

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**CURSO DE DIREITO**

**JOANNE CARVALHO CARLOS DE SOUSA**

**A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO PLEITO:**  
**uma análise do modelo de financiamento das campanhas eleitorais.**

São Luís  
2018

**JOANNE CARVALHO CARLOS DE SOUSA**

**A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO PLEITO:  
uma análise do modelo de financiamento das campanhas eleitorais.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão, como requisito para  
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Felipe Costa Camarão.

São Luís  
2018

**JOANNE CARVALHO CARLOS DE SOUSA**

**A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO PLEITO:  
uma análise do modelo de financiamento das campanhas eleitorais.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão, como requisito para  
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em:    /        /        , às \_\_\_\_:\_\_\_\_ horas

Nota: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Felipe Costa Camarão (Orientador)**

---

**1º Examinador (a)**

---

**2º Examinador (a)**

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar às mulheres da minha vida, minha mãe Regiane, à minha avó Zilma, e principalmente às minhas tias Karliane e Katia símbolos de força e apoio em minha vida.

Ao meu pai, Renato, e avós, Agostinho, Natalina e Antônio, que tanto amo, sem esquecer meus irmãos, Vinicius, Giovanna e Julia a quem desejo um futuro magnífico e cheio de vitórias. E também aos demais familiares que sempre torceram por mim.

Agradeço aos meus dois grandes amigos, Jairo e Leonardo, por termos caminhado sempre juntos nessa jornada acadêmica e que nossa amizade permaneça sólida por toda a vida.

Agradeço, ainda, aos demais amigos e colegas que a vida acadêmica me permitiu encontrar, especialmente aos que a 9ª vara me deu: Glaucia, por sua doçura e amizade inigualável; Dra. Bárbara por sua justeza, profissionalismo e confiança a mim demonstrada; Ana Beatriz, dona dos mais belos olhos e abraços mais apertados que já conheci; Danielle, com sua fofura de ser; não esquecendo dos amigos Geraldo e Paulo Raphael, sempre dispostos a esclarecer minhas dúvidas.

Por fim, a todos do corpo discente e docente da UFMA com quem tive contato, ao lado de quem cresci e aprendi ao longo de todos esses anos.

Dedico esta conquista à minha família que até aqui tanto me ajudou.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar e discutir o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil, por meio de pesquisa bibliográfica, através da qual, faz-se uma abordagem analítica dos modelos de financiamento eleitoral, o modelo brasileiro adotado, bem como seus ônus e bônus ao sistema. Analisa-se a consonância do financiamento eleitoral, as modificações e evoluções legislativas e jurídicas ocorridas no país, com os preceitos do estado democrático de direito e do devido exercício dos direitos e liberdade política. Objetiva-se, também, estabelecer relação com o princípio da igualdade de oportunidades no pleito, uma vez que a presença do poder econômico pode gerar desequilíbrios dentro do ambiente de disputa eleitoral.

**Palavras-chave:** Direito Eleitoral. Financiamento de Campanhas Eleitorais. Influência do Poder Econômico. Igualdade de Oportunidades.

## ABSTRACT

The current study aims to analyse and discuss the campaign financing in Brazil, based on bibliographical research through which an analytical approach to the models of campaign financing, the Brazilian model and the system's strengths and weaknesses. The consonance of campaign financing with the principles of political freedom and lawful exercise of law is analyzed, as well as the national legislative and jurisdictional changes and evolution. Another goal is to establish a correlation with the principle of parity of opportunities in the electoral process given the imbalance occasioned by presence of economical power in the electoral environment.

**Keywords:** Electoral Law. Financing of Electoral Campaigns. Influence of Economic Power. Equal Opportunities.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Níveis de regulamentação de financiamento político por país, por região.

Quadro 2 – Estatísticas descritivas de arrecadação em reais

Quadro 3 – Estatísticas descritivas de arrecadação por desempenho, em reais.

Quadro 4 – Estatísticas descritivas das receitas dos candidatos de governo e oposição, em reais.

Quadro 5 – Evolução do custo do voto

Quadro 6 – Valor das eleições de 2014 por cargos e distribuição de gastos



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade

CE – Código Eleitoral

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEA – *Institute for Democracy and Electoral Assistance*

LE – Lei das Eleições

LOPP – Lei Orgânica dos Partidos Políticos

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>A DEMOCRACIA COMO FONTE GERADORA .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1</b>	<b>Orientação principiológica.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>One man one vote.....</b>	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO NO BRASIL .....</b>	<b>21</b>
<b>3.1</b>	<b>Modalidades de financiamento .....</b>	<b>25</b>
3.1.1	Financiamento privado .....	26
3.1.2	Financiamento público.....	28
3.1.3	Financiamento misto.....	31
<b>3.2</b>	<b>Financiamento eleitoral pelo mundo.....</b>	<b>32</b>
3.2.1	África .....	34
3.2.2	Ásia.....	34
3.2.3	Europa Oriental, sudeste da Europa e Ásia Central.....	36
3.2.4	Europa Ocidental .....	36
3.2.5	América.....	37
<b>3.3</b>	<b>O financiamento no Brasil .....</b>	<b>39</b>
<b>4</b>	<b>A ADI 4.650 e suas repercussões .....</b>	<b>43</b>
<b>4.1</b>	<b>Repercussões derivadas do julgamento .....</b>	<b>48</b>
<b>5</b>	<b>A INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO .....</b>	<b>49</b>
<b>5.1</b>	<b>Impacto do dinheiro na competição eleitoral .....</b>	<b>51</b>
<b>5.2</b>	<b>Relação entre o financiamento e a corrupção política.....</b>	<b>55</b>
<b>5.3</b>	<b>Eleições brasileiras entre as mais caras do mundo.....</b>	<b>56</b>
<b>6</b>	<b>IGUALDADE DE OPORTUNIDADES .....</b>	<b>59</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>65</b>
	<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>68</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que as eleições representam o principal instrumento de efetivação da democracia representativa no Brasil. Com isso, temos que a efetivação da soberania popular depende de um sistema democrático qualificado, que, por sua vez, se materializa através de um justo processo eleitoral, que proporcione, antes de tudo, uma base de igualdade aos concorrentes, a fim de fomentar uma disputa permeada de paridades.

Nesse processo, todos os fatores contam com igual peso e importância ao resultado da corrida eleitoral, desde os procedimentos iniciais envolvidos, como a escolha dos candidatos, até os procedimentos de encerramento da empreitada. Nesse sistema, os aportes financeiros para proporcionar a execução dos planos de campanha são de extrema importância, tanto aos candidatos quanto para o processo em si.

Ultimamente, o financiamento das campanhas tem sido alvo das atenções por conta dos altos valores recebidos e concentrados em determinados grupos de candidatos, chamando a atenção também o perfil dos doadores. Diante desse cenário, onde o dinheiro tem concentrado exacerbada importância às campanhas e os aportes demonstrando-se cada vez mais vultosos, é que se busca compreender como se dá o financiamento eleitoral, suas formas, as implicações que podem dele derivar.

O tema da pesquisa engloba o financiamento das eleições e sua relação para com a igualdade entre os concorrentes, através da análise de como funciona a arrecadação dos valores, os modelos aplicáveis e seguidos, e como isso pode afetar a isonomia no processo de escolha dos candidatos.

Da vivência histórica mundial, temos por clara que a relação dinheiro x eleições pode dar causas a desequilíbrios que ultrapassam a corrida eleitoral, vez que as maneiras como a arrecadação foi realizada possuem forte potencial para influenciar nas decisões futuras do mandato do respectivo candidato.

Dessa forma, o objetivo principal do trabalho é, a partir da análise das formas de financiamento, encontrar no sistema adotado pelo Brasil a potencialidade de desequilíbrios que pode dar causa, bem como sua relação com a igualdade de oportunidades no pleito.

Com base nessa proposta, utilizando-se do método hipotético-dedutivo e técnica de pesquisa essencialmente bibliográfica, o trabalho aborda o tema subdividindo-se em seis capítulos. Primeiro faz-se uma análise da democracia e sua materialização através do exercício

do sufrágio, pelo qual o exercício da sua forma indireta ou representativa necessita da realização de eleições periódicas e, sobretudo, limpas. Nele aborda-se, ainda, a orientação principiológica do sistema, com os princípios mais evidentes e necessários a serem observados.

Noutro capítulo, abordou-se o histórico do financiamento no Brasil, analisando a existência e o desenvolvimento das regras de financiamento no processo de escolha dos representantes desde o Brasil império. Após, a análise das modalidades existentes como o financiamento privado, público e misto, todos com suas principais características, ônus e bônus. Fez-se também interessante análise do financiamento eleitoral pelo mundo, com base nos dados fornecidos pelo IDEA e compilados numa seleção artigos traduzidos pelo TSE. Através da análise geral do panorama mundial referente ao financiamento das campanhas nos diferentes continentes, chega-se, finalmente, ao atual modelo utilizado em nosso país, com as alterações legislativas mais pertinentes à sua evolução.

Em nova sessão, é feita a análise da Ação de Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, que repercutiu de maneira concisa no sistema de financiamento adotado, através da qual se considerou inconstitucionais as doações realizadas por pessoas jurídicas, tanto aos candidatos quanto aos partidos políticos.

Diante da explanação do sistema, suas formas e aplicações, de posse da certeza da importância da atuação do dinheiro no processo eleitoral, aborda-se o capítulo referente à influência do poder econômico, com seu impacto na competição eleitoral, relação com a corrupção política e a demonstração dos altos valores envolvidos nas campanhas brasileiras.

Finalmente, após as abordagens que envolvem a temática, a análise da igualdade de oportunidades dentro do sistema adotado. A explanação da importância de sua observação para o bom desenvolvimento da sociedade democrática a partir da teoria levantada por John Rawls.

## 2 A DEMOCRACIA COMO FONTE GERADORA

Desde a Grécia antiga e seu pioneirismo no sistema político adotado, a Democracia, possuidora de um conceito antigo e evoluído ao longo dos anos, demonstra sua importância em várias sociedades. Da etimologia grega, *demokratia* demonstra *demos* (povo) e *kratos* (poder), os quais numa junção traduzem poder do povo.

Apreciada como um sistema de organização política na qual os interesses da coletividade confluem com a maioria relativa do povo, a partir de normas jurídicas e convenções que assegurem a participação efetiva dos cidadãos na constituição do governo, pode-se dizer que tal sistema não possui um fim em si mesmo, vez que melhor se adequa como meio pela qual a ordem de cunho social e jurídico poderá ser preservada e mantida em conjunto com os valores humanos.

