

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

JARDEL HENRIQUE SOARES DA SILVA

ORIENTADOR: DR. WILSON ROBERTO THEODORO FILHO

**ANÁLISE DO FUNDO ELEITORAL E DAS CLÁUSULAS DE
BARREIRAS IMPOSTAS**

Brasília -Distrito Federal.
2019

JARDEL HENRIQUE SOARES DA SILVA

**ANÁLISE DO FUNDO ELEITORAL E DAS CLÁUSULAS DE
BARREIRAS IMPOSTAS**

Monografia, apresentada a Universidade de Brasília, como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Brasília, 30 de abril de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Daniela Marques de Moraes

Professora Doutora Gabriela Garcia Batista Lima

Orientador: Professor Doutor Wilson Roberto Theodoro Filho

AGRADECIMENTOS

É motivo de muito orgulho concluir a Graduação de Direito na UnB. Uma Instituição respeitável, que dá ênfase nos Direitos Humanos e que conseguiu realizar uma revolução na minha forma de pensar me transformando como cidadão. Tenho muito a agradecer a cada professor que fez parte deste processo. Espero poder contribuir para sociedade na forma de retribuir toda essa formação de qualidade que tive o privilégio de ter obtido.

Para conseguir chegar neste ponto foi de fundamental importância o apoio familiar. Neste sentido tenho muito a agradecer minha amada filha Amanda Júlia da Silva por dar razão a minha vida. Agradeço meu querido irmão Jales Soares da Silva pelo apoio profissional concedido. Agradeço à adorável Tatiany Cristine Silva pelo apoio, atenção e carinho durante todo o curso, com certeza foi meu principal alicerce nesta jornada!

Agradecimento especial para minha querida mamãe: Joana Caita da Silva, uma senhora guerreira que venceu desafios gigantescos na luta pelos estudos e que com muita bravura conseguiu dar aos seus filhos uma educação melhor que a que ela obteve. Foi com ela que aprendi o valor da educação, tu és minha mentora, orientadora e companheira!

Meus sinceros agradecimentos!

RESUMO

Após a decisão do Supremo Tribunal Federal que proibiu o financiamento de campanha por meio de pessoas jurídicas, foi criado, além do Fundo Partidário (que já existia), o Fundo Eleitoral pra cobrir os custos das campanhas servindo de financiamento público das mesmas.

Ver-se-á a evolução histórica do financiamento público de campanhas no Brasil, fazendo-se uma breve comparação com outros países, bem como diferenciar-se-á Fundo Partidário de Fundo Eleitoral, analisando o custo das eleições no Brasil. Analisar-se-á, ainda, como esses fundos são repartidos entre os partidos políticos e o que o STF diz sobre o assunto.

Um enorme montante de recursos financeiros públicos é destinado para partidos políticos tanto por meio do fundo partidário quanto do fundo eleitoral. De modo, que as cláusulas de barreira vão deixando cada vez mais difícil que partidos políticos tenham acesso aos recursos de tais fundos. Podendo assim serem consideradas uma evidente dificuldade imposta a grupos minoritários o que prejudica as chances destes alcançarem o poder. Nesse contexto no Brasil, por existir uma dificuldade para se encontrar partidos que defendam uma ideologia política, o poder econômico do candidato e simpatia ainda têm grande peso durante as eleições.

Palavras Chaves: Fundo Eleitoral, Fundo Partidário, Cláusula de Barreira, Partidos Políticos e Minorias

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	06
2. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO A RESPEITO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS DE PARTIDOS POLÍTICOS	07
3. MODELOS ESTRANGEIROS	12
4. FUNDO PARTIDÁRIO E FUNDO ELEITORAL	14
5. O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	18
6. CUSTO DA CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL	21
6.1 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	28
7. OS PARTIDOS POLÍTICOS E AS CLÁUSULAS DE BARREIRA	30
7.1 CLÁUSULAS DE BARREIRA A PARTIR DO CASO YATAMA VS. NICARÁGUA	39
8. CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIAS	45

1. INTRODUÇÃO

As manifestações que ocorreram no Brasil a partir de 2013 demonstraram a insatisfação política do povo Brasileiro. Tomaram conta das ruas das principais cidades Brasileiras com *slogans* variados, mas que geralmente estavam ligados à indignação com a corrupção e a vontade de que ocorressem mudanças. Desta forma a população pressionou o Governo a tomar providências.

Após essas manifestações algumas reações ocorreram, merecem destaque o Impeachment da Presidente e o fim do financiamento de campanha por meio de empresas, que será objeto desse estudo. É necessário discutir política pública para que sejam identificadas suas falhas, de modo a atingir o sistema mais apropriado para o bem comum do povo.

Desta forma os partidos políticos deixaram de receber grandes quantias que eram doadas pelas Pessoas Jurídicas de Direito Privado. Todavia foi criado pelo Congresso Nacional um fundo público bilionário para compensar essa perda no intuito de financiar as campanhas.

As campanhas eleitorais brasileiras possuem alto custo seja comparado em valores absolutos com outros países, seja proporcionalmente ao PIB de cada país. Esse alto custo estaria em concordância com o atual momento econômico vivido pelo Brasil? Pensando na finalidade do bem comum do povo: é coerente utilizar tanto dinheiro público para as campanhas políticas? Considerando que seja razoável os valores utilizados deve-se avaliar sua forma de distribuição para também contemplar as minorias para que estas tenham capacidade de concorrerem em grau de igualdade com os partidos que estejam ocupando o lugar de maioria na atualidade.

As grandes quantias em dinheiro utilizadas nas campanhas tendem a influenciar diretamente nos resultados das eleições. Sendo assim é de vital importância discutir os tetos de gastos, forma de repartição dos fundos utilizados para financiar as campanhas e a forma de prestação de contas.

Com a mini-reforma política chama a atenção além da alta quantia de dinheiro público destinado para a campanha as cláusulas de barreira para acesso aos recursos destes fundos (fundo partidário e fundo eleitoral que serão diferenciados neste estudo). Com estas cláusulas os partidos pequenos têm dificuldades de acesso ao dinheiro para financiar suas campanhas o que poderá inclusive gerar a extinção de alguns partidos.

Pensando num Estado Social Democrático de Direito, os direitos das minorias devem ser observados contra os abusos da maioria. Está correto dificultar o acesso ao poder de

grupos com menor representatividade? Corte Interamericana de Direitos Humanos já se pronunciou a respeito de caso parecido (Yatama x Nicarágua). Todavia o Congresso Nacional ao estabelecer as cláusulas de barreira parece não ter levado em consideração tal precedente. Sendo assim ver-se-á como foi tratado este caso pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. No entanto, o objetivo desse estudo é analisar o fundo eleitoral com relação aos seus valores e sua forma de repartição dando ênfase nas cláusulas de barreiras.

2. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO A RESPEITO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS DE PARTIDOS POLÍTICOS

No intuito de compreender melhor a atual forma de Financiamento de Campanha Política é interessante compreender o processo histórico que fez parte dessa construção. As campanhas políticas assumiram na atualidade gastos astronômicos, os quais vêm em um gráfico ascendente desde a década de 70. Especialistas apontam que as novas técnicas de propaganda, os meios de comunicação, o uso de pesquisas eleitorais e especialistas em marketing são fatores que contam nesse aumento. Além disso, o uso de meios de comunicação dispendiosos também contribuem, dada a necessidade de se otimizar a campanha em um país de dimensões continentais como o Brasil. (TABOSA, 2015)

O aumento dos gastos está diretamente relacionado a escândalos de corrupção, os quais têm gerado uma reação por parte da legislação a respeito, no que se tenta estabelecer tetos de gastos e transparência na prestação de contas.

A evolução do controle sobre os gastos de campanha está diretamente ligada à evolução das campanhas eleitorais em si. Durante o período do Império (1822-1889), eram realizadas eleições para a Câmara dos Deputados, Senado e Câmaras Municipais. A participação popular nas eleições era muito baixa, em razão do voto censitário. Não havia qualquer legislação a respeito do financiamento de partidos ou eleições. O universo eleitoral era reduzido e quase sempre relacionado ao domínio dos coronéis.

No Império, as eleições eram fabricadas pelo Gabinete no poder, que usava de todas as armas da fraude, do suborno, da pressão e da violência para obter sempre vitória. Criou-se até a ética de que tudo era permitido ao governo para vencer os pleitos. O vergonhoso para o governo era perder eleições. (BARREIROS NETO, 2009)

Na Constituição de 1824, não é encontrada nenhuma legislação a respeito do tema (BACKES, 2001, p. 4).

Na República Velha (1889-1930), apesar do fim do voto censitário, a participação eleitoral continuou baixa. Os analfabetos eram mais de 60% da população e não podiam votar, assim como as mulheres. A Constituição de 1891 e a legislação eleitoral do período também padeciam de disposições relativas ao funcionamento ou ao financiamento de partidos ou campanhas.

Da Revolução de 30 ao Estado Novo (1930 a 1945), a preocupação com as fraudes eleitorais imperou. Os revolucionários de 30 buscavam a “verdade da representação”, ou seja, lutavam pelo fim das fraudes eleitorais (BACKES, 2001, p. 4). Nesse período foi criada a Justiça Eleitoral para organizar e fiscalizar as campanhas. Houve apenas uma eleição na época, para a Assembléia Nacional Constituinte em 1933, e não houve nenhuma legislação que falasse a respeito das finanças eleitorais, nem mesmo na Constituição de 1934.

O período democrático, que se estende de 1946 até o fatídico golpe de 1964, teve um grande crescimento da participação popular nas eleições. O presidente da república é eleito por voto direto. Com eleições mais vultosas, inicia-se uma preocupação com o financiamento de campanha.

Nesse sentido, o Código Eleitoral de 1950 (Lei 1164, de 24 de julho de 1950) traz um Título II intitulado “Dos Partidos Políticos” e dedicou o Capítulo V, “Da contabilidade e das finanças dos partidos políticos”, a este tema. Nessa legislação passou a ser obrigatório que os partidos estabelecessem parâmetros para controlar suas finanças, a fiscalização das contas por parte da Justiça Eleitoral, vedações para contribuições (são impedidos de doar as entidades estrangeiras, as autoridades públicas e empresas de economia mista ou concessionárias). A Resolução do TSE (nº 3988) determinava que o TSE e os TREs, mediante denúncia investigariam eventuais violações. O controle era, aparentemente, inócuo.

Durante a Ditadura Militar, 1965-1988, houve maior controle da atividade partidária, com partidos vistos como órgãos da esfera pública, a legislação regulamentou todo o seu funcionamento interno.

Também há a preocupação com o controle do financiamento de eleições. Data de 1965, a emenda constitucional nº 14, a qual introduz a noção de abuso do poder econômico e a inelegibilidade dos autores do ato. À semelhança do Código Eleitoral de 1950, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5682, de 21 de julho de 1971) dispunha sobre a criação e a organização interna dos partidos, com normas sobre as finanças e a contabilidade dos partidos (Título VII). Além de trazer disposições semelhantes ao código anterior, “foram introduzidas novas vedações: os partidos foram proibidos de receber recursos de empresas privadas de finalidade lucrativa e de entidades de classe ou sindicais” (BACKES, 2001).

Foi estabelecida a necessidade de limites para gasto de campanha, mas deixou-se a cargo de cada partido definir qual seria esse limite. Além dessa inovação, surge “pela primeira vez a menção a financiamento público dos partidos: a lei criou o Fundo Partidário (Título VIII), composto de multas, doações privadas e de dotações orçamentárias. Este Fundo, contudo, durante todo período, teve um valor baixo”.

Com o fim do período militar, o crescimento do eleitorado brasileiro atingiu a marca de 50% da população e os partidos deixaram de ser concebidos como públicos. “A Constituição passou a assegurar aos partidos o direito a recursos do fundo partidário (art. 17, § 3º). As primeiras eleições presidenciais ocorridas no período revelaram a necessidade de mudanças na legislação sobre finanças partidárias”. Os escândalos envolvendo o impeachment de Collor deram vazão à percepção de que era necessário um controle sobre os gastos eleitorais. Isso porque foi o marco inicial da redemocratização, o primeiro presidente eleito de forma direta e sujeito a um esquema de corrupção vultoso (RABAT, 2011).

Desde então, o problema da fiscalização do financiamento de campanhas não mais deixou de ser priorizado. No entanto, o Brasil ainda está longe de coibir efetivamente tais atos. “É na verdade, o que corresponde ao processo de construção de um regime em que eleições envolvendo milhões de eleitores cumprem papel importante nas disputas sociais do poder” (RABAT, 2011).

Com o advento da Constituição de 1988, houve a definição de abuso de poder econômico e das punições cabíveis ao caso (artigo 14 da CF). O Capítulo V trata dos partidos políticos, os quais receberam maior autonomia e deixaram de ser considerados órgãos públicos. Igualmente, os partidos passaram a ter direito a recursos do fundo partidário (BACKES, 2001).

O controle dos financiamentos de campanha envolve uma preocupação com a possibilidade do patrocínio do interesse privado na coisa pública.

