maior será a sua capacidade de influenciar decisivamente no resultado das eleições, o que induziria à indesejada *plutocratização* da política brasileira." (ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016).

⁶³ O Min. Marco Aurélio: "Não se pode acreditar, sob pena de ingenuidade indisfarçável, que a distinção no financiamento está atrelada a questões ideológicas. A análise empírica das doações aos partidos reforça o argumento. Nas eleições de 1994 e de 1998, os considerados “partidos de direita”, titulares do poder federal à época, receberam três vezes mais doações em comparação aos partidos reputados “de esquerda”, como o Partido dos Trabalhadores – PT. Nas eleições de 2012, verificou-se relativo equilíbrio no financiamento das campanhas, tendo sido o Partido dos Trabalhadores – PT, com pequena diferença em comparação ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e ao Partido da Social Democracia do Brasil – PSDB, a agremiação mais beneficiada com as doações. Evidencia-se, portanto, que o financiamento favorece os partidos maiores e detentores dos cargos eletivos.” (ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016).

estudo de direito comparado, o ministro evidenciou que a certeza do recebimento de recursos fixos pelos candidatos pode acarretar em uma *cartelização* do sistema partidário. Confira-se:

Ademais, havendo financiamento público, ainda que parcial e minoritário, de partidos e campanhas, os países europeus preocupam-se em bem regulamentar esse fluxo de recursos visando a impedir que partidos tornem-se indistinguíveis do aparelho estatal, bem como a estimular que guardem conexões reais com a parcela da sociedade que representam.

Além disso, busca-se cuidar do tema de forma justa e preservadora da igualdade de chances para que novos partidos possam surgir na paisagem política. Assim, a distribuição de recursos públicos deve atentar para tal aspecto, o que contribui, junto com a proibição de financiamento exclusivamente público, para impedir a cartelização do sistema partidário⁶⁴.

Em seguida, o ministro denunciou que a verdadeira causa da petrificação do cenário político atual era o aparelhamento estatal que os políticos detentores de cargos eletivos se permitiam fazer, por meio da captação de recursos ilícitos pelas empresas para as contas de partidos e candidatos, possibilitando o fechamento de um ciclo de perpetuação no poder. Assim, o financiamento privado de campanha seria o único recurso disponível aos candidatos de oposição apto à "igualar" as forças com os candidatos que, no ano eleitoral, detêm o controle da máquina pública.

O voto do Ministro Gilmar Mendes segue o mesmo raciocínio da divergência aberta pelo Ministro Teori Zavascki⁶⁵, que não enxergam o simples implemento de um modelo de financiamento público como medida eficaz para combater práticas ilícitas nas campanhas eleitorais.

Podemos dizer, junto à SANTANO, que não há resposta correta, tampouco um modelo perfeito para financiamento da política numa sociedade. A elaboração de uma fórmula de financiamento de campanhas verdadeiramente democrático requer o estudo dedicado da conjuntura política, social, jurídica e cultural de um país, que não envolve polarizações ou vedações absolutas descoladas da realidade.

No que tange à abertura de espaços de diálogo constitucional deixadas da decisão do Supremo Tribunal Federal para o Congresso Nacional, pode-se dizer que não foram franqueadas muitas oportunidades de atuação do Legislativo que não incorram em reversão legislativa caso seja adotado um ponto de vista mais realista pelos parlamentares.

Em suma, os argumentos mais utilizados pelos ministros que votaram pela procedência total ou parcial do pedido da ADI nº 4.650/DF defendiam os princípios evocados

⁶⁴ ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016.

⁶⁵ Neste sentido, o Min. Teori: "É evidente, portanto, que o exercício dos postos de poder já confere ao seu titular e ao respectivo partido uma natural e significativa vantagem estratégica no plano da disputa eleitoral." Idem.

na inicial, a dizer: o princípio democrático, o princípio republicano e o princípio da isonomia. Entretanto, os votos divergentes também evocaram os mesmos princípios, mas para demonstrar que a decisão não resultaria em protegê-los e incorreria mesmo em vulnerá-los.

É indubitável que as razões defendidas por ambas as posições são plausíveis e igualmente válidas no plano teórico, mas não parece ser razoável se defender uma proibição total das doações de pessoas jurídicas, visto que também são contenções importantes do direito de participação política⁶⁶.

Adiante, será defendido que a integridade dos princípios em comento não seria afetada em caso de revisão legislativa a partir duma análise do arcabouço jurídico que os envolve a Constituição de 1988.

⁶⁶ SANTANO, Ana Claudia (2016). "O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado", 2ª Ed. Curitiba, Íthala, 2016, p. 79.

2.2. DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EVOCADOS

2.2.1. Da realização do princípio republicano

Na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF, o princípio republicano foi evocado para proteger o processo democrático de conjunturas que favoreceriam a multiplicação de relações escusas entre agentes privados e agentes públicos. A maioria dos ministros assentou que o modelo de financiamento vigente à época violava tal princípio e apontou a participação de pessoas jurídicas como um dos fatores que contribuíam para a malversação dos recursos públicos.

Com a devida vênia, não se pode extrair da pouquíssima experiência que tem a democracia brasileira com o modelo misto de financiamento que as mazelas do nosso sistema não ocorreriam em um financiamento estritamente público. Tampouco se pode dizer que outras democracias chegaram a conclusão semelhante. Todos os países analisados neste trabalho experimentaram diversos arranjos de financiamento e hoje decidiram por um sistema misto, cada qual à sua maneira.

Podemos dizer, junto à SANTANO⁶⁷ e ZOVATTO⁶⁸, que os sistemas democráticos mais estáveis atualmente não possuem modelos estritamente públicos ou privados de financiamento, mas aperfeiçoam constantemente seus modelos híbridos⁶⁹ em busca de uma harmonia.

Para fundamentar a tese da inicial o Conselho Federal da OAB colocou que o dever constitucional que recai sobre o legislador é de prevenir o sistema representativo de violações aos princípios constitucionais, mas não assumiu como consequência lógica que isso se alcance com o banimento total das doações de pessoas jurídicas. Como aduz o autor do pedido:

Isto não significa que a única opção possível para o legislador seja impor o financiamento público de campanha, mas sim que, no mínimo, devem ser estabelecidos limites e restrições significativas ao seu financiamento privado, para proteger a democracia de uma influência excessiva e deletéria do poder econômico⁷⁰.

⁶⁷ SANTANO, Ana Claudia (2015a). O “canto da sereia” da proposta do financiamento público exclusivo de campanhas dentro da reforma política: expectativas ambiciosas em um contexto pouco promissor. Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 43-56, jan./jun. 2015.