Rousseau (1999), no Contrato Social, numa análise apaixonada escreve que caso houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente. Pois um governo tão perfeito assim não viria dos homens, *in verbis*: “*S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes*”.

Em um conceito amplo, Bonavides (2001, p. 57) ensina democracia como um processo de participação dos governados na vontade governativa.

Bobbio (1998) ainda traz uma ideia de definição mínima de democracia partindo do pressuposto de que este é o modelo oposto aos modelos de governo autocrático, permeada por um conjunto de regras que estabelecem quem decidirá os procedimentos e decisões a serem seguidas.

Em meio a uma multiplicidade de tipologias variantes de acordo com a quantidade de critérios usados para a classificação de diversas formas de democracia, para Bobbio (1998) pode ser entendida por meio do aspecto substancial e formal. A primeira refere-se prevalentemente a alguns conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com tendências para o igualitarismo e indicativo para certo conjunto de fins, *um governo para o povo*. Já o aspecto formal, caracteriza-se pelos comportamentos universais, veiculadas por determinados meios independentemente dos fins, traduzindo *um governo do povo*.

Independentemente dos diversos conceitos e classificações recebidas, tem-se que o escopo último da democracia é o de “prover as condições para o pleno e livre desenvolvimento das capacidades humanas essenciais de todos os membros da sociedade”, mesmo que “a

Democracia perfeita até agora não tenha sido realizada em nenhuma parte do mundo” (BOBBIO, 1998, p. 329).

Em análise contratualista, parte da sociedade confia o Poder Institucional a determinados grupos sociais para que se configure o que chamamos de governo, materializando, assim, o estado Democrático de Direito. Destarte, a participação popular é cerne do Estado Democrático.

Jorge Miranda preleciona que Democracia e Estado de Direito não se confundem, vez que um pode existir sem o outro, como nos grandes exemplos mundialmente conhecidos onde a democracia existiu sem Estado de Direito: a cesarista, soviética, jacobina. Bem como o Estado de Direito existiu sem a democracia como na Alemanha do século XIX. No entanto, pela memória histórica, percebe-se que a melhor maneira deve ser pela adoção de ambos em conjunto.

Em acertada citação, Silva (1988) registra que o Estado Democrático de Direito concilia Estado Democrático e Estado de Direito, indo para além da mera reunião formal destes dois tipos de Estado, revelando um novo conceito que agrega seus princípios individuais e ao mesmo tempo os supera por criar um “componente revolucionário de transformação do *status quo*”.

Desse modo, Silva (1988, p. 24) conclui que “a tarefa fundamental do Estado democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social”.

A democracia seria carente de razão de ser caso não fosse acompanhada também de valores políticos como a liberdade e a igualdade. Miranda (2012) menciona que o fato de todos os humanos serem iguais e livres responde o fato de que devem ser titulares de direitos políticos e, por isso, têm que interferir na formação e definição dos rumos da sociedade e do Estado em que vivem.

Acredita Miranda (2012) que, a razão e consciência típicas dos indivíduos os fazem capazes de resolver seus problemas pelo confronto de ideais por meio do sufrágio pessoal e livre. No entanto, tal liberdade revela-se, ao mesmo tempo, o fundamento e o limite de democracia. É ela também que subsidia a democracia representativa, onde a maioria deve ser sempre maioria de conjuntura e não maioria definitiva, o que resguarda os direitos da minoria e que não poderão ser esmagados pelos interesses da parcela dominante.

Em apertada síntese, a democracia indireta (representativa) revela-se como a que o povo não desempenha diretamente o poder, mas sim através da outorga do encargo das deliberações políticas a seus representantes, nomeados para cumprir um mandato, obrigados, nessa condição, a externar o anseio popular, figurando como se a própria população governasse.

A forma representativa tem como característica a prática de eleições, de forma que a democracia é de fundamental importância para que se coloque em prática o processo eleitoral.

O sufrágio é a capacidade que se dá a certo número de cidadãos para participar indireta ou diretamente na soberania e organização da vida pública, concretizando-se através do voto.

Com a participação direta, o povo delibera através da votação determinado assunto de governo; quanto à participação indireta, o povo elege seus representantes, por isso denominada de eleição.

Como um dos mais importantes instrumentos democráticos, ensejador do exercício da soberania popular e do sufrágio, o voto enquanto direito público e subjetivo também caracteriza um dever cívico.

Agra (2017, p.07) afirma que, “somente através do voto que o povo expressará o poder político puro. Cada pleito eleitoral se configura como uma avaliação do governo em exercício e também como uma possibilidade de mudança. É o sistema eleitoral, então, que garante a legitimidade do regime democrático”.

Para Silva (1988, p. 138), o ato de votar é a realização formal de um ato político, no qual cada indivíduo é titular de uma parcela do poder. Tão só por meio do voto que a população poderá expressar o poder político em sua forma legítima, para isso faz-se necessária a realização de eleições livres e justas, somente possíveis através de um contencioso eleitoral bem estruturado à luz dos regramentos do estado de Direito.

É nessa discussão que se insere a ação do Direito Eleitoral, pois as normas que este ramo do direito organiza estão diametralmente atreladas ao exercício de cidadania e participação eficaz do povo no governo constitucional.

Trazendo o debate à entrância do objeto deste trabalho, tem-se que um correto procedimento eleitoral, estruturado conforme as regras preestabelecidas em lei de forma clara e eficaz produzirá um resultado alinhado a um bom nível de legitimidade do sistema eleitoral. Nesse sentido:

“A consolidação do teor de eficácia das regras sobre o financiamento eleitoral é imprescindível para que a democracia possibilite a aferição da vontade popular, pois caso contrário, o abuso do poder econômico e político ceifará indelevelmente o posicionamento da maioria da sociedade” (AGRA, 2017, p. 05).

Para isso, o procedimento eleitoral a que se refere Miranda (2012), deverá, para além dos procedimentos preparatórios (calendários de votação, propositura das candidaturas, constituição de assembleias e secções de voto e mesas) e perfectivos (a votação, apuração e outros atos dos candidatos e delegados), efetuar múltiplas operações materiais como desenvolver e organizar a promoção das candidaturas.

Simplificadamente, a campanha eleitoral vem a ser uma sucessão de atos, procedimentos e técnicas executadas pelos partidos políticos, coligações e candidatos a fim de angariar votos e obter êxito nas eleições.

Indiscutivelmente, as campanhas eleitorais perpassam por três aspectos importantes, como “a) recursos financeiros arrecadados e gastos da campanha; b) nas técnicas de persuasão do eleitor; c) na disputa envolvendo os candidatos, partidos e coligações em torno do objetivo comum que é a eleição do candidato” (JORGE et al., 2017, p 281). Tais perspectivas sempre deverão ser permeadas pela veracidade de informações, transparência e índole ética.

Nesse ponto tem-se que o financiamento das campanhas eleitorais, por fazer parte do procedimento como um todo, deverá estar bem embasado e funcionar à luz dos princípios norteadores gerais, bem como dos princípios específicos. Nessa toada, faz-se pertinente a análise da base principiológica referente ao processo eleitoral e seus derivados.

## **2.1 Orientação principiológica**

O direito eleitoral como ciência autônoma do ponto de vista científico, acadêmico e normativo é dotado de princípios gerais próprios. Pela raiz constitucional esse ramo do direito toma, ainda, os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, como a soberania, o pluralismo político, a democracia, cidadania, a dignidade da pessoa humana e outros.

A soberania popular configura como importante princípio, refletindo que o poder se inicia no povo, pois “todos os cidadãos são titulares do poder soberano e têm o direito de participar em seu exercício” (XAVIER et al., 2017, p. 55, apud LIPPOLIS, 1998, p. 63).

Através do poder constituinte do povo, por meio de procedimentos satisfatoriamente consolidados, chega-se a uma ordem que corresponda à vontade popular. Assim, por tal motivo é que o poder dado ao povo instaurou uma nova forma de Estado e conforme Matieucci:



Pode ser encarada como a última e mais amadurecida expressão do contratualismo democrático: um contrato entre os cidadãos e as forças políticas e sociais, que define as formas pelas quais os representantes ou comissionados do povo devem exercer o poder, bem como os limites dentro os quais eles devem se movimentar (MATIEUCCI, 1998, p. 1185).

O princípio do pluralismo político também deve ser lembrado, vez que representa parte essencial nas democracias modernas. A própria Constituição Federal de 1988, consagra logo em seu art. 1º, inciso V, a adoção do pluralismo político como um dos fundamentos do Estado Democrático que se instaurara.

A heterogeneidade de ideologias partidárias na sociedade e a interação entre o cidadão e a representação partidária caracterizam o pluralismo político. Tal princípio é materializado por meio dos partidos políticos, pelos quais os diferentes grupos sociais sentem-se representados de forma que seus interesses sejam contrapostos e manifestados de forma pacífica.

Ao viabilizar o exercício do direito político de voto, seja ele ativa ou passivamente, os partidos permitem a aglomeração de diferentes correntes de opinião permitindo uma oxigenação ideológica de representação.

Diante da pluralidade política, é de suma importância haja um cenário de acordo com o princípio da igualdade. Tal princípio é possuidor de relevantes contornos no âmbito eleitoral.

Numa disputa é imprescindível que os concorrentes possuam as mesmas oportunidades, claro que ressalvadas as situações previstas em lei e as naturais diferenças, pois como bem aprendemos na academia, igualdade é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida em que se desigalam.

Assegurar um panorama de paridade é não permitir tratamento privilegiado a qualquer candidato ou partido, afinal, a igualdade é tributo indispensável à democracia.

Não se pode olvidar do princípio da legalidade. De crucial importância, a clássica garantia fundamental prevista constitucionalmente relaciona-se intimamente ao processo eleitoral, sobretudo no que diz respeito ao financiamento das campanhas, pois em período eleitoral, é de suma importância que as diretrizes legais, abalizadoras das fontes de arrecadação financeira e prestações de contas, sejam observadas e levadas à risca, sob pena de gerar irregularidades e sérias penalizações ao candidato e partido.