O Congresso Nacional, que representa o instrumento culminante nas decisões políticas no Brasil, a vigilância se aplica nas chances que tais financiamentos, advindo de grupos afortunados economicamente, possa ter de influenciar nos projetos defendidos pelos eleitos. O que também não é diferente no âmbito do Executivo. (OLIVEIRA e BARBOSA, 2018)

O próprio escândalo ligado a Collor envolveu exatamente a troca de favores pelo financiamento de campanha. Os chamados anões do orçamento foram o exemplo de favorecimento de grupos econômicos por congressistas, os quais incluíam emendas no orçamento em benefício de empreiteiras.

Na campanha de Collor foram movimentados recursos em caixa 2, ou seja, recursos conseguidos por meios que não são acobertados pela legislação. Ressaltamos que a questão não envolveu apenas o presidente da república, mas diversos membros do Congresso Brasileiro. Segundo o relatório da Comissão Parlamentar, os congressistas envolvidos pegavam 3% do volume pago pelas obras as quais eles mesmos tinham permitido o orçamento, com recursos que foram aprovados por eles por meio de emendas.

No Brasil, tudo isso se deu em virtude da alteração da Lei nº 5.682/71, que em seu artigo 91, mais especificamente o inciso IV, proibia terminantemente aos partidos receberem doação por parte de empresas particulares. No entanto, foi alterado pela lei 9.096/95, permitindo doações por pessoas físicas e jurídicas, desde que identificado a origem e declarados pelos respectivos partidos. (OLIVEIRA e BARBOSA, 2018)

O “Fundo Partidário” contava com a fixação de subsídio público. Segundo a própria letra da lei, o fundo seria composto por uma quantia que deveria ser superior ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano antecedente ao da sugestão orçamentária, multiplicados por 35 centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Durante as eleições de 1994, as doações de campanha tornaram-se um assunto que chamou atenção de órgãos fiscalizadores, tanto em valores doados, quanto na origem desses valores. Pela diferença dos valores declarados entre os candidatos, ficou claro que o poderio econômico foi decisivo para a vitória: “o candidato Ciro Gomes, por exemplo, afirmou ter consumido com a campanha R\$ 1 milhão, Lula, declarou ter gastado R\$ 3,9 milhões, já o candidato Fernando Henrique, informou que gastou a importância de R\$ 43 milhões” (OLIVEIRA *et al.*, 2018). Até o presente momento, salvo a atual corrida presidencial, o investimento em campanha era proporcional ao êxito ocorrido no pleito. Verifica-se a mesma dinâmica até mesmo para as eleições no Parlamento.

Para evitar que a vantagem financeira se convertesse em vantagem nas urnas, buscou-se impedir legalmente o financiamento privado (PALAST, 2014). O entendimento da Câmara a respeito divergia. Os representantes acreditavam que era justo o próprio representado custear a despesa de campanha. Já o Senado buscava proibir as doações particulares e limitar os financiamentos às doações públicas.

Em perspectiva histórica, verificamos que segundo os critérios da lei nº 5.682/71, a distribuição do fundo partidário dava-se conforme:

Artigo 97

I - 20% (vinte por cento) do total do fundo partidário eram destacados para entrega em partes iguais, a todos os Partidos;

II - 80% (oitenta por cento) seriam distribuídos proporcionalmente ao número de mandatários que tiverem na Câmara dos Deputados.

Com o advento da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, o novo dispositivo delimitava que:

Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

De acordo com seu próprio sumário, a lei nº 13.165/15, altera as Leis n. 9.504/97 e 9.096/95 e 4.737/65 de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para diminuir os valores gastos nos pleitos eleitorais, facilitar a gerência das agremiações políticas e impulsionar a participação do público feminino. A forma de distribuição do fundo partidário não foi alterada. A presidente Dilma vetou artigo da lei para impedir as doações advindas de pessoas jurídicas do setor privado, permitindo apenas doações de pessoas físicas. O STF confirmou o veto da então presidente da república.

Portanto, atualmente, as despesas de campanha eleitoral ficam sob a responsabilidade dos partidos e/ou candidatos e estão regidas por dois diplomas legais: a lei nº. 9.504/97, conhecida como a Lei das Eleições, e a lei 9.096/95, a Lei dos Partidos Políticos, que disciplina a constituição do Fundo Partidário. A legislação é aditada e aprimorada por meio de resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

O sistema de financiamento brasileiro é do tipo misto, pois admite recursos tanto da iniciativa pública, quanto da privada.

O financiamento público se dá em dois planos: o primeiro é o fundo partidário, que é transferido para os partidos e corresponde a um subsídio direto. O segundo plano se dá através do horário eleitoral gratuito, transmitido no período eleitoral, introduzido pela lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965. Muito embora se denomine gratuito, ele é gratuito tão somente para os candidatos e os partidos, não para o contribuinte. (OLIVEIRA, 2018)

O horário eleitoral é, portanto, financiado por todos os brasileiros. Existe uma compensação fiscal para a liberação do horário. O fundo partidário é recurso previsto desde 1965 e que foi conservado pela lei n. 5.682 de 20 de julho de 1971, recepcionada pela normativa constitucional. A regulamentação infraconstitucional está prevista na lei 9.096/95. Esse fundo confere alguma independência aos partidos frente aos interesses econômicos particulares ou de grupos isolados. As sobras de campanha são declaradas na prestação de contas para que haja divisão entre os partidos que compõem a coligação.

No caso do financiamento privado, é permitido o autofinanciamento e a doação de recursos por parte de pessoas físicas. Via de regra, as doações oriundas de pessoas físicas são limitadas ao montante de 10% da renda bruta obtida no ano anterior à eleição.

Igualmente, é vedado que entidades ou governo estrangeiro, órgãos da administração pública, concessionárias, entidades religiosas, beneficentes ou esportivas contribuam para campanha.

A busca pelo elemento do financiamento público visa evitar que o abuso de poder econômico possa ser decisivo na solução das eleições. No Brasil, a opção pelo fundo partidário está regulada pela Lei n. 9.906/95 que derogou a legislação anterior. Por tradição, era possível a existência de financiamento público e privado. O financiamento privado sempre foi visto com suspeição, em razão da possibilidade de tráfico de influência, crime tipificado no Código Penal Brasileiro. Os compromissos de campanha assumidos para a obtenção de financiamentos acabam por distorcer as relações entre o governante e o povo, levando os primeiros a atender os interesses dos grupos econômicos que os financiaram.

Não há consenso a respeito da importância de se financiar campanhas. Trindade defende que deva haver financiamento tanto público, quanto privado, dado os altos custos das campanhas. Igualmente, se os políticos são representantes da democracia, cabe aos mesmos custear seus eleitos (TRINDADE, 2015, pp. 8-9).

3. MODELOS ESTRANGEIROS

Observa-se que a preocupação com o regulamento do financiamento das campanhas é algo comum nas culturas ocidentais:

“Na Grã-Bretanha, já a partir de 1863 encontra-se regulamentado o financiamento das eleições, o que ocorreu na maioria das democracias ocidentais, a partir da década de 70. Conforme extrai-se da pesquisa realizada por Delshiat e Mare¹³, passaram a regulamentar o financiamento dos partidos e campanhas eleitorais: “... a Suécia, em 1966; a Alemanha, em 1967, 1969 e 1983; a Finlândia, em 1969; Israel, em 1973; a Itália, em 1974; os Estados Unidos, em 1974 e 1976; o Japão, em 1975; o Quebec, em 1977; as Comunidades Europeias, em 1979 e 1984; a Espanha, em 1985”. (Schlickmann, Denise Goulart, 2012, p.35)

Desta forma buscamos encontrar exemplos positivos que podem ser aproveitados pelo Brasil. Chama a atenção o modelo adotado pela França em que o Governo estabeleceu limites para os gastos com a campanha para evitar que o dinheiro seja decisivo na escolha dos candidatos e, além disso, o financiamento das campanhas é público.

Conforme Schlickmann, Denise Goulart (2012) na França, a alternativa à influência determinante do poder financeiro nas disputas políticas foi o financiamento público deste programa, incluindo as atividades partidárias de rotina. O Estado agiria, assim, na defesa de interesses de ordem social, ao investir na legitimidade do processo democrático. No que tange, especificamente, às normas estabelecidas para o financiamento das campanhas eleitorais, a França estabeleceu como limites de gastos de campanhas, de acordo com o pesquisado por Delshiat e Mare:

... 100.000 dólares para a eleição de deputados, 24 milhões de dólares para cada candidato à Presidência no primeiro turno e 28 milhões de dólares para cada um dos dois candidatos no segundo turno... reajustados anualmente em decreto, pela previsão da evolução da média anual dos preços de consumo familiar... Entram no cômputo as despesas efetuadas nos três meses antecedentes à eleição dos deputados e nos seis meses antecedentes à eleição presidencial. DELSHIAT, Claude; MARE, Christian. Op. cit., p. 167.

A França ainda utiliza um método de restituição das despesas a depender do resultado do mesmo nas eleições. Perdem esse direito os candidatos que descumprem as regras, seja extrapolando os limites de gastos ou não prestando as contas apropriadamente:

Instituiu, ainda, o mecanismo de ressarcimento parcial das despesas realizadas em campanha, em percentual de 5% para a eleição dos candidatos a Presidência, podendo se elevar a 25% deste total, se obtida votação superior a 5% dos votos válidos em primeiro turno. Este percentual é de 10% para os candidatos a deputado que tenham obtido o mesmo percentual de votos válidos.

O ressarcimento, porém, não pode ultrapassar o montante das despesas realizadas, e perdem o direito a ele os candidatos que descumprem o limite de gastos fixado ou não prestam contas à Justiça. (SCHLICKMANN, Denise Goulart, 2012, p. 36)

Em 1978 nos Estados Unidos foi aprovado um código de ética obrigando a prestação de contas patrimonial dos ocupantes de cargos políticos, funcionários do alto escalão, e magistrados, além dos cônjuges e descendentes de primeiro grau que auferirem renda superior a mil dólares mensais. Todas as doações superiores a 100 dólares devem ser declaradas tanto pelo doador quanto pelo candidato, além de apresentarem teto.

As doações para a campanha referentes às eleições federais efetuadas individualmente, são limitadas a 1,000 dólares anuais, se diretamente ao comitê do candidato, e a 5,000 dólares anuais, se ao comitê político local, ou a 20,000 dólares anuais, se ao comitê nacional do partido. O total das doações não pode exceder 25,000 dólares anuais, limitando-se, ainda, a utilização de recursos próprios a 50,000 dólares. Se efetuadas por pessoas jurídicas, sobem a 5,000 dólares e 15,000 dólares conforme destinadas a candidato ao comitê político local, ou, ainda, ao comitê nacional do partido especificamente. (SCHLICKMANN, Denise Goulart, 2012, p. 37)

Na Itália é válido o princípio da publicidade para dar maior transparência. Interessante em todas sociedades, sendo, porém, mais efetiva naquelas com população mais ativa e participativa em que o cidadão confere e cobra dos seus representantes.

Na Itália, a partir de 1982, há exigência de declarações de situação patrimonial, prestadas pela própria honra, a diversos ocupantes de cargos políticos. Dos ocupantes de cargos eletivos é exigida, além da declaração mencionada, a declaração das fontes de financiamento da campanha eleitoral e de seus gastos, além das contribuições recebidas. A consulta aos dados fornecidos é pública, e a pena para o descumprimento das formas impostas é a publicação deles. (SCHLICKMANN, Denise Goulart , 2012, p. 37)

A Inglaterra pré-estabelece os custos da campanha a depender da quantidade de eleitores as despesas para a campanha são fixadas pelo Parlamento e aumentadas proporcionalmente ao número de eleitores existente. O descumprimento das normas impostas, por exemplo, que as despesas devem ser realizadas exclusivamente pelo próprio candidato ou por um agente eleitoral designado para este fim, implica penas que podem inclusive cancelar a candidatura.

Na Alemanha, há um sistema de restituição parcial de despesas efetuadas em campanha eleitoral e até mesmo de um adiantamento.

O custo global das campanhas eleitorais é estimado em 5 marcos por eleitor e rateado entre os partidos, considerando-se como critério para tal, a obtenção de votos validos, critério igualmente utilizado para a concessão de adiantamentos. (SCHLICKMANN, Denise Goulart , 2012, p. 38)

As grandes doações que ultrapassam 20.000 marcos devem ser declaradas, identificando o contribuinte. Há vedações ao recebimento de contribuições por fundações políticas, associações de interesse público, associações profissionais, doações anônimas superiores a 1.000 marcos e a doações oferecidas em evidente expectativa de vantagem política ou econômica. Devendo para tanto efetiva participação do judiciário para aferir tal interesse.