⁶⁸ ZOVATTO, Daniel. 2005. “Financiamento Dos Partidos E Campanhas Eleitorais Na América Latina: Uma Análise Comparada.” Opinião Pública, vol. XI, nº2: pp. 287-336.

⁶⁹ KANAAN, A., “Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo.” In Temas de Direito Eleitoral no Século XXI, Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, pág. 271-313.

⁷⁰ ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016.

Sem embargo da vetusta fundamentação trazida pelos ministros favoráveis ao pedido inicial, é de se observar que o princípio republicano foi evocado para afastar nosso modelo de financiamento das doações por pessoas jurídicas, mas no tocante às doações por parte de pessoas naturais ou dos gastos dispensados pelos próprios candidatos, a Suprema Corte julgou ser dever do legislativo se manifestar sobre a questão.

Ora, se o argumento que parte do pressuposto de que a permissão à doações de pessoas jurídicas implica na captura dos agentes públicos, como não chegar a mesma conclusão com relação aos recursos privados provenientes de pessoas naturais ou do próprio candidato?

Pode-se arguir, obviamente, que o volume de doações privadas decorrentes de pessoas jurídicas corresponde à grande maioria dos recursos privados nas campanhas — mais de 95% do volume de ingressos nas contas de campanha das eleições de 2012 vieram de pessoas jurídicas⁷¹, e que as mesmas empresas destinam recursos a candidatos adversários, em claro desvirtuamento do ato democrático que se coaduna no apoio material à um projeto político. No entanto, se a mesma *ratio* fosse aplicada às outras modalidades de contribuição privada, não seria possível a concepção de outro modelo que não fosse o estritamente público.

O min. Teori Zavascki chamou a atenção para a incoerência de atribuir *a priori* a todas as doações empresariais intenções escusas e a totalidade das doações por pessoas físicas um virtuoso compromisso democrático:

Diz-se, por outro lado, que pessoas jurídicas só contribuem por interesse. Não se contesta esse fato. Todavia, é exatamente isso o que ocorre também com as pessoas naturais: suas contribuições não podem ser consideradas desinteressadas. Nem num caso, nem no outro, entretanto, há de se afirmar que os interesses a que visam as contribuições para partidos ou campanhas políticas sejam, invariavelmente, interesses ilegítimos. Não se mostra assim, por exemplo, o interesse de pessoas jurídicas em ver eleitos candidatos favoráveis a impulsionar certas reformas legislativas de natureza econômica, ou tributária, ou trabalhista, ou em ver priorizadas políticas públicas na área de infraestrutura, ou de expansão de empregos, ou de industrialização ou de desburocratização. É claro que há também interesses escusos movendo doações de pessoas jurídicas, mas seria igualmente ingênuo afirmar que os interesses que movem pessoas naturais a contribuir para campanhas sejam, sempre, interesses legítimos. A realidade está repleta de exemplos em sentido contrário, alguns até da mais alta gravidade, como é o caso de candidaturas sustentadas por organizações criminosas.⁷²

⁷¹ Dados obtidos por meio das bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em <<http://tse.jus.br/>>, acesso em 22/7/16; e do website “Às Claras”, disponível em <<http://www.asclaras.org.br/@index.php>>, acesso em 22/7/16.

⁷² Min. Teori Zavascki, ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016.

A decisão exarada na ADI 4.650 deixou livre o caminho para a manutenção de vínculos antirrepublicanos entre o poder público e os interesses privados a partir de doações privadas de pessoas naturais, pois não declarou inconstitucionais os limites percentuais de doação por pessoa física, nem mesmo regulou os gastos de recursos próprios pelos candidatos.

2.2.2. Da realização do princípio democrático

Outro princípio evocado na pretensão da OAB foi o democrático. Os ministros alertaram para o efeito nefasto que o então modelo vigente causara ao permitir que a representatividade (ou mesmo a força política) de um agente público fosse distorcida e pautada pela força econômica de seus apoiadores. Novamente, com a devida vênia, tal cenário não é de exclusividade brasileira, tampouco é de responsabilidade de um modelo ou outro de financiamento.

O princípio democrático tem como alicerce a ideia, muito ligada ao princípio da isonomia, de que cada cidadão deve possuir igual capacidade para influenciar a vontade política, isto é, o peso do voto de cada cidadão independe de sua crença, cor, opção sexual ou condição econômica. É notório que o modelo jurídico de financiamento julgado pela Suprema Corte na ADI 4.650/DF não tornava o processo eleitoral democrático, mas é inegável que restringir a participação política de empresas interessadas em mudanças na sociedade significa fechar os olhos para a importância que têm as organizações em todos os aspectos da vida em sociedade, inclusive na formação da vontade política.

A análise feita por Luis Felipe MIGUEL⁷³ acerca das três dimensões da crise de representatividade nas democracias contemporâneas destaca que a representação política contemporânea tem como desafio aprimorar a tomada de decisão em nome de outros — na dualidade entre a expectativa de representação do eleitor contra a utopia do agente público capaz de representar a totalidade das opiniões de seus votantes — “mas também participar da confecção da agenda pública e do debate público em nome de outros” (MIGUEL, 2003, p. 133).

Aduz o autor que a mídia de massas possui, na contemporaneidade, o poder de definir qual será a agenda de discussões da esfera pública. Ela possui uma faceta de representação

⁷³ MIGUEL, Luis Felipe. “Representação política em 3-D. Elementos para uma teoria ampliada da representação política”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 51, fevereiro/2003.

política privilegiada para pautar diferentes perspectivas dos grupos em conflito na sociedade. Tal prerrogativa pode servir tanto a promoção de um pluralismo político, quanto para a propagação das perspectivas pessoais de seus controladores.

Néviton GUEDES⁷⁴, numa leitura da teoria do agendamento (*agenda-setting*) de Maxwell McCombs, também discorre sobre o poder da mídia em recortar a realidade e transmitir ao interlocutor os temas que lhe interessem.

O autor vai além e expõe, segundo Kleinnijenhuis e Rietberg, os três grandes modelos em que o poder de formação de agenda se mostra na esfera política. O primeiro, já conhecido, diz respeito ao papel central dos meios de comunicação em massa para definir as pautas do debate público, influenciando tanto os agentes políticos, quanto a população (a “mediacracia”). O segundo, “de cima para baixo” (*Top-Down-Model*) se refere a influência exercida pela classe política e os partidos sobre a agenda da mídia e, através dela, sobre o eleitorado. O terceiro, “de baixo para cima” consiste na influência exercida pelo público em geral sobre a classe política e a mídia⁷⁵. A população, entretanto, não dispõe do poder decisório dos agentes políticos nem o espaço privilegiado da mídia para fazer ser ouvida sua voz, tornando, na prática, este modelo de *agenda-setting* o mais custoso de se efetivar.