A imposição de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988), faz entender que quem vem a desempenhar uma

função pública deve ter como fundamento a exigência de lei legitimadora de suas ações quando no exercício do poder outorgado pelos cidadãos. Nessa baila:

O princípio da legalidade é consequência da soberania popular. Sendo o povo o titular do poder, os agentes públicos não poderiam se investir em sua soberania para agir, arbitrariamente, no exercício das respectivas funções. São assim, condicionados para atuar exclusivamente dentro da esfera de limitação traçada pelos cidadãos, através das normas votadas por seus representantes no parlamento. A um só tempo, a legalidade restringe abusos de quem detém o poder e preserva a igualdade (PINTO, 2010, p. 140).

Não se confundindo com a legalidade, tem-se o princípio da legitimidade. Legítimo é aquele que está em conformidade com a verdade e valores predominantes, pois observou o procedimento legal.

Nesse contexto, a observância do procedimento legal que regula as eleições é extremamente relevante para a legitimidade dos governantes. Ele deve ser observado com isenção, de sorte a proporcionar as mesmas oportunidades da todos os participantes do certame (GOMES, 2017, p. 49).

Nesse sentido, portanto, tem-se que “a legitimidade é a legalidade acrescida de sua valoração com exigências mais delicadas, visto que levanta o poder de fundo, questionando acerca da justificação e dos valores do poder legal” (GOMES, 2011, p.50, apud BONAVIDES, 2010, p. 121).

Num plano verdadeiramente democrático, os governados escolhem seus governantes ao depositar nestes o reconhecimento como autoridades dotadas de poder político. Por isso a necessidade de um processo de escolha bem definido, que funcione da forma mais isenta de vícios possível.

Carreado a estes, temos o princípio da moralidade. Embora geralmente confundido com a ética, a moral constitui o objeto de conhecimento da ética, que por sua vez significa o conjunto de valores e princípios guias da ação humana. Como comumente ensinado, uma conduta pode ser moral e não ser ética, a exemplo da prática de uma ação pautada nos costumes em moda, mas em desconformidade com os princípios e valores.

Quando trazida pela Constituição Federal em seu artigo 14, §9º, a moralidade no âmbito dos direitos políticos transporta a ética ao processo eleitoral, demonstrando que o mandato alcançado por meio de práticas ilícitas e imorais não poderá ser dotado de legitimidade.

Nesse gancho principiológico, não podemos esquecer o princípio da probidade. Conforme Gomes (2017), esta se encontra enraizada à ideia de ética e moral, vez que proba qualifica o que é dotado de justeza e retidão, com caráter íntegro.

É pertinente, ainda, o princípio da transparência, pois a corrida eleitoral envolve muitos atos e procedimentos a serem adotados e a execução destes exige recursos financeiros. Importante ressaltar que não é abarcada somente a transparência das movimentações financeiras e outros atos, mas também a transparência da informação, visto que a campanha deve ser realizada de forma translúcida, a fim de que seja facilmente perceptível e identificável pelo cidadão.

## 2.2 One man one vote

A democracia é marcada pela representatividade, com figuração a partir da manifestação popular de forma indireta pelos candidatos eleitos, da qual se presume a soberania do povo como legitimadora do Estado.

Se nos contornos do art. 1º, §1º da Constituição Federal brasileira, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio dos representantes eleitos”, a soberania é claramente viva e necessária.

No exercício desta, o direito ao sufrágio representado pela capacidade eleitoral, torna os indivíduos da nação cidadãos, com plenos direitos e deveres políticos.

No exercício do voto direto temos a materialização e exercício do sufrágio universal. Nesse ponto, é de crucial importância ater-se à máxima de que o voto tem valor igual para todos.

O princípio *one man one vote* consubstancia o princípio da igualdade do voto, no sentido de que cada indivíduo portador da garantia de sufrágio possui direito a um voto para cada cargo a ser ocupado na respectiva disputa eleitoral. Aqui, observa-se a influência do princípio da isonomia, pois da relação de proporção e peso do voto não pode haver diferenças decorrentes da variação de um eleitor para o outro.

Não pode haver de maneira alguma a aplicação de critérios diferenciadores do valor do voto, seja ele decorrente de condições sociais, econômicas ou intelectuais.

Os cidadãos devem ser elevados ao mesmo plano de igualdade. Gomes (2017, p. 78) dispõe que *one man one vote* “significa dizer que todas as pessoas têm o mesmo valor no processo político-eleitoral”.

Esta igualdade, para ser usufruída de maneira plena, deve ser estendida para além dos limites da disputa eleitoral. Noutras palavras, a individualidade do voto ultrapassa o simples

ato de depositar o voto em determinado candidato, pois cada cidadão deverá possuir igualdade também quanto à influência sobre o político eleito.

Ter a mesma capacidade de alcance e controle sobre os mandatários do poder público é a destinação da verdadeira participação popular. Nesse sentido:

É o próprio povo, soberano, que se governa. De outro lado, a igualdade significa que a todos é dado participar do governo, sem que se imponham diferenças artificiais e injustificáveis como a origem social, a cor, o grau de instrução, a fortuna ou o nível intelectual. (GOMES, 2017, p. 68).

Na persecução da plena democracia envolve-se muito mais que a liberdade e direito ao voto, o igual diálogo entre os eleitores e eleitos é parte decisiva na dinâmica de efetivação do interesse coletivo.

Assim, em virtude dessa premissa, as disfunções originárias do mal funcionamento do financiamento das campanhas eleitorais, seja por captação de recurso de fontes ilícitas, abuso de poder ou submissão dos candidatos aos grandes doadores, fará com que o sistema seja frontalmente fragilizado.

Quando um candidato se atrela, por exemplo, a grandes fontes de dinheiro oriundas de pessoas jurídicas privadas para subsidiar sua candidatura, ao ser eleito, de certo, a influência daquele grande doador sobre a máquina pública em prol de seus interesses particulares poderá ser fatal aos preceitos da igualdade.

Por isso, a observância do *one man one vote* é tão importante para o desenvolvimento democrático.

### 3 HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO NO BRASIL

Revisitando o histórico da regulação do financiamento das campanhas eleitorais no Brasil, de pronto percebe-se que a evolução do tema está intimamente relacionada a uma série de omissões legislativas, erros e escândalos de corrupção. Destarte, é de grande importância compreender os marcos regulatórios principais, bem como as situações que propiciaram tais mudanças.

Ao iniciar uma retrospectiva na história brasileira, partindo do período colonial, dá-se conta de que as regulamentações a âmbito eleitoral ficavam a cargo das ordenações do Reino. A primeira eleição que a história reconhece, foi realizada em 1532, cuja finalidade era escolher o Conselho da Vila de São Vicente, apontada como a primeira vila fundada pelos portugueses em território brasileiro. De certo, nesse período não havia qualquer regulação minimamente relacionada ao direito eleitoral.

Muito tempo depois, apenas em 1821, os brasileiros foram chamados pelo rei D. João VI a escolherem os componentes das “Cortes Gerais de Lisboa”, para que fossem responsáveis de redigir a primeira Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa (AGRA, 2017).

No ano seguinte, 1822, o Brasil conquistou a independência de Portugal, tornando-se uma monarquia constitucional, mesmo que por pouquíssimo tempo. Nesse período, a Constituição de 1824 foi outorgada e trouxe em seu bojo tímidas disposições sobre o sistema eleitoral:

São os seguintes os artigos da Constituição de 1824 que tratam da matéria: “Art. 90. As nomeações dos deputados e senadores para a Assembleia Geral, e dos membros dos Conselhos Gerais das Províncias serão feitas por eleições indiretas, elegendo a massa dos cidadãos ativos, em Assembleias Paroquiais, os eleitores de província, e estes os representantes da Nação e província; Art. 91. Têm voto nestas eleições primárias: I) Os cidadãos brasileiros, que estão no gozo de seus direitos políticos; II) os estrangeiros naturalizados; art. 92 da Constituição de 1824: não tinham o direito de votar: I – Os menores de vinte e cinco anos, nos quais se não compreendem os casados, e oficiais militares, que forem maiores de vinte e um anos, os bacharéis formados, e clérigos de ordens sacras; II – os filhos-famílias que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem ofícios públicos; III – Os criados de servir, em cuja classe não entram os guarda livros, e primeiros-caixeiros das casas de comércio, os criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas rurais e fábricas; IV – os religiosos e quaisquer, que vivam em comunidade claustral; V – os que não tiverem de renda líquida anual cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio, ou emprego; Art. 94. Podem ser eleitores (de 2º grau) e votar na eleição dos deputados, senadores e membros dos conselhos de província todos os que podem votar na assembleia paroquial (do 1º grau). Esse mesmo artigo relacionava os que não tinham direito a voto: “I – os que não tiverem de renda líquida comércio, ou emprego; II – os libertos; III – os criminosos pronunciados em querrela ou devassa”. (AGRA, 2017, p. 9)

Ainda nesse período, houve a edição de uma lei, chamada Lei Saraiva, a qual instaurou o voto direto, criou a figura do título de eleitor, proibiu o voto dos analfabetos e, ainda, instituiu o voto censitário. Os dados contam que os candidatos eram responsáveis por suas próprias despesas eleitorais e que não havia qualquer limitação ao abuso de poder político ou econômico. Logo, percebe-se quão restrito e limitado era o exercício do voto no Brasil Império.

Logo em 1889, com a Proclamação da república, aprovou-se a Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil e junto a ela foi elaborada a Lei nº 35, com novos regramentos quanto ao procedimento eleitoral. Com marcos importantes, trouxe a extinção do voto censitário e, embora frágil, a instituição do sufrágio universal. Estabeleceu também o alistamento, regras processuais e, inclusive, alguns crimes eleitorais.

A evolução da política cumulada com a legislação pouco evoluída e sem órgãos de controle efetivo, fez nascer um sistema pautado em vícios e apadrinhamentos típicos dessa fase histórica.

No pós-revolução de 1930, Getúlio Vargas editou o decreto nº 21.076/1932, o primeiro código eleitoral do Brasil, unificando as legislações pertinentes. Nesse período foi criada a justiça eleitoral, além de instituir o sufrágio universal e secreto e a grande conquista do voto feminino. Não obstante tamanhas mudanças, nenhuma delas trouxe avanços na regulamentação do financiamento eleitoral.

Após os imbróglis ocorridos no Estado Novo, finalmente a Justiça Eleitoral vem a ser disciplinada definitivamente em 1946, havendo logo em seguida, na década de 50, a sistematização de toda a legislação eleitoral esparsa da época, uma verdadeira reforma eleitoral.