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

finalmente, instruindo a elaboração de prestação de conta a Justiça Eleitoral. (SCHLICKMANN, Denise Goulart, 2012, p. 39)

Todavia, é preciso destacar que o financiamento tanto de partidos quanto das campanhas na América Latina, ainda está atrelado a corrupção, o que desfavorece o estabelecimento da institucionalidade democrática, contribuindo assim para a crise de credibilidade e confiança nas instituições políticas. (ZOVATTO, 2005, p. 290)

4. FUNDO PARTIDÁRIO E FUNDO ELEITORAL

A primeira legislação que tratou do financiamento público de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil data de 1965. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos da época (Lei nº 4.740 de 1965) criou o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, mais conhecido como Fundo Partidário, que seria composto por recursos advindos de multas de natureza eleitoral, doações privadas e recursos orçamentários definidos por lei

Até a Lei dos Partidos Políticos de 1995 (pós-Constituição de 1988), apesar de já existir, o fundo partidário tinha pouca importância devido ao baixo valor que possuía. A referida lei modificou essa realidade porque na prática alterou o volume de recursos significativamente, pois trouxe as dotações orçamentárias da União, estipulando que estas correspondessem a um valor achado com base em uma fórmula que multiplica o número de eleitores por um valor periodicamente atualizado, o que significou um grande aumento nos valores destinados ao fundo. Importante dizer que os recursos do Fundo Partidário não se destinam exclusivamente às campanhas eleitorais, ao contrário, seu propósito principal vem a ser o desenvolvimento dos partidos políticos, custeando as atividades cotidianas das agremiações, tais como custeio das sedes e serviços dos partidos, além de estimular o desenvolvimento da propaganda doutrinária e política, por meio da reserva de um percentual a ser aplicado em programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, e para pesquisas, doutrinação e educação política. Assim, por meio da regulamentação do uso dos recursos públicos ocorre um direcionamento da atuação dessas organizações.

Em 2017, com a aprovação da Lei 13.487/2017 que alterou a Lei das Eleições e a Lei dos Partidos Políticos, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), também chamado como Fundo Eleitoral. O Fundo Eleitoral consiste em um fundo de recursos públicos que será disponibilizado aos partidos em eleitorais com a finalidade exclusiva de financiar campanhas eleitorais. A sua regulamentação prevê inclusive a devolução ao Tesouro Nacional das quantias não utilizadas na campanha. Os defensores de sua criação afirmaram

que este fundo busca solucionar a necessidade dos partidos políticos e candidatos em ter recursos financeiros para a realização das campanhas eleitorais, tendo em vista a proibição de doações de empresas. A primeira experiência de pleito com a utilização do Fundo Eleitoral foi feita nas eleições de 2018. O montante destinado a ele para 2018 foi definido no Orçamento da União e gira em torno de R\$ 1,7 bilhão.

Uma questão importante sobre a temática do uso de recursos públicos tem relação com os seus critérios de distribuição entre os partidos, uma vez que a escolha das bases sob as quais de darão a disponibilização dos recursos públicos pode colaborar para o equilíbrio ou não da disputa eleitoral. O Brasil adota um sistema de partilha dos fundos partidário e eleitoral que combina dois critérios, de modo que: no fundo partidário uma parcela menor (5%) é dividida de modo equitativo entre os partidos registrados perante a Justiça Eleitoral e o montante restante (95%) é disponibilizado proporcionalmente aos partidos com base à força eleitoral que obtiveram na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; já o fundo eleitoral obedece a seguinte distribuição: I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

Importante dizer que mesmo entre os parlamentares que defendem o financiamento público de campanha, houve aqueles que se posicionaram contra a lei que criou o fundo eleitoral por conta da previsão quanto à forma de distribuição. Existem ainda outros requisitos para a utilização dos recursos públicos após a distribuição, como é o caso de decisão de março de 2018, proferida na ADI 5.617, em que o STF determinou a destinação mínima de 30% do total de recursos do Fundo Partidário utilizado nas campanhas eleitorais devem ser reservados às candidaturas femininas. As informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, acerca da distribuição entre os partidos dos valores relativos ao Fundo Partidário entre os anos de 2012 a 2017, demonstram uma baixíssima alteração entre as porcentagens recebidas pelas agremiações nos últimos anos, bem como uma concentração de cerca de metade do fundo em apenas cinco partidos. Destaque-se ainda que a concentração de recursos ocorre em benefício quase sempre dos mesmos partidos, enquanto que para as demais siglas.

Ambos os fundos têm como ponto em comum o abastecimento de seu orçamento com recursos do Orçamento da União.

O Fundo Eleitoral, ou Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), tem sua criação em 2017 para compensar o fim das contribuições de campanha feitas por empresas, as quais foram proibidas em 2015. A sua distribuição dá-se de acordo com número de deputados (48% do valor do fundo), senadores (15% do valor do fundo), de acordo com a votação de cada legenda nas últimas eleições da Câmara (35% do valor do fundo) e os 2% restantes são divididos igualmente entre os partidos.

Assim sendo, a proibição do financiamento empresarial de campanhas eleitorais e partidos políticos foi determinada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a partir de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Ao mesmo tempo o Projeto de Lei 5735/13, de autoria de Ilário Marques (PT-CE), Marcelo Castro (PMDBPI), Anthony Garotinho (PR-RJ) e Daniel Almeida (PC do B-BA), que tratava da minirreforma eleitoral, previa a existência da doação de pessoas jurídicas. O artigo referente a este tipo de doação foi vetado pela presidente da República seguindo orientação do STF e o veto não foi derrubado pela Câmara dos Deputados em votação ocorrida em 19 nov. 2015. (BOLOGNESI, 2016, p. 2)

O Fundo Partidário, a seu turno, é uma das principais fontes de renda das legendas brasileiras, que recebem os recursos de forma mensal para a manutenção do partido. Do valor total recebido do Fundo Partidário, cada partido deve reservar pelo menos 20% para a criação de fundações e institutos de pesquisa direcionados para a educação política. Outro montante, 5%, deve ser direcionado para programas que promovam a participação feminina na política.

A lei dos partidos políticos determina que 95% dos valores são distribuídos às legendas dos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados. Os outros 5% restantes são distribuídos igualmente a todos os partidos com registro no TSE.

Em comum se tem que ambos os fundos podem ser usados para financiar campanhas, ainda que o que tem exclusivamente essa função seja apenas o Fundo Eleitoral.

Uma modificação expressiva operada por decisão do STF determinou que pelo menos 30% dos recursos do fundo partidário deveriam ser repassados às candidatas mulheres. Na mesma linha, o TSE determinou que esse montante era de repasse obrigatório para candidatas do sexo feminino. Esse percentual está em perfeita consonância com a lei eleitoral, a qual determina que pelo menos 30% das candidaturas de cada sigla seja de um dos gêneros.

Nota-se que o fundo eleitoral veio para complementar os recursos dos partidos políticos com o fim da proibição do financiamento de campanha por parte de pessoas jurídicas. Trata-se de uma vedação que visa coibir parte da corrupção que é evidenciada na mídia.

Com a proibição do financiamento empresarial a campanhas eleitorais, três movimentos são esperados como reação dos atores político-partidários. O primeiro é o aumento do caixa dois nas campanhas eleitorais. O segundo movimento é a captação de recursos de militantes e de simpatizantes do partido. O terceiro é aumentar o montante destinado aos partidos através do Fundo de Assistência Especial aos Partidos Políticos (o “Fundo Partidário”). (BOLOGNESI,2016, p. 2)

5. O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) e da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995). Nessa ação especificamente ADI 4650 julgada em 2015 se questionava a constitucionalidade dos financiamentos privados de campanha.

Em sua complementação de voto, o Ministro Teori Zavascki até mesmo sugeriu que houvesse acréscimo de explicitação de novas vedações às já previstas no artigo 24 da Lei 9.504/1997 e no artigo 31 da Lei 9.096/1996.

Com esse argumento, o ministro propôs que fossem vedadas, no mínimo, contribuições de pessoas jurídicas ou de suas controladas e coligadas que mantenham contratos onerosos celebrados com a Administração Pública, a contribuição de pessoas jurídicas a partidos e candidatos diferentes que competirem entre si. Por fim, disse que as pessoas jurídicas que contribuírem com campanhas políticas devem ser proibidas de celebrar contratos com a Administração Pública até o término da gestão subsequente.

Para o mesmo caso, a Ministra Rosa Weber entendeu pela inconstitucionalidade da doação de campanha feita por pessoas jurídicas. Asseverou que no texto constitucional há um comando expresso para que legislação de regência assegure a normalidade e legitimidade das eleições contra influência do poder econômico. “Ao mencionar o desequilíbrio de forças na campanha eleitoral perpetrado pelo poder capital, a ministra salientou que essa interferência pode culminar por transformar processos eleitorais em um jogo político de cartas marcadas”.

A Ministra Carmen Lúcia, por sua vez, recordou o princípio da soberania popular, insito no artigo 1º da Constituição Federal e que a influência do poder econômico, conforme descrito no artigo 14 (Parágrafo 9) da Constituição provoca um desequilíbrio nas relações. “Aquele que detém maior soma de recursos é aquele que têm melhores contatos com empresas, e depois vai representar esses interesses, e não o interesse de todo povo, o interesse legítimo que embasa a democracia.”

O ministro Celso de Mello, disse em seu voto que a Constituição Federal não cuida nem regula o tema das doações a campanhas políticas por pessoas jurídicas, apenas diz que abuso do poder econômico não será tolerado, sob pena de se comprometer a normalidade e legitimidade do processo eleitoral. "A Lei Maior não veda a influência, o que a lei fundamental veda é exercício abusivo do poder econômico."

Pessoas jurídicas de direito privado têm interesses legítimos cuja veiculação deve ser amparada e protegida pelo sistema jurídico, disse o decano. É preciso que isso se faça às claras, para permitir que se faça o efetivo controle, que cabe ao Ministério Público, a outros partidos e candidatos.

Ao concluir seu voto, acompanhando o ministro Teori Zavascki, o ministro Celso de Mello disse entender que não contraria a Constituição o reconhecimento da possibilidade de pessoas jurídicas de direito privado contribuírem mediante doação para partidos políticos e candidatos em razão de campanhas eleitorais, desde que sob um sistema de efetivo controle que impeça abuso do poder econômico.

No Supremo Tribunal Federal, apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pelo Conselho Federal da (OAB), Ordem dos Advogados do Brasil, arguindo a constitucionalidade do financiamento de campanhas eleitorais com suporte ocasionados por donativos empresariais.

Nesse caso, após o veto da presidente da República no texto aprovado na Câmara dos Deputados, o qual dava plena liberdade para classe política auferir financiamento oriundo das pessoas jurídicas, o Supremo então chancelou o veto, decretando a ilegalidade dos aludidos “empréstimos”. Com isso o STF pôs fim a uma pendenga que se arrastava há anos.

[...] presenciamos a votação no Supremo Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.650, de autoria da Ordem dos Advogados do Brasil, que proíbe que empresas financiem partidos políticos e campanhas eleitorais. Quatro ministros do Supremo Tribunal Federal já votaram a favor da ADI, reiterando que pessoas jurídicas não são cidadãos e por isso não possuem a legítima pretensão de participarem do processo político-eleitoral. O procurador-geral da República também concluiu pela inconstitucionalidade. (OAB,2013, p. 43)

Portanto, diante disso, fica mais que comprovado que, o que define o resultado político no Brasil é mesmo o poder econômico. Era evidente a compra de votos disfarçada por meios de contratação de “cabos eleitorais” com promessa de empregos e ou outros benefícios, que na prática nunca seriam cumpridas.

De forma que, candidatos com menos recursos financeiros encontram dificuldade para divulgar seus projetos, o que reflete diretamente na política brasileira, com a perpetuação de sempre os mesmos indivíduos no poder, pois estes possuem mais capital para estabelecer suas campanhas.

A distorção referente à aplicabilidade dos recursos adquirido era maior nos países em que não havia teto para contribuições e nos quais as empresas teriam permissão para participar do financiamento de campanhas e partidos, contribuindo ou “investindo”, cifras estratosféricas, dificultando o acesso ao parlamento dos candidatos com menor potencial financeiro.

No Brasil, conforme texto da emenda aprovado pela câmara, o limite que as empresas poderiam contribuir era muito alto, atingindo a cifra de R\$, 20.000.000,00. (Vinte milhões de reais). Ainda bem que este projeto de lei, foi alvo de veto da Presidente da República, e posteriormente confirmado pelo Supremo em decisão histórica.

Histórica porque deu vida ao projeto de lei que com dificuldade foi aprovado no Senado Federal, (o projeto de lei número 273/2015), de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, que proíbe as doações de pessoas jurídicas diretamente a candidatos, o projeto altera a lei que dispõe sobre o financiamento de campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 “Lei das Eleições”.

A grande dificuldade de controlar os financiamentos de campanhas políticas, sempre foi um tema que exigiu muito esforço por parte do judiciário, pois a máquina estatal não conta com um efetivo a altura das necessidades.

O alcance em que a disparidade socioeconômica dos financiadores influencia o resultado das eleições, “o princípio básico, basilar do processo democrático, que é o sufrágio universal, que todos os cidadãos têm o mesmo direito e o mesmo peso no processo eleitoral, acaba desvirtuado e substituído pelo princípio plutocrático” do “quem mais tem, mais pode”. (BARRETO, 2012, p. 29).

No entanto, o que o povo deseja e espera, é que ele realmente seja representado no Congresso Nacional, porém, na maioria das vezes, efetivamente não é, e por causa disso, tem sucumbido a classe dos políticos ao mais profundo descrédito perante a opinião pública.