Diante dessa realidade, não assiste razão o argumento de que pessoas jurídicas não podem participar ativamente do processo eleitoral por não possuírem cidadania. Elas já o fazem! Partidos políticos e órgãos da imprensa são pessoas jurídicas e influenciam na definição da agenda pública. A proibição da doação de toda e qualquer pessoa jurídica à campanhas eleitorais não impede que o peso do voto do eleitor seja relativizado, tal fato já ocorre sempre que a opinião do editorial de um órgão de imprensa molda a opinião pública. A vedação irrestrita a participação de corporações no processo político apenas enfraquece ainda mais o modelo “de baixo para cima” de *agenda-setting* ao impedir a sociedade de um dos seus meios de chamar a atenção da opinião pública — mesmo até da própria mídia e dos candidatos — para suas pautas e anseios.

⁷⁴ GUEDES, Néviton. "Empresas têm o direito de contribuir para as campanhas eleitorais", publicado em 28/7/2015. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2015-jul-28/constituicao-poder-empresas-direito-contribuir-campanhas-eleitorais>>, último acesso em 22/7/16.

⁷⁵ GUEDES, Néviton. "Empresas têm o direito de contribuir para as campanhas eleitorais", publicado em 28/7/2015. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2015-jul-28/constituicao-poder-empresas-direito-contribuir-campanhas-eleitorais>>, último acesso em 22/7/16.

2.2.3. Da realização do princípio da isonomia

A segunda faceta do princípio da isonomia protege além da igualdade entre os eleitores e resguarda a “paridade de armas” entre os candidatos. O pedido inicial, corroborado pela argumentação predominante na Corte, afirma que os dispositivos atacados na Ação permitiam que ocorresse uma desigualdade nas condições de competição entre partidos políticos e candidatos, pois aqueles capazes de angariar mais apoios de empresas — as grandes financiadoras dos vultosos custos das eleições — possuiriam vantagem insuperável diante daqueles candidatos cujas bandeiras não fossem atraentes para a iniciativa privada.

Embora não haja vasta pesquisa que associe diretamente o orçamento de campanha com o sucesso eleitoral de um candidato, não é difícil perceber a correlação existente entre os dois. Como bem elucidaram SARMENTO e OSÓRIO⁷⁶, em trabalho realizado para subsidiar o pedido inicial, o poder econômico exerce sim influência sobre o sucesso de cada pleito.

Entretanto, quando se discute a periculosidade da mistura entre interesses privados e a formação da vontade política, as críticas sempre se inclinam para a vedação desta, quando, de fato, nunca haverá um sistema igualitário, republicano e democrático se a mudança na legislação não acompanhar mecanismos que propiciem seu cumprimento.

Como se verá adiante, a Reforma Eleitoral (lei nº 13.165/15) que positivou na legislação a decisão da Corte, também não buscou aperfeiçoar o papel fiscalizador da Justiça Eleitoral. O encurtamento do período eleitoral em conjunto com a ampla vedação à doações empresariais afoga a Justiça Eleitoral com a tarefa quase hercúlea de apreciar centenas de milhares de candidaturas em um exíguo lapso temporal⁷⁷.

O princípio da igualdade se coaduna ainda mais com um modelo amplo de liberdade de expressão política quando se lança a questão da paridade de armas entre aqueles que estão detentores de cargos públicos e aqueles que figuram na oposição. O candidato que se coloca à reeleição já parte na disputa eleitoral com vantagens decorrentes de sua função que permaneceram imunes a qualquer proibição exarada pela Suprema Corte.

Este conflito já é analisado por Carl SCHMITT, que alertava para o aparelhamento da estrutura administrativa do Estado pelos partidos da situação, que indicam para figurar no governo funcionários não vinculados às suas pastas, mas aos dirigentes partidários que os

⁷⁶ SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. “Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições”. Disponível em <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>, último acesso em 22/7/2016.

⁷⁷ De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral, as eleições de 2012 contaram com aproximadamente 500 mil candidaturas aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador. Disponível em <<http://www.tse.jus.br>>.

nomeiam. De acordo com o autor "*La burocracia estatal y municipal se convierte así en una escolta de los partidos, con lo que los funcionarios directivos se convierten en funcionarios de partido y agentes electorales*" (SCHMITT, p. 264).

Como bem assentou em seu voto o min. Gilmar Mendes, a proibição de doações de campanha serve muito mais para manutenção do *status quo*, pois os detentores de cargos públicos já estão inevitavelmente em evidência e já pautam a agenda pública de alguma maneira.

Seja pela cultura política personalista, muito presente na América Latina⁷⁸, seja pela própria fragilidade da legislação brasileira, há uma zona cinzenta na separação entre o político e o cargo que este ocupa, uma interligação informal que permite ao agente público dissimular as ações decorrentes do seu cargo para sua própria imagem. Importante transcrever trecho do voto do ministro neste sentido:

Por paradoxal que possa parecer, as doações privadas são instrumento de reequilíbrio do processo eleitoral. A situação já goza de maior exposição, seja pela natural visibilidade dos mandatários, seja pelo desvirtuamento da propaganda institucional, convertida em marketing da pessoa do governante.⁷⁹

Assim, percebe-se que o julgamento da matéria prescindiu de questões sensíveis relativas às consequências que sua decisão pudesse tomar dentro da realidade das eleições brasileiras. Ao contrário, o STF apreciou e julgou constitucionais os limites percentuais para doação de pessoa física, o que acarreta numa maior liberdade de doação diretamente proporcional à renda do doador. Como se pode evocar o princípio da isonomia e declarar constitucionais os dispositivos que permitem tal discrepância?

David SAMUELS também alerta para a perigosa ideia de que o financiamento público por si só acabaria com a corrupção⁸⁰. Segundo o autor para se partir de tal pressuposto tal reforma política teria que ter sido acompanhada por um fortalecimento da Justiça Eleitoral e reformas tributária e financeira, que levanta dúvidas sobre as motivações ocultas da Reforma Eleitoral. “Uma interpretação cínica dessas propostas é que muitos políticos iriam preferir financiamento público contanto que o TSE permanecesse incapaz de descobrir e punir abusos do caixa dois” (SAMUELS, 2007, p. 24).

⁷⁸ ZOVATTO, Daniel. 2005. “Financiamento Dos Partidos E Campanhas Eleitorais Na América Latina: Uma Análise Comparada”. *Opinião Pública*, vol. XI, nº2: p. 297.