A nova ordem eleitoral criou matérias desconhecidas até então, garantindo o livre exercício da propaganda partidária, estabelecendo o sistema eleitoral misto, que está em vigor até hoje, assegurando a representação política das minorias, e concedendo direito de voto aos analfabetos e aos relativamente incapazes (AGRA, 2017, p. 11).

Nesse cenário as preocupações com o sistema de financiamento político-partidário começaram a tomar forma e atrair as atenções. Com a edição do Decreto-lei nº 9.258/1946, foram estabelecidas vedações como a proibição ao recebimento de recursos financeiros oriundos de qualquer fonte estrangeira ou de sociedades de economia mista e concessionárias de serviços públicos.

Segundo Agra (2017 apud CAMPOS, 2012), o processo de industrialização e construção pelo qual o Brasil passou no governo Kubitschek, fez com que as articulações

políticas passassem a fortalecer a relação política x capital financeiro. Despertou-se então, discussão mais preocupante no que diz respeito ao financiamento de campanhas.

O Golpe de Estado em 1964, instaurador da ditadura militar, provocou entre as muitas e sérias mudanças no cenário político-social nacional, a minimização dos direitos políticos caracterizada, principalmente, pelas eleições indiretas aos cargos do executivo.

As Leis 4.740/1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) e 4.737/1965 (Código Eleitoral) trouxeram mudanças típicas de uma reforma eleitoral, criando o que se pode chamar de quinto Código Eleitoral Brasileiro, por suas profundas mudanças. Interessante notar que, curiosamente, a regulamentação do financiamento de campanhas eleitorais recebeu maior atenção. Estabeleceram-se regras às movimentações financeiras partidárias, implantação de um sistema de financiamento público, fixação da quantia a ser despendido com propagandas e candidatos, limite ao recebimento de doações, inclusive a vedação de doações oriundas de empresas privadas.

O fundo partidário que se conhece hoje foi estabelecido pela Lei 4.740/1965, conservado pela Lei nº 5.682/1971 e pela atual Constituição Federal. Inicialmente, arquitetado para ser mantido com recursos de multas e penalidades eleitorais, dotações orçamentárias e doações particulares a fim de atender as necessidades de subsídio das atividades dos partidos políticos (XAVIER et al., 2014).

Ao criar o Fundo Partidário o legislador brasileiro visou a dar sustentação financeira legal aos partidos, livrando-os de arrecadarem dinheiro em fontes inidôneas – fato tão comum na vida partidária brasileira (‘caixinha’, ‘banqueiros do bicho’, etc.) ou então de submeterem-se a ‘lideranças ricas’ (que se tornam verdadeiros donos de partidos). A ideia de um Fundo legal, comum a todos os partidos, é – sem dúvida – uma medida que contribui para a consolidação de um sistema partidário democrático e forma, assim, agremiações livres para lutarem por suas ideias e programas. O ideal seria empenharmo-nos para o aumento nas dotações do Fundo, o que viria a possibilitar aos partidos uma completa autonomia financeira (XAVIER et al. 2014, p. 31 apud ARAÚJO, 2012, p. 336/337).

Não obstante toda a evolução legislativa, o financiamento público instituído pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP não trouxe satisfação quanto a sua efetividade frente os ranços dos costumes políticos já enraizados e a falta de fiscalização e punição pelo judiciário.

Trata-se – a bem da verdade – de disposição não obedecida pelos partidos e candidatos, haja vista as campanhas faraônicas que tivemos nas últimas eleições de 1982. Esta determinação legal – sem que a Justiça Eleitoral possa exercer um mínimo de coação aos infratores – é, na verdade, letra morta e as prestações de contas das campanhas eleitorais constituem-se em peça de farisaísmo [...].

Este fundo partidário, na realidade, praticamente inexistente; os partidos na verdade vivem dos donativos de suas bancadas, mais polpudos ou de pequena proporção, e

acordo com as suas possibilidades [...] O fundo partidário está hoje somente na lei. Mas o grande problema não é legislar, é executar a lei (XAVIER et al., 2017, p. 32 apud ARAÚJO, 2012, p. 338).

Num salto histórico, o restabelecimento do Estado Democrático de Direito, por meio da Constituição Federal de 1988, num regate à democracia consolidou as eleições e avançou dentro do direito eleitoral, gerando, obviamente, mudanças ao Código Eleitoral de 1965, adaptando-o à nova conjuntura política.

Interessante observar que, justamente nesse cenário de ânimo e euforia social provocado pelos novos e promissores ares democráticos da primeira eleição direta ao Executivo, derivou-se o *impeachment* do primeiro presidente eleito popularmente no pós-ditadura. Fernando Collor de Mello e o escândalo de corrupção envolvendo sua campanha trouxeram à tona a necessidade urgente de regulamentação e fiscalizações firmes e menos esparsas.

As doações ilegais e o tráfico de influência ocorrido entre doadores e governo despertaram as atenções. Apesar de a Lei Orgânica dos Partidos Políticos vedar a doação de valores advindos de empresas, ainda assim não foi suficiente para frear os casos de corrupção à época, não muito diferente da atualidade.

Nesse cenário de surpresa e preocupação, houve a edição da Lei nº 8.713/1993, dedicando tratamento mais efetivo e alterando o modelo de sistema até então adotado. Estabeleceu forma de financiamento predominantemente privado onde os partidos e candidatos encarregavam-se da responsabilidade na arrecadação de fundos e, apesar de não alterar o limite de gastos por candidaturas a serem fixados pelos partidos, também supriu a lacuna sobre a destinação dos recursos sobrados das campanhas.

Com o advento desta lei, os candidatos alcançaram uma maior liberdade para arrecadar recursos para a sua campanha, que anteriormente resumia-se ao Fundo Partidário e às quotas dos filiados, passaram a contar com mais fontes de receitas: recursos próprios; verbas provenientes dos comitês financeiros, inclusive das quotas do Fundo Partidário; além de poderem contar com as doações de pessoas físicas e jurídicas, exceto aquelas limitadas por lei (XAVIER et al., 2014, p. 33 apud ARAUJO, 2012, p. 343).

Nessa esteira, seguindo a tendência dessa renovação, a Lei nº 9.504/1997, chamada de Lei das Eleições, unificou a regulamentação dos pleitos eleitorais. Embora dando tratamento específico ao financiamento privado, a exemplo dos limites e vedações na arrecadação de recursos de pessoa físicas e jurídicas, pode-se dizer que reconheceu oficialmente o sistema de financiamento misto.



Essa mesma Lei, apesar de predominantemente reguladora do financiamento privado, traz em seu bojo regramentos demonstradores da fonte pública de recursos, como é o caso do seu art. 99, referente ao horário gratuito de propaganda no rádio e televisão, existente a partir da concessão do Poder Público.

Merece destaque, ainda, a criação de inúmeras outras leis muito bem-vindas a fomentar a melhora do sistema eleitoral como um todo, a exemplo da conhecida Lei da Inelegibilidade – Lei Complementar nº 64/1990, a Lei dos Partidos Políticos nº 9.096/1995, além da recente e sempre pertinente Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar nº 135/2010. Aliás, esta última é possuidora de uma imagem inovadora no campo legislativo, vez que foi fruto de iniciativa popular.

Em 2015, após os grandes movimentos populares visualizados em todo o território, novas regras foram estabelecidas pela Lei nº 13.165/2015, a qual delimitou o teto de gastos nas campanhas, definiu punições mais severas à rejeição de contas de campanha ou pela não prestação de contas, além de regular substancialmente a propaganda eleitoral e tempo de campanha.

Aliado a isso tudo, pode-se dizer que em todos os anos eleitorais sempre ocorrem pequenas reformas, motivadas pelas disfunções encontradas a cada pleito, na tentativa de encontrar um modelo de regras que atendam às necessidades reais.

### **3.1 Modalidades de financiamento**

A disputa eleitoral, no solo fértil da democracia, é realizada no espaço político, que conforme Bobbio, é “a área de conflito que constitui a base da relação entre eleitores e partidos, num dado sistema político e num certo momento histórico” (BOBBIO et al., 1988, p. 392).

Os partidos políticos como criação evoluída e derivada do estado democrático de direito, operam em representação da inteligência e vontade coletiva nas sociedades modernas. Cujo papel seria de formar uma vontade coletiva nacional popular, a fim de conglomerar os anseios de um povo e em diferentes relações sociais (TONIAL et al., 2014, p. 107).

Os partidos políticos, assegurados e protegidos constitucionalmente, são previstos para exercerem serviços importantes no cenário do exercício dos direitos e do sistema político. São possuidores do papel de selecionar e preparar os candidatos às vagas dos cargos públicos, mobilizar o eleitorado, desenvolver alternativas de política, bem como montar planos de governo (ZOVATTO, 2005, p. 288).

Como abaliza Zovatto (2005), o bom funcionamento de uma democracia demanda a existência de partidos políticos, os quais, como qualquer outra organização, carecem obter renda para subsidiar suas atividades.

Mais uma vez muito bem explanado por Zovatto (2005), da análise comparada da história percebe-se que a relação entre dinheiro e política, foi, e continuará sendo complexa, e que tal relação estabelece uma questão fundamental para a qualidade e estabilidade da democracia.

Assim, embora a democracia não possua preço, ela é dotada de um custo de funcionamento que é preciso ser pago e, por isso, é indispensável que seja o sistema democrático quem controle o dinheiro e não o oposto (ZOVATTO, 2005, p. 289 apud MOBUJI, 2003, p. 141).

Nessa esteira, resta claro que o tema do financiamento é possuidor de contornos importantíssimos no exercício democrático, ao passo de que a depender do desenvolvimento de suas práticas pode tornar-se o calcanhar de Aquiles de todo o sistema político.

O cenário político brasileiro há muito demonstra frequentes escândalos de corrupção, e ultimamente têm sido relacionados especialmente ao financiamento das campanhas eleitorais. Em tentativa de combate a essas anomalias do sistema, conforme exposto alhures, nosso país está em constante busca de evolução legislativa no que se refere à arrecadação de recursos às campanhas.

Dessa forma, as incertezas sobre a modalidade ideal de financiamento são uma constante. Para que se compreenda o modelo atualmente utilizado no Brasil, faz-se interessante explicar os tipos de financiamento existentes e suas características no regime brasileiro.

### 3.1.1 Financiamento privado

Considerado o mais antigo de todos os modelos, consiste basicamente “na contribuição dos filiados, doações de pessoas físicas ou jurídicas e, ainda, recursos do próprio candidato à sua campanha eleitoral”.