Muito embora a doutrina traga o conceito de povo como aquele que adquire capacidade decisória, ou aquele que decide por meio do sufrágio quem serão seus representantes. No Brasil, como em qualquer outra parte do mundo, sempre que os representantes deixam de fazer o que lhe foi outorgado por meio do voto, toda a população paga o preço.

Povo, no sentido jurídico, não é o mesmo que população, no sentido demográfico. Povo é aquela parte da população capaz de participar, através de eleições, do processo democrático, dentro de um sistema variável de limitações, que depende de cada país e de cada época. (BONAVIDES, 2016, p. 91).

O nosso código procura respaldo na metodologia e, no planejamento de uma estrutura de domínio que, ciente do registro das doações, exige escrituração contábil e uma prestação de contas ao final de cada eleição. Tudo sob o governo da Justiça Eleitoral, encarregada pela inspeção da lei e, pelo atendimento nas ocasiões eleitorais.

O entrosamento concebido pelo legislador, contudo, ainda não configura o preceito ideal, haja vista o rol de casos de ilegítima direção do dinheiro nessas ocasiões. Isto, em parte, em causa das vedações exageradas que pressionam em excesso partidos e candidatos, dirigindo as finanças político-partidárias-eleitorais a caminhar por um acesso marginal, ilegítimo.

Por isso, o sistema necessita de um financiamento público eficiente e transparente, uma vez que o país possui escassos recursos financeiros e voto ainda é tratado como moeda de troca. (SILVA, 2016).

6. CUSTO DA CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL

Os grupos detentores do poderio econômico, se utilizam desta vantagem para passar uma imagem melhor de seu candidato, o que acaba por influenciar diretamente nos resultados eleitorais. Todavia, desta forma não há uma igualdade de competição entre nos pleitos. Os custos das campanhas eleitorais no Brasil são demasiadamente elevados. Um breve comparativo com as eleições de outros países com melhores condições revela que as eleições brasileiras são caras.

Para se ter ideia, no Brasil, o valor do Fundo Partidário corresponde à 0,01% do PIB. No Reino Unido o valor para o ano equivalente correspondeu à 0,003% do PIB. Em Portugal, equivale a 0,006% do PIB. De forma bastante especulativa, o Fundo Partidário brasileiro é bastante acima do de países com condições de vida mais desejáveis do que a nossa. O PIB per capita do Reino Unido é de US\$ 43,77, em Portugal de US\$ 19,12 e no Brasil de US\$ 8,67. Dados do Fundo Monetário Internacional referentes ao ano de 2015, www.imf.org Acesso em: 5 julho 2016. Conforme Bolognesi:

O alto custo das campanhas eleitorais brasileiras é um problema para o funcionamento democrático na medida em que coloca como condição para a vitória eleitoral e, portanto, como chance de representação política, a monetarização das campanhas. Um dos principais pontos das marchas de junho de 2013 era a falta de representatividade da classe política brasileira em relação à sociedade. A triplicação do Fundo Partidário aprovada pelo Congresso Nacional em 2015 não pareceu ser exatamente a resposta que a população desejava. Ao invés de se aproximarem da sociedade, buscando mobilizar atores sociais organizados, militantes, filiados e simpatizantes, os representantes políticos escolheram buscar recursos onde abundam cifras. (Bolognesi, 2016,p.5)

A busca pela minimização das desigualdades deve então guiar os países para que em seus sistemas eleitorais a influência econômica não seja determinante na escolha dos representantes políticos e haja um equilíbrio entre as condições de disputa daqueles que estão participando das campanhas, de modo que a democracia se efetive por meio da competição entre partidos com recursos políticos, humanos e econômicos equilibrados. (SARTORI, 1999)

Sendo assim é importante a discussão sobre vários pontos do Financiamento Eleitoral: a origem dos recursos; a forma como é repartido e os limites de gastos. São pilares para que haja uma eleição justa em pé de igualdade entre os candidatos em uma democracia mais efetiva.

O cientista político David Samuels (2012), da Universidade de Minnesota, concluiu que a campanha para eleger o Presidente brasileiro, em números absolutos, tem custos mais elevados que a do Presidente americano. Por exemplo, Fernando Henrique Cardoso gastou em 1994, US\$ 41 milhões, conforme declarado ao TSE, e Bill Clinton em 1992, US\$ 43 milhões. Tendo em vista que os dados declarados podem não refletir o que realmente foi arrecadado pelas campanhas, dado que a experiência brasileira demonstrou que grande parte das doações não são registradas pelos comitês financeiros, é bem possível que Fernando Henrique tenha consumido bem mais do que Clinton. (ARAÚJO, 2014).

Apesar de difícil a comparação com outras nações, assim sendo, conforme Jairo Nicolau (2007, p. 11): “mas só para se ter uma ideia: na França, um candidato a presidente pode gastar no máximo 22 milhões de reais no primeiro turno e 30 milhões no segundo”.

Questiona-se por que no Brasil, um país economicamente inferior aos Estados Unidos, os custos da campanha alcançam patamares tão elevados? Conforme Jairo Nicolau (2012, P. 12), “As campanhas, na verdade, passaram a ser caras no mundo inteiro, graças a sua americanização”.

A evolução das técnicas de propaganda e marketing, as pesquisas eleitorais, o uso de meios de locomoção, como aviões privados, por exemplo, e a profissionalização da “militância”, deixou de ser uma tendência e tornou-se uma necessidade dos postulantes ao executivo e se amplia no âmbito legislativo, o que significa um custo cada vez mais elevado daqui para frente. Posição semelhante reflete Saffirio Suárez. Para este autor, esse modelo se caracteriza pela menor importância do filiado e do militante de base. As campanhas seriam feitas pelos meios de comunicação, tornando-se profissionais. Isso provocaria um encarecimento da atividade política e o financiamento decorreria, sobretudo, de grupos de interesse e não da cooptação individual (CASSEB, 2012).

O alto grau de competitividade das eleições se explica também pelo excessivo número de candidatos. Hoje, são dez postulantes por vaga no legislativo, três vezes mais se comparada ao início da redemocratização. Além da disputa com candidatos de outros partidos, a corrida pelo voto também se dá com os candidatos filiados em sua própria agremiação, o que acaba por provocar uma necessidade muito grande de diferenciar-se. Esse acirramento eleva as despesas ainda mais.

O sistema de representação em lista aberta também colabora em muito com os elevados custos da campanha. O grande número de candidatos, a falta de interesse do eleitor brasileiro em relação à política e o descrédito dos políticos, fazem com que os candidatos despendam um passivo muito maior para tornarem-se conhecidos. O fato dos partidos serem tão fracos do ponto de vista organizacional também se reflete no volume de recursos necessários da mesma maneira. A falta de compromisso programático, aliado à fragilidade ideológica partidária, valoriza sobremaneira a ação individual do candidato, visto que este não possui um programa sobre o qual pode captar votos, dependendo basicamente de fins clientelistas e uso intensivo de capital (CINTRA, 2015).

As eleições custam no Brasil aproximadamente R\$ 4,6 bilhões, que divididos por cada tipo de eleição resultam em R\$ 222 milhões em todas as campanhas para presidente, R\$ 483 milhões para governador e R\$ 1,3 bilhões para eleger os prefeitos. No legislativo são

consumidos R\$ 138 milhões nas campanhas para Senador, R\$ 462 milhões para Deputado Federal, R\$ 492 milhões para Deputado Estadual e R\$ 1,2 bilhões para Vereador. Considerando que o Brasil possui 132 milhões de eleitores, o custo da corrida eleitoral gira em torno de R\$ 35 por eleitor e R\$ 5 por cargo. De acordo com Bolognesi Se olharmos o total do fundo partidário seria possível beneficiar 241.000 estudantes durante os dois anos de mestrado ou custear os quatro anos de doutorado de 8.215 estudantes com os valores das bolsas concedidas pela CAPES.

As eleições presidenciais brasileiras nos anos de 1994, 1998 e 2002, vencidas por Fernando Henrique Cardoso, duas vezes, e Luis Inácio da Silva, respectivamente, refletem a necessidade de investimento do candidato para eleger-se. Nas três eleições presidenciais apresentadas, sobrepuiu aquele que mais angariou recursos, demonstrando que o processo eleitoral brasileiro é dominado pela influência econômica nos pleitos. Qualquer que seja o nível da eleição, seja para prefeito, governador ou presidente, o embate tem relação direta com o volume de recursos aplicados durante a campanha.

Os dados disponíveis no sítio do TSE traduzem o perfil das coligações que vencem as eleições nos Estados brasileiros. Percebe-se claramente que triunfam aquelas chapas que dependem vultosos recursos. Em todos os pleitos analisados, as primeiras posições são ocupadas pelos que maior importância gastaram, e, quase a totalidade, exceção o Estado do Rio Grande do Sul, local em que predominou a coligação liderada pelo PSDB, sendo esta a segunda chapa em volume de despesas, o pleito foi conquistado pela coligação que mais gastou.

A realidade hoje vigente indica que o poder financeiro dos candidatos e a capacidade de amealhar financiadores tem sido, de um modo geral, fundamentais para o êxito nos pleitos eleitorais. A possibilidade de uma campanha vitoriosa está estritamente ligada à capacidade de angariar fundos privados, quando não há o financiamento público das campanhas.

As campanhas eleitorais no Brasil eram financiadas pelo setor empresarial. Em primeiro lugar aparece o setor financeiro (bancos), seguido pelo da construção (empreiteiras e construção civil) e o de indústrias pesadas (aço e petroquímica) respectivamente, em segundo e terceiro lugares. Frisa-se que não existe um valor fixo estipulado claramente às contribuições, por isso as empresas exercem papel fundamental no fornecimento de recursos. David Samuels, em seu artigo, revela as principais fontes de financiadores nas eleições de 1994 e 1999 (CINTRA, 2015).

Os grandes financiadores das campanhas eleitorais, conforme se verifica, são os empresários (DIRCEU, 2010).

Impressiona também o montante doado pelas empresas construtoras. Em especial, as empreiteiras financiaram os candidatos a governador. Estes receberam mais da metade das contribuições de empresas deste setor. Isso porque quem define o local em que será o investimento em projetos de construção é o poder executivo. Muito embora os legisladores tenham alguma influência através de suas emendas ao orçamento, o grosso do investimento advém das ações do mandatário que não está vinculado a este poder. É o executivo quem define onde será realizada a pavimentação, a construção de viadutos, pontes, escolas etc. Interessante reportagem publicada no jornal Folha de São Paulo informou que as construtoras que mais doaram para as campanhas eleitorais, receberam os maiores contratos e recursos por parte do governo federal (LIMA, 2010).

Outra revelação interessante sobre as doações, é que eles variam em muito de acordo com o tipo de candidatura e partido. Os partidos de esquerda recebem menos recursos que os partidos que não estão à esquerda. Os candidatos vencedores das eleições para deputado federal por partidos que não são de esquerda arrecadaram um montante quase três vezes maior do que os vencedores de partidos esquerdistas.

Destaca Nicolau (2012) que nas eleições presidenciais de 2002, 80% dos recursos declarados pelos candidatos vieram de doações das empresas. Estas não são feitas de maneira neutra: partidos pequenos e de esquerda recebem muito menos do que outros.

Em média, os candidatos de esquerda arrecadaram 15% dos valores doados pelas empresas aos candidatos não-esquerdistas, ressaltando que o mesmo fenômeno não se repete com o partido que está governando. Neste caso, independente da sua postura ideológica, ele encontra mais facilidade para arrecadar fundos. Fenômeno interessante ocorre também à véspera das eleições. Os partidos que lideram as pesquisas eleitorais passam a arrecadar muito mais, o que demonstra que os doadores não possuem qualquer viés ideológico, mas sim, interesses com os eleitos. Quem doa quer algo em troca. Ilustrativa a matéria veiculada no Jornal Folha de São Paulo, com o título “Atrás nas pesquisas, Serra arrecada menos” (FERREIRA, 2012).

As candidaturas à vereança possuem no forte de seu financiamento o setor imobiliário, altamente influenciado pelas decisões do legislativo municipal. É através da deliberação dos vereadores que se discute a maior parte da legislação urbana. Dos sete maiores doadores ao legislativo municipal de São Paulo nas eleições de 2004, seis pertencem ao ramo de locação ou compra e venda de imóvel. Segundo reportagem da Folha de São Paulo, esses setores tiveram privilégios nas definições da pauta durante o processo legislativo.

O financiamento de campanhas eleitorais é visto como uma possibilidade de colher bons frutos ao mandatário eleito. É uma forma muito eficiente de interferir nas diretrizes políticas de um governo ou legislador. Esse auxílio, portanto, não é realizado por idealismo, mas visando um compromisso para com o futuro eleito, a fim de receber uma contrapartida, em forma de favorecimentos, contratos ou até mesmo, propina. Na prática, as empresas responsáveis pelas doações acabam por atuar como verdadeiros investidores, que depois vêm cobrar os resultados, muitas vezes com “juros e correção”, como destaca Adib Casseb (2012, p. 54): esse auxílio financeiro não é realizado por mero ideal, mas com o intuito de firmar um compromisso, com a intenção de gerar uma contraprestação do eleito, devolvendo, em forma de favorecimentos diversos, o dinheiro recebido durante a campanha.