⁷⁹ Min. Gilmar Mendes. ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016.

⁸⁰ Samuels, David. 2007. “Financiamento de Campanhas No Brasil E Propostas de Reforma.” *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*. Fortaleza 3(4): p. 25

A proibição das doações empresariais necessita de duas máscaras para manter sua coerência: a primeira, de ingenuidade, acredita que a simples proibição vai diminuir o preço das eleições, impedir que candidatos continuem buscando meios de financiar os altíssimos custos de campanha e afastar da iniciativa privada o poder de definir a agenda política; a segunda, de hipocrisia, percebe a necessidade de dar uma solução rápida à crise de representatividade, mas sabe que o quadro de desigualdades existente no processo eleitoral decorre principalmente de uma falta de fiscalização e controle dos atores que ali figuram.

Concluindo, estamos com SANTANO quando diz que “sonegar o direito de participação política das pessoas jurídicas é também sonegar parte desse direito dos indivíduos e das pessoas que as constituem, negando-lhes a prerrogativa de autoorganização e mobilização na sociedade” (SANTANO, 2015c, p.185) e que o efeito prático de tais vedações é o estímulo à práticas ilícitas na arrecadação e a restrição da liberdade e igualdade de oportunidades, tanto entre os eleitores, quanto entre os candidatos.

Feitas estas breves considerações acerca do julgamento da ADI 4.650/DF, partimos para a análise de possíveis fenômenos a se observar nas próximas eleições sob a égide do novel diploma legal que positivou a decisão do Supremo, a lei nº 13.165/15, bem como o papel que possui a teoria dos diálogos constitucionais no aperfeiçoamento das instituições democráticas de nosso ordenamento jurídico.

3. AS PERSPECTIVAS PARA AS ELEIÇÕES DE 2016 E O DIÁLOGO CONSTITUCIONAL ENTRE O STF E O CONGRESSO.

3.1. A REVISÃO LEGISLATIVA PROPOSTA NA LEI 13.165/15

Aqui serão expostas mudanças relevantes trazidas pela lei nº 13.165/15, a chamada “Reforma Eleitoral”, que trouxe nova disciplina jurídica a variados aspectos do processo eleitoral. A finalidade dos pontos destacados, longe de representar a totalidade das alterações trazidas pela lei, é evidenciar aquelas que destoam dos princípios e valores exaltados pela decisão da Corte.

3.1.1. Abolição de sanções e abstenção da fiscalização

A alteração feita no art. 37 da lei nº 9.096/95 retirou a punição de suspensão do recebimento novas cotas do Fundo Partidário aos partidos que tivessem suas contas reprovadas e instituiu apenas a devolução do valor e multa de até 20% para a percepção desses benefícios, de acordo com o art. 37-A. Importa fazer a transcrição do *caput* do dispositivo:

Art. 37. A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

A nova redação prevê, ainda, que a sanção será aplicada “exclusivamente à esfera partidária responsável pela irregularidade, não suspendendo o registro ou a anotação de seus órgãos de direção partidária nem tornando devedores ou inadimplentes os respectivos responsáveis partidários” de acordo com o §2º do mesmo dispositivo.

Ainda no art. 37, o § 13º prevê a responsabilização dos dirigentes partidários na esfera civil e criminal apenas se, da desaprovação das contas partidárias ou de atos ilícitos atribuídos ao partido, “verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido”.

Transforma-se o que era sanção em negociação. A multa num percentual irrisório não cumpre o papel preventivo, social nem mesmo o papel retributivo da pena.

Da leitura conjugada do art. 37 e 37-A percebe-se que o dispositivo se abre para o princípio da instrumentalidade das formas ao aumentar as possibilidades de saneamento de irregularidades na prestação de contas, mas também aleija os escassos mecanismos de sanção disponíveis para a coibir condutas ilícitas na seara eleitoral. A nova redação dada ao art. 37 transforma a constatação de um ilícito (a irregularidade da prestação de contas) em uma

negociação, esvaziando de qualquer valor jurídico a desaprovação das contas de campanha dos partidos e candidatos.

O mesmo se pode constatar do art. 18-B da Lei nº 9.504/97, que revogou a antiga redação do §2º do art. 18. A redação anterior previa multa de “cinco a dez vezes o valor em excesso” além valor do declarado pelo candidato em sua prestação de contas. A nova pena trazida pelo art. 18-B reduziu para “100% da quantia que ultrapasse o limite estabelecido”.

SANTANO destaca que efetividade das sanções eleitorais-democráticas depende de uma prestação de contas de campanha pautada pela transparência e pela publicidade⁸¹. Pode-se dizer que a autora enxerga os benefícios que a participação popular pode ter tanto na fiscalização das contas de campanha quanto no próprio jogo político, quando, como eleitores, têm acesso à informações claras e detalhadas sobre os financiadores de cada candidato ou partido.

Conforme já exposto nos capítulos anteriores, os ministros do STF também foram unânimes em assentar, na ADI 4.650/DF, a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e controle para a efetivação de qualquer modelo de financiamento político que exista. O enfraquecimento do poder Judiciário vai na contramão de toda a proposta da Reforma Política e cria um espaço de maior tolerância para a atuação delitiva dos agentes políticos.

O Brasil já teve, em sua experiência democrática, incontáveis exemplos que provam que, independente do paradigma de financiamento político escolhido, qualquer reforma que proponha ao Judiciário um rígido controle de recursos de campanhas será inócua enquanto este não dispuser das ferramentas necessárias para efetivação das normas legais. Neste sentido, Paulo Adib CASSEB:

O ponto central na discussão sobre corrupção eleitoral reside em questões diversas do financiamento público de campanhas, mais precisamente na intensificação da fiscalização e limites às doações. Quanto a fiscalização, urge a imposição de um sistema de cruzamento de dados pela Receita Federal. É o chamado processo de circularização de informações, que permitiria à Receita cruzar os dados dos candidatos com, por exemplo dados de empresas de serviços gráficos contratadas para as campanhas⁸².

Como vemos, o fortalecimento do controle e fiscalização das contas de campanha não depende somente da Justiça Eleitoral, visto que a corrupção é prática endêmica e espalhada

⁸¹ SANTANO, Ana Claudia (2016). “O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado”, 2ª Ed. Curitiba, Íthala, 2016, p. 202.