Agra (2017) sintetiza que é básico considerar o financiamento privado como uma fonte democrática de contribuição, por ser mais uma maneira do cidadão exercer sua participação política. Ao doar, o indivíduo reconhece e demonstra a similaridade ideológica com o respectivo partido ou candidato, depositando confiança nas suas propostas.

Esta modalidade de financiamento pode ser classificada como direta, quando há entrega de dinheiro para o caixa de campanha eleitoral de um partido ou candidato,

por exemplo, através de cotas dos filiados, e indireta, quando a prestação em prol da campanha ostentar vantagem não pecuniária, podendo ocorrer quando o doador, pessoa física ou jurídica, arcar com os custos da prestação de um serviço ou fornecimento de um bem, neste caso os custos devem ser quantificados em dinheiro e contabilizados como receita de campanha do beneficiário (XAVIER; SILVA, 2017, p. 24 apud ARAÚJO, 2002, p.93).

Num plano ideal, as conceituações do financiamento privado demonstram o ápice do exercício democrático, no entanto, saindo do plano perfeito de sociedade, deparamo-nos com uma série de problemáticas trazidas por essa proposta de modelo.

No Brasil, o financiamento privado está abalizado por uma infinidade de regras na tentativa de manter linearidade e correção no recebimento dos valores financeiros.

Dentre os argumentos favoráveis, Xavier e Silva (2017, p. 25) citam Daniel Zovatto (2005, p.300), para o qual, tal modelo pode ser considerado uma maneira de participação direta dos cidadãos na política, cujo envolvimento dos filiados pode ser visualizado como uma prova do enraizamento dos partidos na sociedade. Sem contar que a necessidade de angariar subsídios de origem privada pode instituir um estímulo no recrutamento de novos seguidores, radicando o estreitamento do relacionamento entre os partidos e a sociedade, criando uma rede de simpatizantes.

O relacionamento entre os cidadãos e os partidos é interessante na medida em que concretiza ainda mais a democracia, além do que, o financiamento privado constitui uma forma de dar uma maior vitalidade aos partidos e promover a participação dos cidadãos no debate político e em questões sociais. Aí entra outra justificativa positiva ao financiamento privado, que seria o aumento da representatividade social (XAVIER et al., 2017, apud KANNAN, 2012, p. 295).

Por outro lado, os argumentos desfavoráveis ao financiamento privado de campanhas eleitorais são muitos e, mais que isso, demonstram um grave problema e ameaça ao sistema democrático representativo.

Zovatto (2017, p. 300), alerta que um sistema baseado exclusivamente no financiamento privado possui muitos riscos, dentre os quais, a irregular influência de determinados indivíduos ou empresas (legais ou ilegais) sobre os partidos, candidatos e, sobretudo nos poderes públicos.

Tonial e Oliveira (2014, p. 111) levantam que esse tipo de financiamento pode gerar, num cenário político pós-eleitoral, direções escusas nos resultados das licitações públicas em decorrência da influência econômica, “de forma a favorecer determinados grupos

financiadores da campanha, bem como facilitar a concessão de empréstimos, incentivos fiscais e outros benefícios ou, ainda, decisões legislativas e de políticas públicas que favoreçam os grupos econômicos”.

Há ainda, o ponto negativo no que se refere ao desequilíbrio entre os concorrentes. Ao passo de que a liberdade da arrecadação de recursos pelos candidatos e partidos é assegurada, vem na contramão a redução da igualdade entre os concorrentes quando uma minoria auferir uma grande quantidade de recursos. “Na medida em que apenas os candidatos que arrecadarem uma maior quantidade de recursos e forem apoiados por grupos de interesse com maior poder econômico, conseguirão arcar com os altos custos de uma campanha política, desta maneira, a igualdade de oportunidade estaria seriamente comprometida” (XAVIER et al., 2017, p. 26 apud SANSEVERINO, 2012, p. 259).

Com o aumento excessivo dos custos de campanha, os adversários podem lançar mão de ilegalidades relacionadas ao financiamento privado para obter recursos, principalmente derivados do chamado caixa dois, “que proporciona o abuso do poder econômico, a corrupção, e acaba transgredindo os princípios da igualdade e da liberdade de escolha entre os competidores no processo eleitoral” (XAVIER et al., 2017, p. 26 apud KANNAN, 2012, p. 299).

Ainda há na doutrina o descontentamento com a falta de declaração da origem dos recursos à Justiça Eleitoral. Essa ausência ocorre por causa da fragilidade dos mecanismos de controle da arrecadação e da movimentação dos recursos disponibilizados para as campanhas. [...] E mais, os partidos políticos e os candidatos estão cada vez mais vulneráveis a cederem às pressões dos poderosos financiadores que custearam a ascensão aos cargos políticos, devido à dependência, cada vez maior, da grande quantidade de dinheiro injetado nas campanhas eleitorais. Por óbvio, estes investidores não o fazem de graça, buscam sim obter vantagens desses investimentos, por meio de ações ou omissões do governo, passando a atender interesses particulares em prejuízo do bem público (XAVIER; SILVA, 2017 apud KANNAN, 2012, p. 298-299).

### 3.1.2 Financiamento público

O modelo de financiamento público tem como principal característica a disponibilização de recursos financeiros pelo Estado. É conceituado por Sergei Medeiros Araújo como “prestação pecuniária direta ou na concessão de alguma vantagem indireta que o Estado, com base em critérios legalmente fixados, transfere a partidos e candidatos como forma de assegurar-lhes os recursos e meios necessários para o desenvolvimento de uma campanha eleitoral” (XAVIER et al., 2017, p. 17 apud ARAÚJO, 2012, p. 316).

Para ARAÚJO (2012, p. 318), tal modelo é validado por três fundamentos básicos, quais sejam: “a) o reconhecimento constitucional da importância dos partidos políticos para os regimes democráticos; b) o princípio da soberania popular; c) a liberdade de associação”.

Esta modalidade pode se desenvolver de maneira direta e indireta.

XAVIER et al. (2017, apud KANAAN, 2012, p. 280), descreve que a forma direta de financiamento público consiste nos “subsídios, subvenções, a restituição ou reembolso, em pecúnia ou em bônus, transferido diretamente pelo Estado aos partidos políticos, com vista ao financiamento das atividades de campanha eleitoral”.

Na forma direta os recursos podem ser distribuídos na forma de adiantamento das receitas ou por meio do reembolso também conhecida pela doutrina como indenização eleitoral. Como o nome sugere, o adiantamento consiste no repasse dos valores num momento anterior às eleições. Em nosso País, exemplo disso é o fundo partidário, regulado pela lei nº 9.096/1995. Já o reembolso se desenvolve mediante ressarcimento parcial de gastos eleitorais realizados em campanha mediante a aprovação da prestação de contas do candidato, após as eleições.

Já a modalidade de financiamento público indireto corresponde ao fato de a transferência das receitas públicas serem realizadas por meio de prestações indiretas. No Brasil, se manifesta através de transmissão gratuita de propaganda no rádio e televisão, uso de prédios oficiais e locais públicos para reuniões.

O financiamento público indireto, que se realiza por meio da veiculação de publicidade gratuita no rádio e televisão, é considerado de uma relevância política maior em vista às formas diretas de financiamento, na medida em que possibilita aos partidos políticos e candidatos apresentarem aos eleitores suas ideias, programas e propostas, através da propaganda política, que hoje tem o poder de decidir um pleito eleitoral (XAVIER; SILVA, 2017, apud KANAAN, 2012, p. 281).

Alguns autores defendem que esta seja a maneira mais igualitária de financiamento, refletindo num maior equilíbrio entre os concorrentes por conta da limitação de influência do poder econômico externo que, por sua vez, amplia o conceito de democracia já que as campanhas seriam voltadas exclusivamente à propagação de ideias e propostas.

Seguido disso viria a redução dos valores gastos em campanhas eleitorais, que ultimamente têm sido cada vez mais altos. Através de quantia limitada a ser gasta, a padronização e simplicidade nas empreitadas eleitorais se tornariam uma constante, reafirmando o desenvolvimento da competição de forma equitativa e igualitária.

Há quem defenda que tal modelo fortalece os partidos políticos na figura de atividade essencial dentro do sistema democrático representativo. Em decorrência desse papel, seria dever do Estado o provimento de recursos suficientes a eles.

Diante da fonte única de recursos financeiros, defende-se, ainda, a facilitação quando da identificação dos recursos utilizados pelo candidato, permitindo verificar de forma mais clara o uso de possíveis recursos ilícitos.

Gerar transparência à medida que se amplia a fiscalização, se materializaria em controle vindo de muitos lados da sociedade, além da própria fiscalização do Estado, os eleitores e os próprios candidatos participariam dessa força tarefa.

Por outro lado, cabe aqui a análise dos fatores indesejáveis que tal modelo poderia gerar.

Parte da doutrina detecta que o financiamento exclusivamente público poderia acarretar limitação das atividades políticas, o que refletiria num encolhimento do pluralismo político assegurado constitucionalmente. Em outras palavras, a autonomia partidária estaria vinculada aos recursos repassados pelo Estado, o que reduziria o poder de movimentação dos partidos e candidatos. Nesse sentido:

O sistema de financiamento exclusivamente público se torna incompatível com o pluralismo político consagrado no texto constitucional, fundamento do regime democrático, porque, de um lado, pode gerar o desinteresse dos partidos políticos, que, recebendo os recursos unicamente estatais, não necessitam mais dos cidadãos, deixando de lado o enraizamento no seio social; de outro, a contrário sensu, necessitando do financiamento estatal, passam a atender aos interesses do Estado, mesmo contrários aos cidadãos, passando a atuar como agentes estatais a serviço do governo. O princípio do pluralismo político, inserido no sistema político constitucional (CF, art.1º, inciso IV, cc. 17), caracteriza-se pela diversidade de concepções ideológicas partidárias na sociedade e também pela perfeita interação entre o cidadão e a representação partidária (XAVIER; SILVA, 2017, apud KANAAN, 2012, p. 286).

Há quem defenda que a dependência dos recursos públicos faria com surgisse uma espécie de estatização dos partidos, calhando num distanciamento destes da sua base e da realidade social. Tal fato poderia desregular o funcionamento partidário, inclusive quando pensado numa verticalidade de representação.