A possibilidade de determinar as diretrizes do investimento público é possível através da colaboração com as candidaturas durante a campanha. Conforme Jairo Nicolau (2012), a dependência de recursos das empresas para fazer as campanhas levanta a suspeita (algumas vezes comprovada) de que determinadas políticas públicas são implementadas para favorecer alguns doadores, ou de que certas doações são retribuições a políticas que favoreceram as empresas (NICOLAU, 2012).

Caso modelar de promiscuidade entre o setor público e o privado diz respeito às privatizações das empresas de telecomunicações no governo de Fernando Henrique Cardoso. Em sua campanha, ele prometeu a privatização deste setor, o que lhe rendeu apoio substancial das empresas interessadas. Adiante, mostrou-se que as empresas que acabaram ganhando as grandes concessões foram as mesmas que contribuíram para sua vitória (MEZARROBA, 2014).

Outra mostra do vínculo de interesses ocorreu no referendo de 2005, quando a população brasileira votou pela não proibição da comercialização das armas de fogo. A frente que liderava a campanha do “não” recebeu praticamente todas as suas doações da Taurus (R\$ 2,4 milhões) e CBC (R\$ 2,6 milhões), fabricantes de armas e munições, respectivamente, e encerraram a campanha sem dívidas. Já os defensores do “sim” alcançaram um prejuízo de R\$ 320 mil. Dos deputados que fizeram a defesa do “não” com maior veemência, ao menos doze recebeu polpudas doações para firmarem suas “convicções”.

A preocupação com a influência do poder econômico, a equidade de condições de disputa e a maior facilidade de fiscalização de recursos, nortearam a implementação do financiamento. Para Daniel Zovatto (2005, p. 43), os objetivos que levam o Estado a “financiar campanhas eleitorais, são 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”.

Compreensão idêntica é a de Fernando Whitaker Cunha (2012, p. 54), quando afirma que com os recursos financeiros hauridos ficam os partidos com uma margem de sustentação operativa, propiciando meios a que se não façam caudatários de empresas econômicas ou vassallos de governantes, tendo todos eles condições materiais para autônoma trajetória política.

Outro ponto em favor do dispêndio de verbas públicas destacado pelo mesmo autor é o fato de a origem dos recursos serem conhecidas, facilitando assim a capacidade de fiscalização. Para Zovatto (2005, p. 43), ele é concedido com a intenção de fazer com que as operações financeiras dos partidos, suas receitas e suas despesas, corram por vias transparentes, conhecidas e sujeitas aos órgãos de controle e fiscalização do erário público. A ideia é que, por se tratar de recursos dos contribuintes, os princípios de transparência e de controle sejam garantidos de melhor maneira.

De acordo com Lorena Vidal, 2018, ao se utilizarem recursos advindos do Estado, resta facilitado o controle e a transparência dos gastos feitos, tenham sido estes recursos públicos disponibilizados de forma direta ou indireta para as campanhas eleitorais. A forma dita direta de financiamento público consiste no envio direto de dinheiro, bônus ou empréstimos do Estado para as agremiações, seja como forma de reposição de recursos gastos nas campanhas, caso em que os recursos são repassados após o pleito eleitoral ou como envio anterior ao início da disputa, de modo a viabilizar os gastos de campanha já com os recursos estatais. Já o repasse de recursos públicos de modo indireto geralmente consiste nas situações em que o Estado financia a utilização de serviços, infraestrutura, utilização de horários nos meios de radiodifusão para veiculação de propaganda eleitoral, por exemplo, ou quando os partidos são beneficiados com isenções de impostos.

A concessão de recursos para a atividade partidária contribui para a autonomia dos representantes políticos para promover o bem público, pois não estariam vinculados a grupos de interesse ou ao poder econômico, gerando condições de disputa eleitoral muito mais equilibradas, possibilitando a eleição de agremiações que não possuem capacidade de arrecadação. De maneira que, ajuda pública tem o intuito de obter a independência e a liberdade financeira do partidos, não devendo estes se subordinarem apenas a formas de suprirem as necessidades financeiras que existem. Esse sistema também contribui com a disputa na medida em que oferece condições de igualdade favorecendo a busca pela vitória com base no convencimento do eleitorado, a partir de suas propostas e programa partidário, e não em decorrência de uma campanha mais rica e volumosa, por ter o candidato auferido um montante elevado de donativos privados. (LEAL e ALVES, 2018)

O financiamento público das campanhas tem seus efeitos positivos. Porém ser a única forma de financiamento pode afastar os partidos da população. Esse é um fator que justifica a permanência do financiamento através das pessoas físicas.

Outro elemento a ser considerado acerca desta espécie de financiamento tem relação com a possibilidade de estatização e burocratização dos partidos. O modelo exclusivamente público de financiamento de campanha tenderia a desestimular a busca de relações próximas das agremiações políticas com suas bases eleitorais, na medida em que estas não poderiam contribuir financeiramente de modo ativo no seu principal momento de movimentação e aparição. Este movimento resultaria numa dinâmica de afastamento dos partidos para com a sociedade, fazendo com que fossem vistos cada vez mais como parte do Estado e desviaria os partidos da função de elo entre o Estado e a população. (ZOVATTO, 2005). Citado por Lorena Vidal 2018

Sendo assim parece razoável que o Financiamento de Campanha seja misto. Com parte dos recursos advindos da esfera pública e parte da esfera privada. Acertadamente proibiu-se os recursos advindos de Pessoa Jurídicas, haja vista a quantidade de corrupção ligada a essa prática. Já os valores oriundos da esfera pública devem ser mais condizentes com a realidade nacional para que prevaleça princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e moralidade.

Tanto é assim que a maior parte dos países que vivem sob um sistema político dito democrático tem previsões legais de financiamento público para garantir o acesso à mídia por parte dos candidatos e/ou partidos que concorrem nas eleições. Deste modo garante-se um maior nivelamento da disputa e amplo acesso à informação para o eleitorado. Dentre os países que adotam o sistema de financiamento misto, destaca-se o sistema denominado Matching Funds. Este sistema é adotado na Alemanha e baseia-se em contrapartidas. Ele segue a regra da verba pública repassada ser proporcional aos recursos privados arrecadados pelos partidos e/ou candidatos, mas nunca superior a eles. Assim, quanto mais recursos financeiros as agremiações conquistarem com entes particulares mais terão acesso aos recursos públicos, havendo também regras que limitam em mínimo e máximo os montantes doados. (VIDAL, Lorena, 2018, p. 15-16).

Independente da forma de Financiamento é de grande relevância a publicidade de todos os atos relacionados. A maior transparência ajuda na lisura do sistema e maior proximidade dos eleitores aos candidatos. Cabe destacar que a Publicidade também é um princípio constitucional.

6.1. DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Conforme SCHLICKMANN, Denise Goulart (2012) no que se refere às normas de elaboração da prestação de contas, em 1994 havia referências expressas à observância de

princípios fundamentais de contabilidade. Em 1996, à utilização de plano de contas estabelecido pela Justiça Eleitoral e escrituração contábil. A partir do pleito de 2000, não há referências à observância das normas contábeis, destituindo-se a obrigatoriedade de acompanhamento contábil de tais prestações de contas, o que – de um lado – simplifica sua elaboração, mas – de outro – retira a responsabilidade de um profissional habilitado na sua elaboração. (SCHLICKMANN, 2012, p. 500)

Acredito que quanto mais rigor na prestação de contas maior a lisura do sistema político. Sendo assim o olhar de um profissional técnico da área confere maior segurança, não sendo interessante flexibilizar este procedimento.

Com relação às contas bancárias é de se destacar como importante decisão do Tribunal Superior Eleitoral revogando a Súmula 16 nas eleições de 2002, deixando como definitivo a necessidade de abertura de conta bancária como única forma de provar a movimentação financeira dos recursos de campanha na prestação de contas.

Contudo, quando se observa o exame propriamente dito de tais prestações de contas, verifica-se que não há uniformidade nas decisões prolatadas, subsidiadas em pareceres técnicos já também diferenciados. Somente a partir das eleições de 2000, a Justiça Eleitoral produziu normas voltadas aos técnicos analistas com vistas à uniformização do exame, viabilizando a uniformidade de procedimentos desejada no âmbito operacional de análise técnica. Estabeleceram-se procedimentos de auditoria a serem observados no exame das contas, avanço sem dúvida significativo nesse processo complexo de atestar a regularidade das contas prestadas. Para o pleito de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral constituiu grupo específico para tratar do tema a apresentar à Corte propostas de normatização e aperfeiçoamento de controles: o CESPCC – Grupo de Estudo e Prestação de Contas de Campanha Eleitoral. Passou a prever que o referido grupo deveria instituir parâmetros uniformes de exame, a serem observados por todos quantos examinarem as prestações de contas de campanha eleitoral, o que certamente importa em significativa evolução quanto à tão almejada uniformidade de procedimentos técnicos de exame. Mantido o referido grupo para as eleições de 2004, os procedimentos aperfeiçoaram-se e a uniformidade de pronunciamento foi também estabelecida para a esfera judicial. (SCHLICKMANN, Denise Goulart, 2012, p. 500-501)

É pacífico que nos regimes democráticos o poder político emana do povo que o exerce através de seus representantes, legal e legitimamente eleitos. No entanto, o exercício do poder exige o estabelecimento de regras. De forma ampla a vontade da maioria prevalece, lembrando, claro, que as minorias devem ser respeitadas e protegidas. No Brasil a democracia representativa é exercida de forma indireta, periódica e formal, por intermédio das instituições eleitorais que objetivam disciplinar e legitimar a escolha de representantes do povo.

Coube à Justiça Eleitoral a responsabilidade institucional de acompanhamento das atividades partidárias, desde sua constituição, na busca de concretização do pretendido controle estatal, com a imparcialidade inerente ao desempenho judiciário. (SCHLICKMANN, Denise Goulart, 2012, p. 33)

Portanto para que se estabeleça transparência é fundamental que exista a prestação de contas, o que leva empoderamento ao eleitor, uma vez que ela dá a eles subsídios para tomada decisão durante o voto no dia das eleições. (ZOVATTO, 2005, p. 314)

7. OS PARTIDOS POLÍTICOS E AS CLÁUSULAS DE BARREIRA

A Constituição possui capítulo próprio destinado aos direitos políticos e outro aos partidos políticos, dentro do título dos direitos e das garantias fundamentais. No primeiro capítulo, estabeleceu, dentre outros direitos, a universalidade do sufrágio secreto (art 14, caput), instrumentos de democracia participativa, como o plebiscito, referendo e iniciativa popular (art 14, I a III), condições e restrições ao alistamento eleitoral e à elegibilidade (art 14, § 1º e § 2º), além da vedação da cassação e as hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos (art 15). No segundo capítulo, por sua vez, elencou direitos como a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, assegurando-se a soberania nacional, o regime democrático, os direitos fundamentais e o pluripartidarismo (art 17, caput), dentre outros preceitos, como o caráter nacional e o funcionamento parlamentar de acordo com a lei (art 17, I e IV). Além disso, assegurou a sua autonomia e o acesso a recursos do fundo partidário, bem como propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão (art 17, § 1 e § 3). (LEAL e ALVES, 2018)

De acordo com Leal e Alves (2018), percebe-se, da análise da norma convencional e constitucional, como regra, uma proteção à ampla participação cidadã nas questões políticas de seu país, que vão além de uma cartesiana capacidade ativa (exercendo o direito de voto) e passiva (candidatando-se para o recebimento de voto), estendendo-se às práticas participativo-deliberativas, tendo, como exceção, casos específicos à sua restrição.

A PEC nº 36/2016 foi proposta em 7 de julho de 2016, no Senado Federal em um cenário marcado por um suposto apelo popular por uma reforma política, invocada após uma sequência de escândalos envolvendo práticas corruptas em parte dos escalões do governo brasileiro, em meio a um processo de impeachment presidencial (que afastou a presidenta Dilma Rousseff) e cassação do mandato do Presidente da Câmara dos Deputados (ainda que tenha havido a renúncia do Deputado Eduardo Cunha). O principal objetivo da PEC,

conforme consta em seu preâmbulo, é “autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral” (BRASIL, 2016), o que, no Brasil, se convencionou chamar de “cláusulas de barreira”.