⁸² CASSEB, Paulo Adib. “Financiamento Público de campanhas”. In: “Reforma política: uma visão prática”. Org.: Alberto Rollo. São Paulo: Iglu, 2007, p. 68

nos mais diversos setores da Administração Pública. O efetivo fortalecimento das instituições de controle depende da promoção de mecanismos que integrem o Judiciário, a Receita Federal e a Polícia Federal, proporcionando real poder de investigação e sanção de condutas ilícitas.

A Reforma Eleitoral não respondeu a proposituras que, há muito, são motivos de embates entre o Congresso e a Justiça Eleitoral. O próprio tratamento dado ao rito de prestação de contas é fruto de conflitos entre os Poderes. Os elementos que o revestem de caráter jurisdicional são um grande avanço, levando em conta que antes de 2004, antes do advento da Resolução nº 21.609/04, sequer havia a exigência de prestação de contas para a obtenção de quitação eleitoral⁸³.

Entretanto, ainda hoje as decisões referentes aos julgamentos de contas de campanhas quase não possuem poder sancionatório. A única hipótese que resulta na falta de quitação eleitoral e, conseqüentemente, na inelegibilidade do candidato, é no caso da não apresentação da prestação de contas de forma que inviabilizem seu efetivo controle jurisdicional.

Pela análise das inovações trazidas pela Lei nº 13.165/15 no âmbito das sanções, pode-se afirmar que o legislador não teve interesse em fortalecer o poder das decisões do Judiciário, tampouco criar novos tipos penais.

Não obstante, a inclusão do §12º ao art. 28 da lei 9.504/97 pelo novo diploma chamou a atenção por autorizar a realização de doações ocultas⁸⁴. Indo justamente na contramão da decisão exarada pelo STF na ADI 4.650/DF e da Resolução do TSE nº 23.406/14, que regulamenta as próximas eleições, o dispositivo foi impugnado por medida cautelar no STF e aguarda julgamento pela ADI nº 5.394/DF.

A noção da publicidade como característica fundamental do ideal democrático está presente na obra de Norberto BOBBIO, que define a democracia como “o governo público em público” (BOBBIO, 2000, p. 98). Para o autor, as duas significações do termo “público” — a definição romanística antagônica ao que é privado e aquilo que não é secreto, que está manifesto, evidente. Nesta concepção, o caráter público do poder é um dos pontos centrais para diferenciação entre Estado democrático e o Estado absoluto.

⁸³ FERREIRA, Telson Luís Cavalcante. “Prestação de contas de candidatos: obrigatoriedade, julgamento e aspectos importantes”. Direito Eleitoral — Aspectos materiais e processuais. Orgs: CARVALHO NETO, Tarcísio V.; FERREIRA, Telson L. C. São Paulo: Migalhas, 2016, p. 617.

⁸⁴ Lei nº 9.504/95, art. 28, § 12º: Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores (redação dada pela Lei nº 13.165/15).

BOBBIO discorre ainda sobre o estudo dos meios usados para contornar a publicidade do poder, os chamados *arcana imperii* e *arcana dominationis*. Tais conceitos consistem em dois fenômenos distintos, usados para a preservação do modelo de Estado vigente e a manutenção da forma de governo existente⁸⁵; o primeiro fenômeno é poder oculto, referente aos segredos de Estado, o segundo, ao poder que oculta, que cria simulações.

O uso de tais métodos pode evidenciar quando um governo democrático se corrompe em autocrático: o poder oculto que era exceção, reservado aos casos de segurança de Estado, se torna regra, passando a ser aplicado para a manutenção do *status quo* e dominação das massas.

Com isso, temos que um governo verdadeiramente democrático tem como prioridade a máxima publicização das informações — exceto, obviamente, nos assuntos que possam trazer risco à segurança nacional. A instituição de mecanismos de transparência traz para o cidadão o acesso às informações que tanto lhe instruem a melhor decidir sobre em quem votar, com lhe municiam para a denúncia de irregularidades nas campanhas eleitorais.

Podemos dizer, junto a Lucas Rocha FURTADO⁸⁶, que o único remédio para a corrupção política é a democracia real, materializada na busca pelo “fortalecimento dos mecanismos de controle parlamentar, fortalecimento e transparência dos mecanismos de prestação de contas dos partidos políticos, modernização das legislações sobre financiamento das campanhas, a fim de buscar formas a redução de seus custos, fortalecimento do conceito de responsabilidade política, entre outras” (FURTADO, 2015, p. 48).

3.1.2. Redução no calendário eleitoral prejudica os candidatos de oposição

A próximas eleições terão o calendário eleitoral reduzido pela metade. A antiga redação do art. 91 da Lei nº 9.737/65 (Código Eleitoral) trazida pela lei que 6.978/82 dispunha que "O prazo da entrada em cartório ou na Secretaria do Tribunal, conforme o caso, de requerimento de registro de candidato a cargo eletivo terminará, improrrogavelmente, às dezoito horas do nonagésimo dia anterior à data marcada para a eleição". A redação dada pela lei 13.165/15 alterou a data limite para "às dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que

⁸⁵ BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 10ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

⁸⁶ FURTADO, Lucas Rocha. As raízes da corrupção no Brasil: Estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

se realizarem as eleições”. As eleições municipais de 2016, segundo a redação do art. 28, II da CRFB/88⁸⁷, se darão no dia 2 de outubro de 2016.

A propaganda eleitoral também terá seu tempo de duração reduzido nas eleições de 2016. A nova redação do art. 36 da LE alterou o início da propaganda eleitoral no rádio e televisão, de 5 de julho para 15 de agosto; e o artigo 57-A reduziu para o mesmo período a propaganda eleitoral na internet.

O art. 47 da mesma lei, cuja nova redação dada pela Lei nº 13.165/15 diminui o tempo de início da propaganda eleitoral gratuita de 45 para 35 dias, bem como reduziu o tempo das inserções na programação das rádios e canais de televisão.

Não obstante, o mesmo dispositivo também alterou as regras de partilha das concessões de tempo de televisão e rádio. A redação anterior previa a divisão de "2/3 (dois terços) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados”, no inciso I, e, do restante, 1/3 (um terço) dividido igualmente entre os partidos, de acordo com o inciso II.

Vale a transcrição da atual redação do parágrafo segundo do referido artigo:

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:

I - 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem;

II - 10% (dez por cento) distribuídos igualmente. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

Como se vê, os horários reservados à propaganda de cada eleição são distribuídos entre todos os partidos e coligações que possuam candidato, sendo que aqueles partidos e coligações que possuam maior número de representantes na Câmara dos Deputados terão tempo proporcionalmente maior. Ou seja, quanto maior o número de Deputados Federais do partido ou coligação, maior será o tempo de rádio e TV para o partido ou coligação.