Com os valores repassados por uma fonte única, os Diretórios Nacionais seriam os responsáveis pela distribuição aos Diretórios Estaduais e Municipais, e por sua vez, responsáveis pela distribuição aos candidatos. Isso poderia calhar numa divisão de quotas desiguais, vez que, salvo as quotas obrigatórias, os valores seriam repartidos ao bel prazer das

decisões que o partido tomasse como oportunas, originando coações dentro da própria agremiação quando determinados candidatos receberem maior atenção financeira que outros.

Outro ponto preocupante seria a forma de distribuição desses subsídios. No Brasil, é realizado conforme o desempenho do respectivo partido nas eleições anteriores, vinculando a quantidade de assentos ocupados pela determinada agremiação à quantia a ser recebida.

De pronto, percebe-se que isso abespinha o desenvolvimento dos novos e menores partidos, vez que os de maior desempenho e maior tradição se perpetuariam nas posições de destaque por receberem sempre mais recursos, causando menor oxigenação no cenário representativo.

Aponta-se, ainda, que o fato dos recursos serem provenientes dos fundos de receita do Estado, a destinação de quantias ao sustento das agremiações políticas oneraria o orçamento público, retirando dinheiro que poderia ser investido em áreas de maior relevância e interesse social, como a saúde e educação.

Há autores que apontam, ainda, que o financiamento público obrigatório poderia, infelizmente, abrir margem ao surgimento de parasitas do fundo partidário, uma vez que, pela destinação obrigatória de quantia, seja pelo critério do desempenho ou de igualdade na distribuição, a criação de um partido poderia significar fonte certa de recursos.

### 3.1.3 Financiamento misto

Como o próprio nome sugere, o financiamento misto é a adoção simultânea dos modelos público e privado. Isso permite que os partidos possam arrecadar fundos de origem pública, por meio do subsídio direto e/ou indireto, bem como auferir recursos advindos de doações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas.

Nas explicações de Alice Kanaan, tal sistema tem a finalidade de dividir suas fontes provedoras de recursos sem concentra-la em ou outro polo financiador, “unindo as de origem pública e privada. Com isso, busca-se assegurar, de um lado, o incentivo à participação direta do cidadão na política, por meio das cotas ou das doações, e, de outro, garantir a igualdade e o equilíbrio entre os partidos e candidatos na competição eleitoral” (XAVIER et al., 2017, p. 27, apud KANAAN, 2012, p. 74).

O seu caráter misto, conforme Tonial e Oliveira (2014, p. 112), traz o benefício de sustentar a aproximação da militância, filiados, simpatizantes e da própria sociedade às agremiações. Além do mais, conserva a autonomia dos partidos frente ao Estado, sem perder o

caráter público de representação popular, por conta dos aportes estatais como parte da fonte financiadora.

Alguns estudiosos apontam, no entanto, que esta modalidade pode gerar ameaças tanto quanto o financiamento privado, por exemplo. Pois, segundo Xavier e Silva (2017), a permissão ao uso simultâneo das fontes de subsídio não vedaria as fontes ilícitas, o que faz entender o caráter perigoso do emprego de recursos públicos, os quais se aliariam aos contraídos desonestamente, gerando um produto nada satisfatório à nação.

Permitindo-se doações tanto de origem privada quanto de origem pública, os candidatos continuariam a receber propinas da iniciativa privada, mesmo recebendo subsídio público para o custeio de suas campanhas, assim, a corrupção continuaria do mesmo jeito, “com o agravante de que pagaremos duas vezes por essa conta: o próprio financiamento público e o reembolso aos doadores pela via da corrupção” (XAVIER; SILVA, 2017, apud CAMPOS; ASSIS, 2012, p. 42).

Pesquisas indicam que na América Latina, o modelo misto tem sido regra, com tendência ao maior uso das fontes privadas. Isso revela que, na tentativa de melhorar e avançar na construção de nações mais desenvolvidas, os Estados têm buscado usufruir dos lados positivos de cada modelo.

Agra (2017, p. 20-21) sintetiza que o “objetivo é que essa combinação entre as duas modalidades de financiamento possa constituir uma possibilidade que reduza os maiores danos de cada um”. Demonstrando ainda, que “a defesa do financiamento misto pretende fundar um novo debate para chegar a uma proporção adequada de cada um. Cada país adota um determinado modelo de acordo com suas características”.

### **3.2 Financiamento eleitoral pelo mundo**

Ao redor do mundo, o financiamento de campanhas também representa importante papel no sistema político, sendo tema merecedor de atenção e preocupação. Todos os países possuem alguma configuração de regulamentação do papel do dinheiro em seu sistema político, o que muda é a forma como o tratamento é dado, seja por como a vedação de doações de determinadas fontes, limites aos gastos de campanha, oportunização ao uso de recursos públicos e outros.

Por óbvio, as regras variam de país para país por conta de suas especificidades, os sistemas políticos adotado, suas tradições. Mas certo é o objetivo desses regramentos, destinados a evitar as condutas desleais ao processo eleitoral, trazendo transparência no uso dos recursos financeiros.



Sobre esse tema, o Banco de Dados de Financiamento Político produzido pelo International Idea produziu interessante e completo levantamento de dados comparativos de mais de 180 países, com vários quesitos acerca da natureza de suas regulamentações.

Das informações coletas, percebe-se que o nível de regulamentação envolvendo o financiamento político é muito variante e não significa que um grande número de regras ocasione obrigatoriamente um bom desenvolvimento do modelo adotado.

Quadro 1 – Níveis de regulamentação de financiamento político por região.

Nível de regulamentação em cada país	África	América	Ásia	Europa Oriental, sudeste da Europa e Ásia Central	Europa Ocidental	Anglófonos	Nível Mundial
Baixo	22%	11%	55%	0%	38%	17%	22%
Médio	53%	28%	5%	28%	33%	33%	38%
Alto	24%	61%	40%	72%	29%	50%	40%

Fonte: Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea

Os percentuais grafados representam a proporção da média de regulamentação por região do globo, por eles é possível perceber que a Europa Oriental e Ásia Central apresentam os níveis mais elevados de regulação do financiamento. Enquanto que num panorama mundial a alta regulamentação também é expressiva.

Ohman (2015) explica que o aumento da regulamentação do financiamento no mundo possui como grande problema a forma como essas normas são aplicadas. É de crucial importância ao bom desenvolvimento do sistema a forma de organização da instituição encarregada da tarefa as regras, aliada à transparência e ao incentivo às partes em cumprir as regras, além do firme tratamento às violações.

De posse desses e outros gráficos comparativos, o Tribunal Superior Eleitoral brasileiro em parceria com o Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (International Idea), lançou compilação dos dados acerca das experiências do financiamento eleitoral e partidário nos mais diversos países, visando fornecer dados ao governo e interessados pelo estudo.

### 3.2.1 África

No contexto mundial, o levantamento realizado demonstra que apesar da África possuir números razoáveis quanto à regulamentação do fluxo financeiro, o resultado deles é limitado pela forma como a política é desenvolvida. Em seus países, o financiamento público é bastante utilizado (cerca de dois terços deles), no entanto, de representação quase simbólica, pois, a despeito dos limites de gastos e doações, o financiamento privado é dominante e vincula a um cenário de forte clientelismo.

Observa-se o grande uso de recursos do Estado, considerado como problema fundamental nas relações financeiro-política. Entre tantas problemáticas, citam-se o exacerbado clientelismo, com a tradição de comercialização dos votos aos candidatos em troca de favores. Há ainda, o financiamento ilícito, apontado como um dos problemas mais expressivos, vez que a fonte desses recursos geralmente liga-se às atividades ilegais como tráfico de drogas e comércio ilegal de recursos naturais.

Os tipos mais comuns de proibição das fontes de renda aos candidatos e partidos políticos refere-se à concentração de recursos públicos em determinado partido político, seguida de vedação a financiamento externo, bem como de fontes anônimas. Nessa toada, porém, poucos países proíbem doações advindas de sindicatos ou empresas.

O financiamento público pode ser considerado ainda deficiente nos estados africanos. Noticia-se que em alguns casos, mesmo com as disposições legais, os fundos não são efetivamente fornecidos. Em outros países, tais fundos são inexpressivos perto das fontes privadas. Em resumo, poucos são os lugares em que o volume de recursos públicos possa ser considerado expressivo. Ohman (2015, p. 83) diz que “em termos absolutos, os países africanos com os maiores volumes de recursos públicos são Marrocos, África do Sul e Tanzânia”. Na mesma esteira, o financiamento público indireto é ainda menos expressivo.

### 3.2.2 Ásia

Dos países analisados, a grande diversidade política e cultural asiática, aliada às variações de desenvolvimento econômico dos países que vão desde países muito desenvolvidos como Japão e China, até os de extrema pobreza como Camboja e Laos.

Na análise do sistema político asiático percebe-se a, ainda, dificuldade e desenvolvimento das instituições democráticas. Ultimamente, tem demonstrado avanços nesse campo, mesmo que tímidos, principalmente quanto à garantia de um maior pluralismo político.

Ufen (2015, p. 126), aponta que nesse ambiente político torna-se difícil descrever qualquer padrão de regulamentação referente à regulamentação do financiamento político. Inclusive, faz a crítica de que os partidos políticos não respondem às suas funções de agregação e articulação dos interesses sociais, mas sim de “servir como máquinas clientelistas que geram dinheiro, postos de trabalho e licenças para seus candidatos e apoiadores”.

No apontamento de problemas no financiamento político asiático, Ufen (2015) aponta a forte tendência à corrupção e às redes clientelistas. Com a peculiaridade da atuação dos clãs (dinastias formadas por famílias muito ricas) sobre os partidos políticos. Há também o problema do financiamento ilícito, com recursos advindos de atividades ilegais.

O abuso dos recursos do Estado é problema comum principalmente nos estados mais autoritários, o que se alia à forte prática de compra de votos, mesmo nos países de economia mais desenvolvida.

Apesar da produção em menor escala, as existentes geralmente esbarram na falta de aplicação e fiscalização, reforçada pela informalidade nos sistemas políticos, como na Índia e nas Filipinas.

Os dados do levantamento demonstram que em quase totalidade dos países asiáticos vedam-se as doações estrangeiras. Em sete países há proibição de recursos advindos de empresas, e em apenas quatro contam com regras de limite financeiro no aporte de valores.