A ADI 966-4/DF trata de questão recorrente no âmbito do sistema partidário brasileiro: o desempenho eleitoral passado pode obstar a participação do partido na eleição subsequente? Proposta pelo PSC (Partido Social Cristão) e relatada pelo Ministro Marco Aurélio, a ação direta em questão impugna dispositivos da Lei nº 8.713/93, criadores da chamada cláusula de desempenho. Essa cláusula impõe restrição à participação de organizações partidárias no processo eleitoral subsequente, baseada no seu desempenho no pleito antecedente. Ou seja, os partidos deveriam atingir determinado percentual de votos para ter a possibilidade de registrar candidatos às eleições majoritárias. (DIOGO e FARIAS, 2017)

Percebe-se, desse modo, que a vedação das coligações nas eleições proporcionais trará impactos importantes, principalmente nos partidos pequenos, em virtude do quociente eleitoral, diminuindo-se, assim, a sua possibilidade de representatividade legislativa, corroborando, por conseguinte, com os objetivos da PEC de evitar a “proliferação partidária”. A alteração no § 2º do art. 17 é a proposta mais drástica, uma vez que impõe barreiras estabelecendo que só terão funcionamento parlamentar os partidos políticos que, “a partir das eleições de 2018, obtiverem um mínimo de dois por cento dos votos válidos apurados nacionalmente, distribuídos em, pelo menos, quatorze unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma delas” e “a partir das eleições de 2022, um mínimo de três por cento dos votos válidos apurados nacionalmente, distribuídos em, pelo menos, quatorze unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma delas” (BRASIL, 2016). (LEAL, Mônia Clarissa Hennig e ALVES, Felipe Dalenogar, 2018, p.149)

A cláusula de desempenho cria mais uma condição de elegibilidade em relação àquelas já previstas no art. 14, da Constituição Federal, de modo a perpetrar tratamento desigual, violando o art. 5º, e infringir a autonomia partidária, assegurada pelo art. 17, do texto constitucional. Por outro prisma, o Congresso Nacional, o Advogado-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República alegam a inexistência de vedação constitucional à imposição de critérios por meio de lei ordinária a serem cumpridos pelos partidos, além de ressaltarem que as condições dizem respeito à capacidade da própria organização partidária e não do candidato, razão pela qual não deveria se falar em elegibilidade. Considerando esse contexto, os Ministros decidiram da seguinte forma: a) Min. Marco Aurélio (Relator): declara inconstitucionalidade da cláusula, que, ao restringir a atuação de alguns partidos, limitaria a representatividade de setores sociais incipientes ou até formalmente minoritários. Dessa forma, o pluripartidarismo e a representação das minorias ficariam prejudicados, sendo que diversos partidos seriam impossibilitados de participar das eleições. Ademais, também

consistiria uma incompatibilidade em face da autonomia partidária, pois acrescenta condição inexistente no texto constitucional, cuja disciplina não faz qualquer alusão à grandeza numérica da agremiação. Isso seria suficiente para demonstrar um ímpeto por parte do legislador ordinário em substituir o Constituinte em matéria já prevista; b) Min. Francisco Rezek (divergente 1): julga parcialmente procedente a ação, deslocando a inconstitucionalidade apenas para o final do caput do art. 5º da Lei no 8.713/93, de modo a manter os filtros ao número excessivo de partidos ao mesmo tempo em que assegura a defesa das minorias. Isto é, argumenta que a Constituição estabeleceu liberdade quase irrestrita à criação de partidos, incumbindo à lei ordinária o papel de impor restrições. Nesse sentido, entender pela liberdade ampla sem quaisquer limites, constitucionais ou legais, significaria dar aval ao quadro caótico relativo ao número de agremiações políticas no Brasil – denominado hiperpartidarismo.

No atinente à isonomia, ressalta a importância de identificar a existência, ou não, de razoabilidade na discriminação adotada, a moral ou qualquer valor jurídico relevante para atingir o fim ao qual se propõe. A ressalva do Ministro está relacionada à expressão final do art. 5º impugnado: “desde que, neste último caso, conte com, pelo menos, um representante titular na Câmara dos Deputados, na data de publicação desta Lei”. Por se tratar da hipótese de registro provisório, alega que há ofensa ao princípio da igualdade em virtude da limitação imposta aos partidos minoritários, que ainda são incipientes no plano político, ao passo que vincular sua candidatura a tal regra prejudicaria seu nascimento originário; c) Min. Ilmar Galvão: acolhe a declaração de inconstitucionalidade por se situar como mero intérprete da Constituição e não como legislador, ignorando o quadro fático em tela. O Ministro afirma que a restrição possui base estritamente pragmática de utilização dos horários de propaganda partidária gratuita, os quais não são dotados de proteção constitucional. Ademais, traz à tona um confronto de valores: de um lado, a inexistência de norma constitucional que iniba a criação de critérios legais, o interesse público e o princípio da representatividade; e do outro, a igualdade, o pluripartidarismo, a liberdade da criação de partidos e a liberdade de voto.

Sendo assim, determina que o segundo bloco leva larga vantagem, mas sem explicar as razões disso; d) Min. Carlos Velloso: vota no mesmo sentido de Francisco Rezek, inclusive com a procedência parcial relativa ao final do art. 5º, da Lei no 8.713/93. Dessa forma, situa a relevância que as agremiações políticas possuem em uma democracia indireta, sendo imprescindível a liberdade partidária para tal. Entretanto, ressalta a necessidade da representatividade para concretizar o regime democrático, afastando as chamadas legendas de aluguel; assim, quando o art. 17, I, da Carta Magna fixa o caráter nacional como exigência aos

partidos, autoriza o legislador ordinário a desenvolver seus mecanismos de aferição. (DIOGO e FARIAS, 2017)

Em outra linha, numa tentativa de minimizar as restrições impostas pela lei, lembra que os limites não recaem sobre o pleito proporcional, e, ainda, que é possível aos partidos se organizarem em uma coligação integrada por, no mínimo, uma agremiação que preencha os critérios de desempenho. Na mesma toada de Rezek, porém, afirma que o final do art. 5º ofende a isonomia por distinguir entre iguais (organizações partidárias com registro definitivo e provisório); e) Min. Sepúlveda Pertence (divergente 2): inaugura uma nova corrente, declarando a total improcedência da arguição de inconstitucionalidade. Toma por base as repercussões positivas que a cláusula de desempenho teria no quadro partidário existente, resultando na sua racionalização moderada, já que a lei faculta opções para que os partidos cumpram as restrições impostas. Como exemplo, cita o chamado Direito de Antena, consistente na prerrogativa das agremiações de participarem da divisão de tempo de radiodifusão gratuita, e é considerado inviável se for admitido a grupos que nunca demonstraram inserção mínima no eleitorado.

Ademais, afirma que a liberdade de criação de partidos é distinta da extensão das prerrogativas outorgadas a cada agremiação no processo eleitoral, sendo esse o real assunto dos critérios de desempenho. Nesse sentido, afasta também a ofensa à isonomia, pois a distinção entre organizações partidárias com registro provisório e registro definitivo já é feita pela própria Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de modo que os primeiros possuem um prazo para demonstrarem seu caráter nacional. Por fim, ressalta o papel de legislador negativo do STF, devendo invalidar apenas os dispositivos violadores da Constituição Federal, o que não ocorre no caso, em sua visão; f) Min. Sydney Sanches (divergente 3): introduz mais uma corrente à deliberação, de modo a declarar a inconstitucionalidade dos incisos e parágrafos do art. 5º da Lei no 8.713/93, mas a constitucionalidade de seu *caput*. Primeiramente, o Ministro aduz a falta de qualquer fixação ou proibição constitucional de limites à atuação partidária, sendo papel da lei prevê-los. Além disso, também refuta qualquer ofensa à isonomia em razão da diferença existente entre partidos com registro provisório e com registro definitivo, pois estes já demonstraram seu caráter nacional e aqueles não.

Na sequência, apesar de demonstrar simpatia pela limitação do número de agremiações no jogo político, afirma a impossibilidade de admissão integral da cláusula de desempenho por violação à anterioridade da lei eleitoral. Isto é, o dispositivo teria partido de fatos já ocorridos (o desempenho dos partidos na eleição anterior) para regular o pleito futuro;

g) Min. Néri da Silveira: segue a decisão do Ministro Sydney Sanches ao declarar a inconstitucionalidade somente dos incisos e parágrafos do art. 5º impugnado, mantendo a integridade do *caput*. Os argumentos também são similares, porquanto identificar uma violação à anualidade da lei eleitoral, na medida em que diferencia norma estatutária (ou geral) de norma especial.

Assim, a lei impugnada se enquadraria na categoria de norma especial, não podendo estabelecer exigências restritivas com base em informações já conhecidas acerca do processo eleitoral anterior. Contudo, observa ofensa parcial à isonomia, ao passo que os incisos e parágrafos distinguem entre partidos já consolidados no meio político, resultando numa disparidade de chances, enquanto o *caput* apenas concretiza a diferença já prevista entre registro provisório e definitivo; h) Min. Moreira Alves: acompanha os Ministros Sydney Sanches e Néri da Silveira, declarando inconstitucionais incisos e parágrafos do referido art. 5º, por se caracterizar como preceito “ad hoc” discriminador de fatos passados conhecidos, mas entendendo pela constitucionalidade do *caput* em razão de sua concordância com a Lei Orgânica dos Partidos Políticos; i) Min. Octavio Gallotti (Presidente): apenas segue o voto do Ministro Sydney Sanches, que inaugurou a corrente. Importa registrar que, após os debates e as declarações de votos, o Ministro Marco Aurélio aderiu ao posicionamento de Sydney Sanches, de modo a persistir na inconstitucionalidade dos incisos e parágrafos do art. 5º da Lei no 8.713/93, mas alterar sua opinião relativa ao *caput*, que passou a julgar constitucional. Ainda: os Ministros Paulo Brossard e Celso de Mello não participaram do julgamento e nem anexaram seus votos ao acórdão. (DIOGO e FARIAS, 2017)

Por meio das ADIs 1.351-3/DF e 1.354-8/DF, esta, apensa àquela, veicula-se a seguinte questão: é legítimo restringir a vida dos partidos a partir de seus resultados eleitorais? No primeiro momento, observa-se estreita semelhança em relação ao caso anterior (a cláusula de desempenho), pois também se trata de norma com critérios limitadores do número de legendas. Entretanto, há uma diferença importante a ser destacada: enquanto aquela tratava da possibilidade de participar dos pleitos, esta se relaciona à participação das bancadas das agremiações políticas nas Casas Legislativas. Em outras palavras, o objetivo das normas impugnadas nos dois casos é o mesmo, bem como o critério adotado para tal, mas o aspecto das organizações partidárias atingido por elas é distinto. Assim, os Requerentes, Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e outros, impugnaram o art. 13, e suas referências, da Lei no 9.096/95 – denominada Lei dos Partidos Políticos. De um lado, a inconstitucionalidade se funda na ofensa ao art. 5º, *caput* e inciso XXXVI, da Constituição Federal, no atinente ao princípio da igualdade e às garantias do

direito adquirido e ato jurídico perfeito. Ou seja: o dispositivo diferenciaria entre iguais, de modo a atuar em benefício de seus editores, enfraquecendo as minorias e demonstrando um projeto de perpetuação no poder.

Além disso, a cláusula de barreira violaria o direito adquirido ao funcionamento parlamentar mediante o registro definitivo do partido perante o TSE, que constitui um ato jurídico perfeito. Por fim, o polo ativo aponta também uma incoerência com o art. 17, §1o, da Constituição, no qual está insculpida a autonomia partidária para definir seu funcionamento. De outro lado, a Advocacia-Geral da União e o Procurador-Geral da República pugnam pela constitucionalidade da norma, afirmando sua compatibilidade com o art. 17, I, da Carta Magna, em relação à exigência de caráter nacional para registro da agremiação. Nesse contexto, a cláusula apenas significaria uma verificação automática e periódica do cumprimento da regra constitucional, como forma de vedar a atuação de partidos sem expressiva representatividade. Ante essa conjuntura, os Ministros votaram nos seguintes termos: a) Min. Marco Aurélio (Relator): acolhe os pedidos da inicial e declara a inconstitucionalidade da cláusula de barreira, com base na defesa das minorias e nas consequências negativas aos partidos menores, tendo em vista que muitos deles seriam extintos. Isto é, além da vedação ao funcionamento parlamentar pelas agremiações que não atingiram os resultados previstos pelo art. 13, há também repercussões no fundo partidário e no tempo para propaganda partidária. Dessa forma, a repartição da verba do fundo partidário seria feita de acordo com a cláusula, ao passo que 99% seriam rateados entre os partidos que cumpriram seu critério, e apenas 1% destinado aos que não atenderam a essas condições. Além disso, também possuiriam o espaço de somente dois minutos para propaganda eleitoral, em cada semestre, limitado à cadeia nacional.