A nova redação trazida pela Reforma Eleitoral não só diminui ainda mais o tempo de televisão dividido igualmente como também trouxe um outro agravante: 90% do tempo

⁸⁷ CRFB/88, art. 28:

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; (Redação dada pela EC nº 16/97)

de propaganda gratuita será destinado a coligações de acordo com o número de representantes dos seis maiores partidos.

Sendo assim, as coligações capazes de angariar partidos maiores para sua legenda têm significativa vantagem sobre as coligações formadas por vários partidos com pouca representação. MICHELS⁸⁸, quando aponta a terrível tendência dos partidos políticos revolucionários a gradativamente se burocratizarem à medida que tomam o poder ilustra bem que os maiores beneficiários do novo diploma legal serão os partidos já detentores de cargos eletivos.

A promoção pessoal na propaganda institucional tornou-se um grave problema após a edição da EC nº 16/97, que introduziu a reeleição para cargos de chefia do executivo no ordenamento jurídico brasileiro. Sua implementação trouxe poucos benefícios e deu origem a severas mazelas⁸⁹ cujos frutos colhemos hoje.

Com efeito, abre-se um abismo ainda maior entre a visibilidade entre candidatos de oposição e aqueles que já possuem mandato, sobretudo os chefes do Executivo. A herança coronelista brasileira se mostra ainda mais pulsante na figura dos prefeitos de municípios afastados dos grandes centros urbanos⁹⁰, mas toda chefia de executivo terá prerrogativas institucionais que em muito facilitam a associação do governo com a imagem do candidato.

Os partidos menores terão sua visibilidade mais limitada não apenas no horário político, como também nos debates. A Reforma Eleitoral trouxe nova redação ao art. 46 da Lei nº 9.504/97 que antes obrigava as emissoras de rádio e TV a convidar todos os candidatos de partidos que possuíssem representação na Câmara dos Deputados a participar de um eventual debate que promovesse. Agora as emissoras terão maior liberdade, sendo obrigadas apenas a convidar os candidatos cujo partido possua pelo menos 10 Deputados Federais.

A redução dos períodos de campanha eleitoral busca amenizar os custos das eleições, cujo ônus ao poder público não representa apenas a movimentação da Justiça Eleitoral, mas também o custeio de medidas de financiamento público indireto, como, por exemplo, o tempo de televisão e de rádio gratuitos.

No entanto, a mesma legislatura do Congresso Nacional responsável pela aprovação da Lei nº 13.165/15 aprovou também um aumento significativo na verba destinada ao fundo

⁸⁸ MITCHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

⁸⁹ CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. “Reeleição no Brasil: efeitos perversos no processo eleitoral”. In: *Direito Eleitoral — Aspectos materiais e processuais*. Orgs: CARVALHO NETO, Tarcísio V.; FERREIRA, Telson L. C. São Paulo: Migalhas, 2016, p. 387

⁹⁰ NUNES LEAL, Victor. *Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o regime representativo no Brasil*. 7ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

partidário no orçamento da União para 2016⁹¹. Sem olvidar das diversas nuances políticas que permeiam a aprovação de projetos de leis distintos, a incoerência das votações leva a crer que os parlamentares estão cientes, ao menos, de que não é razoável reduzir tão drasticamente os meios de financiamento político.

Compartilha dessa posição SANTANO⁹², que atribui como uma das consequências da falta de fontes de arrecadação o gradativo aumento do financiamento público de partidos e campanhas como o único meio de sobrevivência dos partidos. Segundo a autora, a simples vedação às doações empresariais incorre no risco de trocar uma dependência por outra, levando os partidos a dependerem mais dos recursos públicos do que dos seus eleitores, causando uma “lenta e constante estatização das agremiações partidárias”(SANTANO, 2015c, p. 191).

Nesta quadra, pode-se dizer que a Reforma Eleitoral de 2015 buscou reduzir os gastos do financiamento político em consonância com a decisão do STF na ADI 4.650/DF, que proibiu as doações a partidos e candidatos feitas por pessoas jurídicas.

Sem embargo da dificuldade paradoxal de reduzir os gastos públicos com as campanhas eleitorais e ao mesmo tempo excluir seus maiores financiadores privados, temos que o novo arranjo jurídico do financiamento político vai contra vários princípios que motivaram a decisão da Suprema Corte, concedendo aos partidos maiores e os candidatos já detentores de cargo eletivo — justamente a esmagadora maioria composta no Congresso Nacional atualmente — significativa vantagem sobre os partidos menores e com candidatos de oposição.

A promoção de um modelo de financiamento eleitoral realmente democrático perpassa a necessidade de se criar freios e contrapesos para a correção das naturais distorções que se formam entre os candidatos nos períodos anteriores às eleições. O legislador tem o dever constitucional de dar voz à oposição — seja aquela que se manifesta no parlamento ou aquela que ainda anseia atingir os cargos eletivos — sob pena de mitigar o princípio democrático na sua essencial função de promover a alternância de poder⁹³.

⁹¹ Sobre o tema: <<http://www.valor.com.br/politica/4570505/aumento-do-fundo-partidario-deixou-tse-sem-recursos-para-eleicoes>>. Último acesso em 1/8/16.

⁹² SANTANO, Ana Claudia (2015c). “Menos proibições e mais transparência: as (falsas) promessas sobre a vedação de doações de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais”. *Ballot*. Rio de Janeiro: UERJ. Vol. 1, nº 1, Junho/2015. pp. 182-201.

⁹³ CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. “O princípio da alternância no regime democrático”. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 49 n. 196 out./dez. 2012, p.173.

Tarcísio Vieira de CARVALHO NETO defende que a existência de uma oposição política é fundamental para o regime democrático. Sustenta também que o princípio da alternância de poder faz parte do movimento natural de toda democracia, não como simples antagonismo ao poder, mas na sua dimensão dialética com todo seu potencial construtivo.

O eminente professor não se aliena das críticas feitas ao sistema partidário, principalmente no que se refere à inevitável oligarquização dos partidos democráticos descrita por MICHELS⁹⁴ e reconhece o árduo papel das instituições para corrigir esta tendência autocrática. Contudo, acredita que as falhas das políticas internas partidárias não devem macular o importante papel dos partidos políticos para a democracia: "chega a ser inimaginável a fórmula democrática à míngua de partidos políticos. É como erguer majestosa estrutura sem vocacionada infraestrutura." (CARVALHO NETO, 2012, p. 171).