A Ásia apresenta grande independência quanto aos recursos oriundos de financiamento público por conta do fenômeno de comercialização da política que avigorou as ligações entre a esfera política e os interesses comerciais. De certo, entre seus países há grande variação na forma de relacionar-se com o dinheiro, retrato das características individuais, pois há as nações de maior desenvolvimento econômico e as de menor liberdade políticas e individuais. O grande problema, entre tantos, aparenta ser a lacuna entre as regras e a realidade.

Apesar da forte influência de valores oriundos de recursos privados, no território asiático é tendência a expansão do financiamento público. Ufen (2015, p. 142) fala que o nordeste asiático concentra os regimes de financiamento mais generosos, dos quais “no total, oito países da Ásia fornecem regularmente os subsídios estatais (Indonésia, Japão, Maldivas, Mongólia, Coreia do Sul, Taiwan, Tailândia e Timor-Leste)”.

### 3.2.3 Europa Oriental, sudeste da Europa e Ásia Central

Como já dito, o nível de regulamentação da Europa Oriental e sudeste e Ásia Central salta aos olhos. A quantidade exacerbada de regras demonstra a preocupação em especificar e detalhar o assunto. Tal fenômeno pode ser derivado do histórico comunista presente nessas nações, o qual fez gerar desconfianças nos personagens políticos, assim como a tendência de maior envolvimento do Estado nas relações em geral.

Tamanha média de regulação não quer dizer necessariamente que o sistema funcione às mil maravilhas. Em verdade, encontram-se muitos problemas persistentes. O estudo aponta inclusive a dificuldade quanto ao abuso dos recursos estatais.

Os levantamentos reunidos por Londoño e Zovatto (2015) apontam que a diversidade nesse território, principalmente a existência de governos autoritários, apresentam diversos problemas como abuso dos recursos do Estado usados para auferir vantagem eleitoral, controle estatal exacerbado sobre a arena política, além de compras de favores do governo e propinas no setor privado e o financiamento ilegal.

Recentemente tem existido a forte tendência de regulamentação do financiamento político e eleitoral. Entre as proibições mais constantes estão a vedação a recursos estrangeiros e anônimos, claro que com extensões diferentes de país para país. Além disso, o limite de contribuição tem sido uma constante, mas bastante variante a depender do regime de financiamento adotado, onde os que adotam financiamento público apresentam limites mais rígidos. Nesse ponto, cabe colocar que a previsão de financiamento público em muitos dos seus países, ainda é modesta e insuficiente às necessidades partidárias.

### 3.2.4 Europa Ocidental

Quanto à Europa Ocidental, o norte, oeste e sul europeu demonstram níveis de regulação mais modestos que os demais. Apresenta, geralmente, mais liberdade quanto os limites de gastos e doações, com menos proibições. Por outra via, mais atenção aos meios de transparência, onde as atenções voltam-se à forma de levantamento de dinheiro e na forma em como são aplicados (PICCIO, 2015, p. 284).

As nações da região possuem diferentes tradições e modelos jurídicos quanto à intervenção estatal na atividade dos partidos e candidatos. Mesmo assim, é possível verificar um bom nível de harmonização dos regramentos das finanças, especificamente no que diz respeito aos mecanismos de transparência e prestação de contas.

Piccio (2015) relata que o financiamento privado geralmente realizado por meio de doações, taxas de filiação, fundos pessoais dos candidatos e deduções salariais dos candidatos eleitos, respondem por boa parte dos rendimentos das agremiações políticas.

Contudo, o financiamento privado é visto como uma das formas mais evidentes para a contaminação do meio político com a influência dos interesses individuais dos doadores. Por esse motivo, a confiança popular tem decaído cada vez mais, refletindo na queda do número de arrecadações das taxas de filiação e nas pequenas doações percebidas por pessoas físicas.

As fontes de financiamento privado têm sido mais restringidas, em grande parte proíbe-se doação oriunda de empresas, instituições de cunho público, sindicatos e entidades estrangeiras. Há tendência também em proibir doações anônimas.

Nesse cenário, percebe-se que as legislações caminham à inclusão cada vez maior do financiamento público tanto direto quanto indiretamente. Os levantamentos apontam que em basicamente todos os Estados Europeus há algum tipo de financiamento público indireto, geralmente relacionado a incentivos fiscais. E quanto ao financiamento público direto para suprir despesas políticas, apenas Andorra, Malta e Suíça ainda não possuem legislação expressa.

### 3.2.5 América

Com foco na América Latina, os dados pesquisados apontam o constante crescimento do papel que o dinheiro desempenha na política dessa região. Por isso as atenções têm sido voltadas cada vez mais a esta área, inclusive com o crescente engajamento social na causa.

De pronto, Juan Fernando Londoño e Daniel Zovatto, autores do estudo ora analisado, afirmam que:

Embora a crescente importância do dinheiro na política tenha coincidido com a consolidação dos valores democráticos e instituições em toda a região, a questão continua a ser associada a escândalos de corrupção e à influência de interesses criminosos ou ilegítimos (e à incapacidade das autoridades para lidar com isso) em vez de ser associada ao potencial de investir dinheiro para fortalecer as instituições democráticas e nivelar o campo de jogo político. (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p. 181 e 182).

Os problemas encontrados decorrem da incapacidade no bom desenvolvimento e aplicação das regras estabelecidas. Os autores afirmam que este não é exatamente um problema do tema financiamento, mas sim uma particularidade da evolução do estado de direito na América Latina.

A saída dos Estados das mãos do poderio dos regimes militares que os dominaram por muitos anos, fez causar melhorias em diversas áreas, inclusive quanto às regulações do financiamento político-eleitoral.

Entre os grandes entraves ao bom desenvolvimento do financiamento político nos países latinos, tem-se a falta de transparência e informação confiável quanto às fontes e usos do dinheiro percebido.

A infiltração de financiamento ilícito também se mostra como um problema a ser enfrentado. De origem principalmente do tráfico de drogas, as organizações ilegais utilizam a influência desse capital na política, a exemplo da Colômbia.

A ausência de força dos órgãos de aplicação e fiscalização das regulamentações é a causa geradora da lacuna entre as leis existentes e sua efetividade. Os autores afirmam que “o principal problema relacionado com a falta de fiscalização na região pode ser provavelmente atribuído a uma total falta de vontade política de resolver a questão do financiamento” (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p. 185).

Dentre as fontes de renda aos candidatos e partidos, nos países latinos há forte tendência de restrições a certas fontes de contribuições. Exemplo disso é a também vedação a doações estrangeiras, além das doações vindas de empresas com vínculos ao Estado.

Há ainda a aplicação de limites de contribuições, no entanto, mostram-se de difícil implementação e a realidade mostra que tais limites são constantemente ultrapassados. O limite de gastos, no entanto, é pouco aplicado, estando presente em somente um terço dos países no que se refere aos limites de gastos dos partidos, enquanto que aos gastos dos candidatos somente um quarto dos países o fazem.

O financiamento privado pode ser tido como a base de arrecadação financeira, geralmente auferidos através de contribuições dos membros do partido, pequenas e grandes doações de dinheiro, vendas e contribuições em espécie. Há também o uso do autofinanciamento dos próprios candidatos.

Quanto ao uso do financiamento público, os dados demonstram que pelo menos 88% dos países latinos prevê o uso de recursos públicos na atividade partidária-eleitoral em sua forma direta. Já a sua forma indireta, está presente em pelo menos 78% da região, geralmente relacionadas com o acesso à mídia.

### 3.3 O financiamento no Brasil

Conforme bem definido acima, o Brasil adota o sistema misto de financiamento de campanhas eleitorais. Dessa forma, os candidatos e partidos políticos contam com fontes de dinheiro advindas tanto da máquina estatal, quanto de recursos privados, veiculados por pessoas físicas ou jurídicas.

Os regulamentos regentes desse modelo adotado encontram-se principalmente nas leis nº 9.504/1997 – Lei das Eleições, lei nº 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos, e nas resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Os recursos provenientes do financiamento público aplicados nas campanhas vêm de duas fontes, quais sejam:

a) Fundo partidário – oficialmente chamado de Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos é constituído com valores vindos de multas e penalidades aplicadas pela legislação eleitoral, doações de pessoa física ou jurídica, recursos financeiros destinados por lei e dotações orçamentárias da União.

De certo que, conforme a legislação, tal fundo não é inteiramente destinado ao financiamento das campanhas, vez que sua finalidade geral é a manutenção dos gastos dos partidos.

Após a divisão e distribuição dos valores entre os partidos existentes, obedecendo a proporção estabelecida no art. 41-A, da lei nº 9.096/1995 <sup>1</sup>, as agremiações poderão aplicar os recursos oriundos do fundo nas campanhas eleitorais, conforme rol do art. 44 da mesma lei.

b) Propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão – trazida pela lei nº 9.504/1997, dispõe em seu art. 44 que a propaganda eleitoral no rádio e na televisão será restrita ao horário gratuito definido na lei.

O horário gratuito a que se refere a lei, apesar da ideia de gratuidade, em verdade significa subsídio do Estado, vez que a legislação assegura às emissoras o abatimento de seus custos e lucros cessantes no Imposto de Renda, o que por sua vez, implica na abstenção desses vultuosos valores na receita estatal.

Quanto aos valores recolhidos a partir do financiamento privado, encontramos as regras base na Lei das Eleições de nº 9.504/1997.

---

<sup>1</sup> Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário: I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

O título “Da Arrecadação e da Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais” estabelece de pronto que os custos da campanha eleitoral serão arcados sob a responsabilidade dos partidos políticos, ou de seus candidatos, e financiadas segundo o disposto na Lei.

Os gastos de campanha serão fixados a cada ano eleitoral, a partir de definição em lei e serão divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Por gastos, entendem-se as despesas realizadas pelos candidatos e também as efetuadas pelos partidos políticos, desde que passíveis de individualização.

Exemplo disto é a resolução nº 23.553/2017 que dispõe sobre a arrecadação, os gastos de recursos e a prestação de contas pelos partidos políticos e candidatos para o ano eleitoral de 2018. Nela, fixou-se o teto de R\$ 70 milhões aos candidatos à presidência da república; de R\$ 2,8 a R\$ 21 milhões para o governo dos estados; R\$ 2,5 a R\$ 5,6 milhões para o senado; R\$ 2,5 milhões à câmara dos deputados federais e; R\$ 1 milhão aos candidatos à assembleia distrital e às estaduais.

As arrecadações podem ser iniciadas a partir do dia 15 de maio do respectivo ano eleitoral, com marco final até a data da eleição, mas para serem corretamente realizadas, deve o candidato seguir estritamente as regras estabelecidas na Lei.