Assim, o Ministro observa que a lei vedaria não só o funcionamento parlamentar aos partidos menores, mas, na prática, o acesso ao fundo partidário e à propaganda eleitoral, visto que apenas dos 29 partidos existentes à época cumpririam os requisitos legais. Nesse sentido, o Relator foca no esvaziamento da atuação das minorias por meio da cláusula de barreira, porquanto ela violaria a Constituição Federal no atinente ao pluralismo político. Asfixiar os partidos de menor representação implicaria prestigiar uma óptica nacional hegemônica e, portanto, uma ditadura da maioria. O Estado Democrático de Direito seria um instrumento de defesa dos direitos e liberdades fundamentais das minorias, entre elas a de representação política. (DIOGO e FARIAS, 2017)

De fato, a conjuntura do número elevado de legendas, alegando que o enxugamento desse rol é automático, feito nas próprias urnas pela vontade do povo, e que descabe ao STF

empunhar a bandeira do combate aos partidos de aluguel, sendo seu papel a defesa da Carta Magna; b) Min. Ricardo Lewandowski: segue o voto do Relator, declarando a inconstitucionalidade da cláusula de barreira, sobretudo pela ofensa ao pluralismo político e à garantia de expressão das minorias. O Ministro demonstra sua preocupação com o quadro fático, mas ressalta que a mera imposição de uma cláusula limitadora como essa não é a solução real e eficaz, devendo haver o desenvolvimento de reflexões mais amplas, e que tenham como pano de fundo a reforma política. Assim, aduz que o pluripartidarismo está intrinsecamente vinculado à proteção de minorias, de modo que as restrições trazidas pelo art. 13, da Lei no 9.096/95 – colocadas como “draconianas” – ferem de morte tal princípio e privilegiam as organizações partidárias maiores. Consequentemente, acabam danificando a representatividade das minorias, impedindo que encontrem expressão no plano político. c) Min. Cármen Lúcia: também acompanha a decisão do Relator, declarando a inconstitucionalidade em virtude da violação do pluralismo político, da representatividade essencial ao regime democrático, e do sufrágio como expressão da soberania popular. A Ministra lembra que vivemos em um país plural, no qual a minoria de hoje deve possuir espaço para se tornar a maioria de amanhã, sendo que o multipartidarismo não é decorrência necessária do pluralismo. Com base nisso, foca no significado do voto, que não deve ser visto somente como um depósito em urna, mas, sim, parte de um processo mais amplo, que começa no prélio eleitoral e continua após as eleições, sendo concretizado com o funcionamento parlamentar. Destarte, inibir esse funcionamento implicaria em retirar peso do voto, enfraquecer a representatividade e ofender as minorias. Ao final, enfrenta a questão fática sucintamente, afirmando que os partidos de aluguel não estão adstritos às agremiações menores, e a história comprova isso, ao passo que a solução encontrada pela cláusula violaria a proporcionalidade; d) Min. Eros Grau: julga procedente a ADI, nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio, reafirmando a ofensa ao pluralismo político e inserindo o princípio da igualdade de chances, como representação da isonomia. Outrossim, caracteriza a cláusula de barreira como “corredor da morte das minorias políticas”, pois estabelece valor diferente aos votos dos cidadãos, o que demonstraria seu caráter totalitário. Ademais, afronta a paridade de oportunidades na medida em que seria uma censura prévia à liberdade partidária, pois extingue partidos incipientes no cenário nacional, obstando que algum dia se tornem maioria; e) Min. Carlos Britto: ratifica a corrente majoritária para entender pela procedência da ação direta. Assim, inicia seu voto sublinhando a dificuldade da questão colocada perante a Corte, de modo a sustentar a necessidade do exame da proporcionalidade em sentido estrito, isto é, qual decisão afirmaria mais valores constitucionais. Nessa seara, afirma o peso maior dos

argumentos empregados pelo Relator, ou seja, o pluralismo político, a liberdade associativa, a igualdade, o sufrágio e, por fim, a proteção das minorias. Como reforço a esse último valor, adiciona o prestígio por ele conferido ao mecanismo de freios e contrapesos, que deve operar não somente entre os Poderes, mas também no interior do Parlamento em si, assegurando espaço para atuação das minorias. (DIOGO e FARIAS, 2017)

Ao final, em confronto à argumentação da AGU, lembra que a referência à lei feita pela Constituição em relação ao funcionamento parlamentar não permite a incompatibilidade legal com valores maiores da própria Carta Magna, o que caracterizaria hipótese de contradição performativa; f) Min. Cezar Peluso: acompanha integralmente o Relator em sua declaração de inconstitucionalidade, no entanto, enfatiza que a ordem jurídica não recusa quaisquer espécies de cláusula de barreira, desde que prestigie o pluralismo simultaneamente à inibição do “multipartidarismo”, pois essa fragmentação não protege as minorias. Nessa seara, considera que a lei não atingiu esse objetivo, ofendendo ao pluripartidarismo ao restringir a atuação parlamentar, bem como o acesso ao rádio, televisão e ao fundo partidário, de modo a retirar prerrogativas inerentes à própria existência do partido. Ao final, submete o dispositivo legal ao postulado da igualdade, afirmando a ausência de uma conexão jurídico lógica entre o critério de discriminação, e sua respectiva consequência, tendo em vista que tão somente o número de votos imputáveis a uma agremiação não é razoável; g) Min. Gilmar Mendes: adota a posição majoritária de invalidação da cláusula de barreira sob os fundamentos da igualdade de chances, da defesa das minorias e da proporcionalidade. Primeiramente, o Ministro expõe seu entendimento acerca da natureza dos partidos políticos, os quais considera instituições permanentes de participação política, estando integrados tanto à sociedade quanto ao Estado. Ressalta também uma particularidade do modelo brasileiro, qual seja o de votação em lista aberta, que leva consigo o voto preferencial, isto é, a indicação de um candidato dentre os vários da legenda, que podem se eleger por arrastamento.

Após essa introdução, o magistrado inicia um teste da cláusula perante o princípio da proporcionalidade, chegando à conclusão de que aquela o infringe por conta do modo como foi positivada. Ou seja, a vedação ao funcionamento parlamentar e as restrições excessivas ao tempo de propaganda partidária, bem como aos recursos do fundo partidário, significariam um “sacrifício radical das minorias”. Ademais, reforça o suposto atentado ao princípio da igualdade de oportunidades – sem o qual é impossível adotar uma concorrência livre e equilibrada no regime democrático – em decorrência de sua gradação excessiva. Dessa forma, o critério de “significação do partido”, atingido por meio do desempenho eleitoral, teria sido exagerado, contribuindo para a manutenção *do status quo* em detrimento das minorias. Por

fim, há também importantes referências a pautas futuras de julgamento no STF, como a fidelidade partidária e o financiamento privado de campanha, adiantando de parte de sua opinião sobre os temas; h) Min. Sepúlveda Pertence: faz referência à cláusula de desempenho, que considera de “inconstitucionalidade chapada” por partir de dados concretos já conhecidos, em contraposição à cláusula de barreira, reguladora da diferenciação das agremiações a partir de desempenho futuro. Entretanto, integra a corrente dominante, apesar de reconhecer os problemas da proliferação exagerada de partidos sem significação social ou ideológica, porquanto não o julga suficiente para permitir tal tipo de solução.

O caminho encontrado pelo dispositivo legal seria ainda mais cruel do que seus similares no Direito Comparado, pois “não mata, deixa morrer”, ao asfixiar os partidos menores quando retira sua atuação parlamentar e reduz a quantidades ínfimas seus recursos do fundo partidário, além de seu tempo de publicidade; i) Min. Ellen Gracie (Presidente): se resume a seguir a unanimidade, razão pela qual seu voto será equiparado, argumentativamente, a tudo que foi apresentado por seus pares. j) Min. Celso de Mello: há diversas referências a seu voto pelos outros Ministros durante os debates, entretanto, ele não foi anexado ao acórdão. Assim sendo, tendo em vista a unanimidade da decisão do Tribunal, seu voto também será equiparado ao da corrente composta por seus colegas. Importa registrar que a declaração de inconstitucionalidade de todos os dispositivos que adotam os critérios da cláusula de barreira acabaria por extinguir as regras relativas à distribuição dos recursos do fundo partidário. Assim, há um debate que visa estender a eficácia de uma regra transitória reguladora desse aspecto, de modo que o STF acaba compondo uma norma através dos instrumentos constitucionais existentes – como a interpretação conforme e a própria declaração de inconstitucionalidade. Ainda: o Min. Joaquim Barbosa não participou do julgamento. (DIOGO e FARIAS, 2017)

A cláusula de barreira estabelece distinções em relação ao funcionamento parlamentar, criando duas espécies de partidos em razão dos resultados eleitorais: uma categoria composta por membros detentores de direito ao funcionamento, e outra sem a mesma prerrogativa.

Conforme Leal e Alves (2018) no trabalho A INCONVENCIONALIDADE DA PEC nº 36/2016 POR VIOLAÇÃO AOS DIREITOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: uma análise das cláusulas de barreira a partir do caso Yatama Vs. Nicarágua:

Enfim, é na democracia que se encontra o ambiente mais favorável ao exercício dos direitos de participação política. Estes, por sua vez, integram o rol de direitos inatos à simples condição de ser humano. Internacionalmente, são reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos – CUDH (ONU, 1948), especificamente no Art. 21, contemplando três apanágios. O primeiro refere-se ao direito de participar (diretamente ou por intermédio de representantes

eleitos) da vida pública do país, podendo-se extrair deste direito o conceito de cidadania. (LEAL, Monica e ALVES, Felipe, 2018 p. 144)

Ou seja, faz parte da Cidadania ter acesso à política seja pelo direito de votar ou ser votado. Restringir ou dificultar o direito de ser votado vai em sentido contrário à cidadania.

Percebe-se que as cláusulas de barreira representam verdadeira afronta ao Estado Democrático de Direito, indo de encontro a toda construção histórica da noção de democracia e dos direitos de participação política, uma vez que criam hipóteses de restrição e de tratamento diferenciado, com influência direta nas campanhas eleitorais, por exemplo, em benefício dos grandes partidos, inviabilizando o pluralismo político e a representação das minorias partidárias. (LEAL, Monica e ALVES, Felipe, 2018 p. 150)

Isto posto, é importante destacar que o próprio sistema político representativo, de sociedade com ampla diversidade cultural e com pluralismo populacional, composta por inúmeras minorias étnicas, raciais, sexuais e religiosas, torna difícil a implementação de cláusulas de barreira, pois há empecilhos para garantir a representatividade em condições de igualdade desses grupos. (LEAL e ALVES, 2018)

7.1. CLÁUSULAS DE BARREIRA A PARTIR DO CASO YATAMA VS. NICARÁGUA

De acordo com Convenção Americana sobre os Direitos Humanos as limitações ao direito de candidatar são em razão de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental e condenação penal. Sendo assim tratamento desigual em favorecimento dos grandes partidos e inviabilizando, assim, a representatividade dos grupos minoritários é algo não previsto e vedado. Verifica-se que o Legislativo Brasileiro não levou em consideração a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e da interpretação dada a ela pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), como a exemplo o caso Yatam x Nicarágua (2005).

O caso, relatado por Cançado Trindade e sentenciado em 23 de junho de 2005, reportava-se ao controle concentrado de convencionalidade da lei eleitoral nicaraguense de 2000. Dentre outros dispositivos restritivos, a lei impunha, em seu art. 65.9, barreira ao reconhecimento de personalidade jurídica aos partidos políticos, estabelecendo que estes deveriam apresentar documento reconhecido, que contivesse o respaldo de “pelo menos três por cento (3%) de assinaturas de cidadãos, correspondente ao total de registrados na listagem de eleitores das últimas eleições nacionais” (CIDH, 2005). Ademais, em seu art. 77.7, tal lei exigia que, para a apresentação de candidatos, o partido político deveria apresentar 3% de assinaturas de cidadãos identificados com o número de carteira de identidade, exceção feita aos partidos políticos que, nas últimas eleições nacionais, houvessem obtido um mínimo de 3% dos votos válidos nas eleições presidenciais (CIDH, 2005). Indo além, a lei eleitoral, em seu art. 82, estabelecia barreira no sentido de que, para as eleições municipais, os partidos políticos deveriam inscrever candidatos em pelo menos 80% dos municípios e, pelo menos, em 80% do total das

candidaturas (CIDH, 2005). Assim, o Partido Político Regional Indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA) teve indeferidas as candidaturas de seus representantes aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereadores às eleições municipais de 2000, nas Regiões Autônomas do Atlântico Norte e do Atlântico Sul, por decisão do Conselho Supremo Eleitoral, com base na lei supra citada. (LEAL, Monica e ALVES, Felipe, 2018 p. 152-153)

Reparem que o caso é muito parecido com o brasileiro. Barreiras foram impostas a participação dos partidos pequenos às eleições. Dificultando principalmente a candidatura dos grupos minoritários.

Desse modo, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por ocasião da apresentação da demanda à Corte, afirmou que “o Estado não previu um recurso que permitisse amparar o direito destes candidatos a participar e ser eleitos nas eleições municipais de 5 de novembro de 2000”, além de não adotar “medidas legislativas ou de outro caráter que fossem necessárias para fazer efetivos estes direitos”, não viabilizando “normas na lei eleitoral a fim de facilitar a participação política das organizações indígenas nos processos eleitorais da Região Autônoma da Costa Atlântica da Nicarágua, de acordo com o direito consuetudinário, os valores, usos e costumes dos povos indígenas que a habitam” (CIDH, 2005). Ao impor cláusulas de barreira, o Estado da Nicarágua adotou tratamento desigual, desprestigiando minorias desvantajadas, no caso, os grupos indígenas, dificultando seu acesso aos cargos eletivos. Assim, a Corte invocou o princípio da proteção igualitária, efetiva e não-discriminatória da lei, ressaltando tratar-se de um princípio de direito imperativo, consagrado nos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos e desenvolvido tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência internacionais (CIDH, 2005). (LEAL, Monica e ALVES, Felipe, 2018 p. 153)

Em consequência, os Estados-partes da Comissão Americana de Direitos Humanos têm a o dever de reprovarem normas discriminatórias, eliminar as que tenham esse viés, combatendo condutas nesse sentido, exercendo todas as medidas cabíveis para a efetiva igualdade de todas as pessoas.