Temos que a solução para o trágico destino da democracia descrito por MICHELS seja justamente a proteção ao princípio da alternância de poder. Tendo em vista que a deterioração ideológica dos partidos democráticos se dá a partir da sua ascensão ao poder, a única maneira de evitar seus danos é a constante oxigenação dos cargos, o debate diário, somente possível se promovida uma oposição política forte e com real espaço de fala.

⁹⁴ MICHELS, Robert. Sociologia dos Partidos Políticos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

3.2. O QUE DEVEM ESPERAR OS PARTICIPANTES DO PROCESSO DEMOCRÁTICO?

Independentemente do que se pensa acerca da Reforma, é inegável que ocorrerão mudanças substanciais na maneira como são financiadas as campanhas, seja para os candidatos a agentes estatais, os responsáveis pela lisura e legitimidade do pleito, ou mesmo os próprios eleitores.

Para o Judiciário, a Lei nº 13.165/15 certamente significa um aumento na intensidade do trabalho dos servidores da Justiça Eleitoral e Polícia Federal.

A mudança no tempo para o TRE enviar ao TSE toda a relação de candidatos de 45 dias antes do pleito para 20 dias é benéfica para o TRE (art. 16 da Lei nº 9.504/97). Também desafoga o TSE que não mais se vincula a ter julgado todos os processos eleitorais até 20 dias antes.

Por outro lado, agora o Judiciário terá a tarefa de fiscalizar um regime mais proibitivo de doações de campanha. As doações empresariais que antes eram lícitas mas limitadas impunham à Justiça Eleitoral fazer apenas a verificação contábil da correspondência dos valores declarados. Nas próximas eleições todas as contas terão de ser verificadas com olhares atentos, não apenas para o acerto da “conta” dos candidatos, mas para a investigação de doações não declaradas. É de se perguntar: se antes da vedação o chamado “caixa dois” já era prática comum e de difícil constatação pela Justiça, como exigir do mesmo quadro de servidores uma investigação ainda mais detalhada?

Além da verificação dos ingressos nas contas de campanha, a Justiça Eleitoral terá sob sua responsabilidade a análise das despesas de campanha dos candidatos. Se, no regime antigo, cabia a cada partido definir o seu teto de gastos — algo como permitir a um investigado decidir sobre qual crime cometeu —, agora estão delimitados tetos de gastos pelos arts. 5º, 6º e 7º da Lei nº 13.165/15.

A definição de limites de gastos é um grande avanço trazido para o processo eleitoral brasileiro, mas a constatação da razoabilidade dos tetos impostos somente poderá ser auferida no decorrer das próximas eleições.

No que tange aos candidatos, o novo diploma legal também representa um aumento de obrigações a se prestar. Os arts. 18-A e 18-B chamam a atenção para a contabilização dos gastos que também incluem a individualização das despesas efetuadas pelo partido a cada candidato, além da previsão de multa de 100% no valor que ultrapassar os limites estabelecidos na lei.

Esta contabilização de gastos, anteriormente feita pelo comitê financeiro de campanha, ou do próprio partido, agora é obrigação do candidato. Ele deverá apresentar sua prestação de contas pessoalmente ou por intermédio de pessoa por ele designada, de acordo com a nova redação do art. 20 da Lei das Eleições, sem embargo da sua responsabilização solidária com seu intermediário pela veracidade dos dados relatados, de acordo com a nova redação do art. 21 da mesma lei.

A boa notícia é que a Reforma Eleitoral simplificou a prestação de contas para os candidatos que apresentem contas com movimentações financeiras menores, em até R\$ 20.000,00, nos termos da nova redação do art. 28 §9º da LE⁹⁵. Se bem sucedida, o sistema simplificado de prestação de contas pode significar um grande avanço para desafogar o volume de processos na Justiça Eleitoral e racionalizar seu trabalho.

Para a sociedade, a Reforma Eleitoral pode ser um passo a frente na busca pela transparência e maior informação sobre em quem votar. Entretanto, as limitações à propaganda e a redução do calendário com o propósito de “baratear” os custos da eleição representam uma maior dificuldade por parte do eleitor em se informar sobre os candidatos.

A diminuição no tempo de televisão levou a retirada da propaganda dos candidatos a vereador dos blocos de emissão do horário eleitoral e passa a ser feita por meio de inserções ao longo do dia. Com efeito, o próximo pleito será uma boa oportunidade de se estudar o comportamento do eleitor na hora de formar sua opinião, bem como comportamento destes candidatos ao legislativo no momento de encontrar meios alternativos de divulgar sua candidatura.

Na eleição para o cargo de prefeito a principal mudança na visibilidade dos candidatos será na frequência e diversidade dos debates na televisão e rádio. Como já exposto, a Reforma Eleitoral deu maior liberdade as emissoras para não convidar todos os candidatos. Entretanto, o atual paradigma dos meios de comunicação em massa pode levar a crer que as próximas campanhas serão na Internet. As atuais ferramentas de *broadcasting* das redes sociais facilitarão a vida de candidatos mais propositivos, assim como eleitores encontrarão nesta mudança uma maneira mais prática de escolher seu voto.

Assim, a Lei nº 13.165/15 cria perspectivas nada favoráveis aos princípios republicano, democrático e da isonomia, que buscaram os ministros do STF no julgamento

⁹⁵ Lei nº 9.504/97, art. 28, § 9º: A Justiça Eleitoral adotará sistema simplificado de prestação de contas para candidatos que apresentarem movimentação financeira correspondente a, no máximo, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), atualizados monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015).

que inaugurou um novo modelo de financiamento político. Não há combate à corrupção sem instrumentos de controle e sanção, não se alcança a pluralidade política sufocando grupos políticos emergentes ou minoritários, nem se promove a paridade de armas quando alguns agentes tem uma distância mais curta a percorrer que outros.

CONCLUSÃO

Ante os argumentos expostos ao longo deste trabalho, podem-se traçar as seguintes conclusões:

A. O paradigma de financiamento político que mais se adequa à realidade política, cultural e social brasileira é o misto, pois é capaz de tomar medidas para corrigir tanto as distorções ocasionadas pelo poder econômico no financiamento privado, quanto equilibrar a petrificação política gerada pelas medidas de financiamento público. Não existe fórmula perfeita para a criação de um arranjo de financiamento político, mas a constante busca pelo aperfeiçoamento de nossos modelos deve se focar no equilíbrio, na harmonia entre os dois modelos.

B. As violações aos princípios da isonomia, republicano e democrático que ocasionaram a declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei das Eleições e da Lei dos Partidos Políticos pelo STF no julgamento da ADI 4.650/DF em nada tem a ver com o paradigma de financiamento político, pois se fazem presentes em todos eles, em menor ou maior grau. O efetivo combate à corrupção se dá por meio do aparelhamento dos órgãos de controle, assim como na busca pela transparência e publicização das prestações de contas de campanha.

C. A implementação de regramentos cada vez mais igualitários, democráticos e republicanos consiste num processo de otimização constante das instituições, que devem buscar nos diálogos constitucionais ferramentas para o aperfeiçoamento democrático do nosso ordenamento jurídico.

D. A Lei nº 13.165/15 inaugurou um novo modelo de financiamento político, mas não logrou êxito em criar mecanismos capazes de afastar o abuso de poder econômico e a desigualdade entre candidatos na disputa eleitoral. A história política brasileira nos mostra que a legislação atual deu um passo para trás ao invés de se projetar para o futuro. Os eventos lamentáveis protagonizados pelos agentes políticos nos últimos anos trouxeram uma necessidade imediatista de mudança, mas que, sem a devida cautela, pode representar um retrocesso a cada novo projeto de reforma político-eleitoral que se proponha.

Por fim, pode-se dizer que as mudanças trazidas pela ADI 4.650/DF e a Lei nº 13.165/15 farão das eleições municipais de 2016 um verdadeiro “laboratório” para o estudo da efetividade e aplicabilidade do novo regramento inaugurado pela decisão do STF.

Sem embargo do sucesso das novas medidas, é preciso acompanhar com atenção as distorções e fraudes que venham a ser praticadas, a fim de municiar o Poder Judiciário e

Legislativo com dados concretos que respaldem a legitimidade de medidas exitosas e condenem com rapidez aquelas que se mostrarem ineficientes.

O novo regramento jurídico das eleições é um passo numa constante caminhada rumo ao encontro de uma forma ideal de financiamento político. A história brasileira e de outros países paradigmáticos demonstrou que mesmo os retrocessos são valiosas lições para que os erros não se repitam. Nas palavras de MICHELS:

As correntes democráticas que constatamos na história assemelham-se às ondas. Elas se desfazem todas contra o mesmo escolho. E a todo instante se produzem outras novas. É um espetáculo ao mesmo tempo reconfortante e entristecedor.⁹⁶

O que se busca acrescentar ao pensamento de MICHELS é que o maior conforto de se vislumbrar os sucessivos movimentos democráticos “morrerem” à beira-mar é a certeza de que a terra toma nova forma a cada onda, e que uma onda basta para que não seja mais a mesma.

⁹⁶ MICHELS, Robert. Sociologia dos Partidos Políticos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 243.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO. Luís Roberto. “Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BLANCO VALDÉS, R. L.: “La problemática de la Financiación de los Partidos Políticos en España: Regulación Jurídica y Propuestas de Reforma”, em: Revista de Estudios Políticos, ed. Centro de Estudios Constitucionales, pp. 163-197, nº 87, ene./mar. 1995.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 10ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 17.09.2015, DJe 24.02.2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução TSE nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015.

_____. Resolução TSE nº 23.455, de 15 de dezembro de 2015.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. “O princípio da alternância no regime democrático”. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 49 n. 196 out./dez. 2012, pp. 165-182.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. “Reeleição no Brasil: efeitos perversos no processo eleitoral”. In: Direito Eleitoral — Aspectos materiais e processuais. Orgs: CARVALHO NETO, Tarcísio V.; FERREIRA, Telson L. C. São Paulo: Migalhas, 2016, pp. 375-395.

CASSEB, Paulo Adib. “Financiamento Público de campanhas”. In: “Reforma política: uma visão prática”. Org.: Alberto Rollo. São Paulo: Iglu, 2007, pp. 55-70.

DEL CASTILLO, P.; ZOVATTO, D. La financiación de la política en Iberoamérica. San José: IIDH, 1998.

FERREIRA, Telson Luís Cavalcante. “Prestação de contas de candidatos: obrigatoriedade, julgamento e aspectos importantes”. In: Direito Eleitoral — Aspectos materiais e processuais. Orgs: CARVALHO NETO, Tarcísio V.; FERREIRA, Telson L. C. São Paulo: Migalhas, 2016, pp. 615-629.

FURTADO, Lucas Rocha. As raízes da corrupção no Brasil: Estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 11ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GUEDES, Néviton. “Empresas têm o direito de contribuir para as campanhas eleitorais”, publicado em 28/7/2015. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2015-jul-28/constituicao-poder-empresas-direito-contribuir-campanhas-eleitorais>>, último acesso em 22/7/16.

KANAAN, A., ”Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo.” In: Temas de Direito Eleitoral no Século XXI, Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, pág. 271-313.

MIGUEL, Luis Felipe. “Representação política em 3-D. Elementos para uma teoria ampliada da representação política”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 51, fevereiro/2003.

MICHELS, Robert. Sociologia dos Partidos Políticos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MONTEIRO, Alberto Afonso. “Private Funding of Political Campaigns: comparative analysis of the law in the United States and in Brazil”, em: Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE, Belo Horizonte, ano 7, n. 12 p. 9-30, jan./jun. 2015.

NUNES LEAL, Victor. Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o regime representativo no Brasil. 7ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

PANEBIANCO, Angelo. “Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos”. São Paulo, Martins Fontes, 2005.

PEIXOTO, Vitor De Moraes. 2009. “Financiamento de Campanhas: O Brasil Em Perspectiva Comparada.” *Perspectivas*, São Paulo, vol. 35, pp. 91–116, 2009.

SAMUELS, David. 2007. “Financiamento de Campanhas No Brasil e Propostas de Reforma”. *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*. Fortaleza 3(4): 11–28.

SANTANO, Ana Claudia (2015a). O “canto da sereia” da proposta do financiamento público exclusivo de campanhas dentro da reforma política: expectativas ambiciosas em um contexto pouco promissor. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 43-56, jan./jun. 2015.

_____. (2015b). Partidos políticos, campañas electorales y mecanismos de financiación en el derecho comparado. *Revista de derecho público* / vol. 82, pp. 275-298, 1º sem. 2015.

_____. (2015c). “Menos proibições e mais transparência: as (falsas) promessas sobre a vedação de doações de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais”. *Ballot*. Rio de Janeiro: UERJ. Vol. 1, nº 1, Junho/2015. pp. 182-201.

_____. (2016). “O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado”, 2ª Ed. Curitiba, Íthala, 2016.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. “Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições”. Disponível em <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>, último acesso em 22/7/2016.

ZOVATTO, Daniel. 2005. “Financiamento Dos Partidos E Campanhas Eleitorais Na América Latina: Uma Análise Comparada”. *Opinião Pública*, vol. XI, nº2: pp. 287–336.