A CIDH, no presente caso, enfrentou matérias fundamentais ao assentamento dos direitos de participação política no Sistema Interamericano, principalmente no que tange à natureza dos direitos políticos em uma sociedade democrática, o conteúdo desses direitos e às obrigações dos Estados-partes na sua garantia. Quanto à natureza dos direitos políticos no contexto de uma sociedade democrática, a CIDH assentou que estes estão intimamente ligados à democracia representativa, princípio reafirmado pelos Estados americanos, e que estes direitos, protegidos pelos instrumentos internacionais, propiciam o fortalecimento do Estado democrático e o pluralismo político, vetores a serem seguidos pelos Estados-membros do sistema interamericano, externando a dimensão objetiva desses direitos e o correspondente dever de proteção estatal.

No tocante ao conteúdo dos direitos políticos, a CIDH assentou que a CADH expressa a ampla possibilidade de participação política, compreendido o direito a votar e ser eleito, com acesso às funções públicas em condições de igualdade e não discriminação, a serem

garantidas pelos Estados-partes. Esses direitos também devem englobar um arcabouço para que as pessoas possam, individualmente ou de forma organizada, influir na formação política estatal, por intermédio de mecanismos de participação direta (CIDH, 2005).

Contraopondo-se aos ideais da PEC nº 36/2016, a CIDH estabeleceu que os direitos de participação política possuem uma dimensão individual e social, representada pelo exercício da possibilidade de votar e de ser eleito, em condições de igualdade, tanto para quem vota, quanto para quem é votado, garantindo-se o pluralismo político, o que engloba, por sua vez, o pluralismo político-partidário.

No que tange à obrigação de garantia do gozo dos direitos políticos, a CIDH entendeu que esta obrigação não se resume a uma simples emissão normativa de reconhecimento desses direitos, mas à necessidade de se tomarem as medidas necessárias à garantia de seu pleno exercício, inclusive daqueles em situação de debilidade ou desamparo, membros de determinados setores ou grupos sociais desvantajados (CIDH, 2005).

Nesse sentido, os Estados-partes não podem limitar o pleno alcance dos direitos políticos por intermédio de atos (barreiras) que se convertam em um impedimento à participação política dos cidadãos, tampouco que a tornem mera ilusão, privando, por conseguinte, os direitos de seu conteúdo essencial (CIDH, 2005).

8. CONCLUSÃO

Foi observado que grandes somas de valores de dinheiro público são destinadas aos partidos políticos seja eles através do fundo partidário ou através do fundo eleitoral. São valores elevados comparados a outros países. Sendo que com a criação do fundo eleitoral não fica descartada a possibilidade da existência de caixa 2 financiado por empresas.

Soma-se a isso a busca pela perpetuação no poder promovido pelos grandes partidos políticos. Cláusulas de barreira vão deixando cada vez mais difícil que partidos pequenos tenham acesso aos recursos de tais fundos. Fica evidenciado alguns problemas que afetam a Democracia; pois ainda que esteja sendo respeitada a representatividade que cada partido tem, ainda assim não estão sendo respeitadas as minorias. Partidos pequenos não terão condições iguais de competição dificultando o seu acesso às cadeiras do Congresso. Destaco ainda que o poderio econômico dos maiores partidos vem fazendo com que haja uma espécie de absolutismo, há pouca rotatividade na política. Grande parte dos candidatos eleitos se reelegem eleição após eleição. A rotatividade que era esperada e que é apontada como importante para a Democracia pela maioria dos doutrinadores está sendo comprometida pelo poderio econômico de alguns.

O poder político conferido é temporário e, como tal, deve ser devolvido à sociedade que, através de mecanismos próprios, o confere a um outro estrato social, ao qual caberá administrar os conflitos sociais por um novo período de tempo.

A expressão democrática legitima-se, neste caso, pela rotatividade do poder, pela sua renovação periódica. (SCHLICKMANN, Denise Goulart, 2012, p. 24)

Cabe destacar ainda que destinar um recurso público tão grande para financiar campanha não parece razoável nem em consonância com princípio tão fundamental como da moralidade pública. Ora, o fim da atividade política deveria ser o bem comum do povo. Mas neste ato o único beneficiado são os detentores do poder que usurpam do seu cargo político para criar mecanismos de perpetuação no poder.

Importante é a preocupação de como é realizado o Financiamento de Campanha. Há de se notar que o judiciário vem se preocupando cada vez em mais em conter os abusos advindos do poderio econômico de tais doações.

As doações também sofreram limitações legais ao longo do período. Infringir esses limites significavam perder o direito do recebimento do fundo partidário no ano subsequente. Mostrou-se insignificante a penalidade, visto que os recursos do Fundo Partidário distribuídos às organizações partidárias regionais e municipais – que dirá a candidato – constituem

montante inexpressivo, exceção feita às direções regionais de partidos políticos de grande porte, em minoria. (SCHLICKMANN, Denise Goulart, 2012, p. 498)

Sem dúvida foi um significativo avanço a proibição que ocorreu a partir de 2015 das pessoas jurídicas financiarem campanhas. Era de se esperar que uma pessoa jurídica que doa vultosas quantias para um candidato, caso ele ganhe será exigidos benefícios *a posteriori*.

Porém substituir esses recursos por dinheiro público parece não ser a ideia mais razoável, pelo menos nos valores que foram praticados nas eleições de 2018. É prudente e moral que tais quantias sejam mais razoáveis, usando como parâmetro outros países. Sendo que também é fundamental uma fiscalização ainda mais efetiva para evitar caixa 2, em que dinheiro é repassado pelas grandes empresas sem ser declarado.

De qualquer sorte, não se pode olvidar que incumbe a própria sociedade, representada pelo Poder legislativo – que se renova nos pleitos eleitorais – a missão de dotar a Justiça Eleitoral de leis eficazes, que lhe permitam bem desempenhar suas atribuições de exame de regularidades das contas prestadas. Não se quer aqui asserir que apenas a edição de normas que viabilizem o efetivo controle será suficiente para que o controle seja, de fato, eficaz, mas sim, que sua instituição é o requisito mínimo e imprescindível para tanto. Não há controle eficiente sem as normas que o permitam sê-lo. Porém, não há como abstrair do fato que as normas de fiscalização – as leis – são produzidas exatamente por aqueles que terão que ser fiscalizados. (SCHLICKMANN, Denise Goulart, 2012, p. 504)

Diante de tal dilema, às vezes paradigmas como voto direto secreto e periódico (pilar da democracia moderna) são colocados em cheque. Pois os que se encontram no poder criam mecanismos para se perpetuar no mesmo. A própria cláusula de barreira é uma evidente dificuldade imposta a grupos minoritários para dificultar que estes alcancem o poder, e a criação de um Fundo Eleitoral bilionário em um momento de crise econômica são indícios de que os interesses dos representantes são diferentes dos seus eleitores e não visam o bem comum. Vejam que no Brasil é difícil encontrar partidos que de fato defendam uma ideologia política de forma que os eleitos são na maioria das vezes pela sua simpatia e não de fato pela sua ideologia e por isso acaba sendo tão importante o poderio econômico para que o candidato transmita uma boa imagem. Como foi apontado no estudo é interessante a discussão sobre as limitações aos gastos exacerbados com as eleições. Mas não seria interessante imaginar os cargos políticos serem preenchidos por meritocracia ao invés de eleição? Com certeza haveria uma grande economia aos cofres públicos além de colocar nos cargos políticos os mais bem preparados. Talvez este tópico seja discutido em um novo estudo.

Grandes manifestações ocorreram no Brasil desde 2013, elas deflagram um descontentamento do povo com o atual sistema político brasileiro e pressionaram o Governo a

efetuar mudanças. Fica então evidente que o assunto deve ser mais amplamente discutido e novas soluções apontadas.

O Brasil pode utilizar alguns pontos dos modelos internacionais tais como estabelecer teto para os gastos com a campanha assim como na França em que o Governo estabelece limites para os gastos e realiza restituição das despesas a depender do resultado do mesmo nas eleições. Parte do financiamento público seria proporcional ao desempenho. Sendo que perdem esse direito os candidatos que descumprem as regras, seja extrapolando os limites de gastos ou não prestando as contas apropriadamente. É fundamental o Princípio da Publicidade com acesso público a todos os atos assim como ocorre na Itália. A prestação de contas patrimonial dos ocupantes de cargos políticos, funcionários do alto escalão, e magistrados, além dos cônjuges e descendentes de primeiro grau a exemplo dos Estados Unidos. A contabilidade deve ser realizada por profissional habilitado. Os valores públicos devem ser mais razoáveis conforme a realidade econômica nacional e as doações privadas de pessoas físicas devem ser limitadas conforme exemplo dos EUA.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. **Financiamento de campanhas eleitorais**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 41, n. 161, p. 59-66, jan/mar 2014.

BACKES, Ana Luiza. “Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica”. Dez/2001. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Brazil/Leyes/financiamento.pdf> . Acesso 8 de maio de 2018.

BARREIROS NETO, Jaime. **Histórico do processo eleitoral brasileiro e retrospectiva das eleições**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2162, 2 jun. 2009.

BOLOGNESI, Bruno. **Dentro do Estado, longe da sociedade: a distribuição do fundo partidário em 2016**. Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR, v.3, n.11, julho. p. 1-15. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.504/1997. Lei de Eleições**. Disponível em <www.planalto.gov.br. Acesso em 8 de maio de 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 3.689. Código de Processo Penal**. Disponível em www.planalto.gov.br Acesso 8 de maio de 2018.

_____. **Lei nº 4.737. Código Eleitoral**. Disponível em <www.planalto.gov.br Acesso em 8 de maio de 2018.

CASSEB, Paulo Adib. **Financiamento público de campanha**. In: ROLLO, Alberto. (org.) Reforma Política Uma visão prática São Paulo: Iglu, 2012

CIDH. Caso Yatama Vs. Nicarágua. Julgamento em: 23 junho de 2005. Relator: Antonio Augusto Cançado Trindade. Disponível em:

<http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf. Acesso 8 de maio de 2018.

CINTRA, Antônio Octávio. **A Proposta de Reforma Política: Prós e Contras. Câmara dos Deputados**. Brasília, jan. 2015.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal. 2012.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; ALVES, Felipe Dalenogar. **A INCONVENCIONALIDADE DA PEC nº 36/2016 POR VIOLAÇÃO AOS DIREITOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: uma análise das cláusulas de barreira a partir do caso Yatama Vs. Nicarágua**. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. 2018

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14º ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais**. São Paulo: Juruá, 2010.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2016.

NICOLAU, Jairo. **Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil**. Democracia Viva, n. 37, p. 8-12, dez. 2007.

NICOLAU, Jairo. **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2012.

OLIVEIRA, Geovana Bezerra de; BARBOSA, Igor de Andrade. **Ineficácia do atual modelo de financiamento de campanha**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66414/ineficacia-do-atual-modelo-de-financiamento-de-campanha> . Acesso em 08 de outubro de 2018.

PALAST, Greg: **A Melhor Democracia que o Dinheiro Pode Comprar** trd. Patrícia de Cia., W11 Editora, São Paulo, março de 2014.

RAIS, Diogo; FARIAS, Pedro Henrique Espagnol de. **O STF e a Cláusula de Barreira: entre as experiências e suas projeções**. Revista Resenha Eleitoral - Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 95-118, nov. 2017.

RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas Fundos públicos versus fundos privados**. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002015000300001&script=sci_arttext Acesso em 15 de abril de 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. **Abuso do Poder Econômico e Financiamento das Campanhas Eleitorais**. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 53, jan. 2002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2525>. Acesso em 10 de maio de 2018.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**, 6ª Edição. Curitiba: Juruá, 2012

SILVA, Marcos Vinícius Linhares Constantino. **Manual de registro de candidatura**. Disponível em: www.tre-se.jus.br. Acesso em 10 de maio de 2018.

TABOSA, Amanda Galvão Ferreira. **Financiamento Eleitoral Privado: Estudo sobre o financiamento privado de campanha eleitoral, os possíveis efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4650 e a alternativa do Matching Fund**. 2015. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/25348>. Acesso em 29 de março de 2019.

TRINDADE, Fernando. **Financiamento Eleitoral e Pluralismo Político**. Revista de Informação Legislativa – Senado Federal do Brasil, volume 41, nº 161, jan/mar. Brasília. 2015.

VIDAL, Lorena Gabriela Silva; **Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil**, 2018. Disponível em: <http://monografias.ufrn.br/handle/123456789/7360>. Acesso em 29 de março de 2019.

ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos Partidos e Campanhas Eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. Revista Opinião Pública. Volume 11, nº. 2, outubro. Campinas. 2005.