Aos candidatos cabe a administração de todos os recursos arrecadados, seja de origem pública ou privada. É facultada por lei a designação de terceiros para tal fim, permanecendo, porém, a solidariedade do candidato para com estes, quanto à veracidade das informações financeiras e contábeis da campanha.

Toda a movimentação financeira a ser realizada deverá ser através de conta bancária específica obrigatoriamente exigida por lei e criada somente para este fim, tanto pelos candidatos quanto pelos partidos políticos. A ela deverá estar vinculado o CNPJ do respectivo concorrente, a ser emitido pela Justiça Eleitoral após o recebimento do pedido de registro de candidatura.

Quanto ao registro das receitas, tem-se que todo e qualquer objeto que agregue valor à campanha eleitoral e que seja passível de valoração, que vão desde o dinheiro em espécie a títulos de crédito, prestação de serviços, bens imóveis e móveis sejam próprios ou emprestados, deverão ser declarados.

O artigo 23, §4º determina que as doações, a serem realizadas obrigatoriamente na conta bancária acima explicada, deverão ocorrer sempre por meio de “cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos e depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado”. Além do mais, deverão ser desenvolvidos e mantidos os



mecanismos para a arrecadação de valores por meio da internet, atendendo aos requisitos de identificação do doador, bem como emissão de recibo eleitoral a cada doação efetuada.

A novíssima lei 13.488/2017, ao introduzir o art. IV, §4º, do art. 23 da LE, explorou de forma pormenorizada a doação por internet, modernizando-a e criando os requisitos a serem obedecidos pelas instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo online, as quais deverão obrigatoriamente manter:

- a) cadastro prévio na Justiça Eleitoral, que estabelecerá regulamentação para prestação de contas, fiscalização instantânea das doações, contas intermediárias, se houver, e repasses aos candidatos;
- b) identificação obrigatória, com o nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de cada um dos doadores e das quantias doadas;
- c) disponibilização em sítio eletrônico de lista com identificação dos doadores e das respectivas quantias doadas, a ser atualizada instantaneamente a cada nova doação;
- d) emissão obrigatória de recibo para o doador, relativo a cada doação realizada, sob a responsabilidade da entidade arrecadadora, com envio imediato para a Justiça Eleitoral e para o candidato de todas as informações relativas à doação;
- e) ampla ciência a candidatos e eleitores acerca das taxas administrativas a serem cobradas pela realização do serviço;
- f) não incidência em quaisquer das hipóteses listadas no art. 24 desta Lei;
- g) observância do calendário eleitoral, especialmente no que diz respeito ao início do período de arrecadação financeira, nos termos dispostos no § 2º do art. 22-A desta Lei;
- h) observância dos dispositivos desta Lei relacionados à propaganda na internet; (art. 23,IV, Lei 9.504/1997)

Houve também a inclusão do inciso V que regula a possibilidade de comercialização de bens e/ou serviços ou eventos para arrecadação de valores, desde que realizadas diretamente pelo candidato ou agremiação política.

Conforme o artigo 23, da LE, as pessoas físicas poderão realizar doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, limitadas a 10% (dez por cento) dos proventos brutos percebidos pelo doador no ano imediatamente anterior ao da respectiva eleição. No que diz respeito às doações estimáveis em dinheiro, o §2º deste artigo estabelece que esta deva ser realizada mediante assinatura do recibo eleitoral pelo doador. No entanto, quando se tratar de doações estimáveis em dinheiro referentes à utilização de bens imóveis (casas) ou móveis (veículos, máquinas, etc.) de propriedade do doador ou a prestação de serviços próprios, o limite passa a ser de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por doador, nos termos do art. 23, §7º, da LE.

Os recursos próprios do candidato também podem ser utilizados, sendo considerado como uma espécie de doação de pessoa física recebe, no entanto, tratamento de regime jurídico próprio. Conforme a Resolução do TSE nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017, os recursos próprios devem ter sido auferidos antes do pedido da respectiva candidatura eleitoral e devem ser corretamente declarados. Caso tenham sido obtidos por meio de empréstimo, somente será admitido caso tenha sido contratado com instituições financeiras autorizadas pelo Banco

Central, com a devida documentação legal e, se quitado, deverá ser feita prova da origem dos recursos para o pagamento.

A utilização de bens próprios deverá respeitar o limite de gastos fixado para o cargo político pleiteado, a ser realizada mediante transferência eletrônica entre as contas privada e de campanha do candidato. E ainda, a justiça eleitoral poderá exigir do candidato apresentação de comprovantes da respectiva origem e disponibilidade dos recursos, conforme art. 64 da Resolução.

A doação advinda de partidos políticos também poderá ser realizada. Conforme o art. 20, da LE, estes poderão arcar com os custos das campanhas eleitorais de seus candidatos, seja com os recursos advindos de doações ou até mesmo com recursos provenientes do Fundo Partidário.

Estas doações deverão ser realizadas diretamente na conta bancária eleitoral do respectivo candidato e sempre abalizadas pelo limite de valores estabelecido em Lei. O partido poderá inclusive responsabilizar-se pelo pagamento dos custos e despesas diretamente relacionadas às campanhas eleitorais dos seus concorrentes, desde que de forma individualizada.

Interessante observar que, os recursos somente serão aceitos mediante comprovação de sua origem. Conforme o art. 17 da Resolução TSE nº 23.553/2017, deverão ser derivadas: a) do fundo partidário, b) fundo especial de financiamento de campanha, c) doação de pessoa física ao partido, d) contribuição de seus filiados, e) comercialização de bens, serviços ou eventos de arrecadação e f) de rendimentos oriundos da locação de bens próprios dos partidos políticos.

Os partidos políticos, no entanto, devem manter a organização e transparência quanto aos recursos, tanto de suas origens quanto das suas destinações. Quando este assume os custos e despesas da candidatura de algum dos seus candidatos, tudo deverá ser integralmente registrado e individualizado como despesas financeiras na conta do próprio partido e também como cessões realizadas de recursos estimáveis ao concorrente favorecido, nos termos do art. 21, §3º da Resolução em comento.

A legislação vedava a percepção de recursos provenientes de uma série de pessoas jurídicas, seja direta ou indiretamente, por entender que estes não devem ter envolvimento com o financiamento das campanhas eleitorais, sob pena de fazer nascerem incorreções e imoralidades na corrida eleitoral. Eram elas:

- I - entidade ou governo estrangeiro;
- II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

- III - concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- V - entidade de utilidade pública;
- VI - entidade de classe ou sindical;
- VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.
- VIII - entidades beneficentes e religiosas;
- IX - entidades esportivas;
- X - organizações não governamentais que recebam recursos públicos;
- XI - organizações da sociedade civil de interesse público (art. 24, Lei 9.504/97).

No entanto, após o julgamento da ADI nº 4.650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, bem como com o veto dos artigos 24-A e 24-B da Lei reformadora nº 13.165/2015, não é mais possível o financiamento proveniente de quaisquer pessoas jurídicas.

Restando assim, somente as possibilidades de doações realizadas por pessoas físicas, pelo próprio candidato e pelos partidos políticos.

#### **4 A ADI 4.650 e suas repercussões**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada em 05 de setembro de 2011, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, representou importante via de avanço no tema referente ao financiamento das campanhas eleitorais.

Protocolada, em apertada síntese, com os pedidos de: a) decretação de inconstitucionalidade parcial sem redução do texto o art. 24 da LE e seu parágrafo único, especificamente no que se refere à autorização a contrário senso das doações por pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, assim como a inconstitucionalidade do art. 81, caput e §1º; b) do art. 31 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos na parte que permite a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, além da declaração de inconstitucionalidade das expressões “e jurídicas” e “ou pessoa jurídica” do artigo 28 da LOPP e art. 39, caput e §5º da LE.

Também requereu a inconstitucionalidade do art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei 9.504/97, bem como do art. 39, § 5º, da Lei 9.096/95. Além de que, pediu-se que o Congresso Nacional fosse instado a editar lei que fixasse e uniformizasse o menor limite possível per capita às doações de campanhas eleitorais e ao uso de recursos próprios dos candidatos, como forma preservar a igualdade nas eleições.

A OAB sustentou como eixo argumentativo principal a ideia de que o modelo de financiamento eleitoral em vigor, na forma em que era realizada, através de doação de vultosos valores pelas pessoas jurídicas, vulnerava os princípios da isonomia, princípio democrático, republicano e o princípio da proporcionalidade.

Argumentou-se que ameaça à isonomia se encontrava no fato de que o então critério adotado a ofendia, pois sob uma análise partindo do cidadão-eleitor, as regras de subsídio das campanhas privilegiam “os que têm mais recursos econômicos, em detrimento dos que não os possuem, na medida em que se fortalece o poder político dos primeiros, em detrimento dos segundos”<sup>2</sup>.

Quanto ao princípio democrático, sustentou-se que as regras impugnadas o feriam à medida que “infunde elementos fortemente plutocráticos na nossa jovem democracia, ao converter o dinheiro no ‘grande eleitor’”. Sustentando, ainda, o raciocínio no sentido de que o:

“funcionamento da democracia pressupõe que se estabeleçam instrumentos que, na medida do possível, imponham uma prudente distância entre o poder político e o dinheiro, tendo em vista a tendência natural deste último de se infiltrar sobre os demais subsistemas sociais, dominando-os”. (Inteiro Teor do Acórdão ADI 4.650, p. 14).

A violação do princípio republicano foi arguida ao denunciar que a relação de dependência do poder econômico para a obtenção do sucesso na eleição faz com que os eleitos se rendam aos interesses futuros de seus financiadores, fomentando, portanto, práticas antirrepublicanas.

Já o princípio da proporcionalidade estaria sendo ultrajado por haver deficiência na proteção aos princípios acima citados, pois “sob a perspectiva dos interesses constitucionais em conflito, o que se perde por força desta deficiência em proteção estatal não é minimamente compensado pelas vantagens obtidas em razão da tutela insuficiente”<sup>3</sup>.

O voto do relator, Ministro Luiz Fux, explicita com muita clareza e lucidez a controvérsia, chegando ao fim, no ponto de grande interesse ao tema. Reconhece a séria crise de representatividade vivenciada no Brasil, composta por cidadãos cada vez mais descreditados quanto aos seus representantes. Conforme bem anotado em seu voto:

“Enquanto governo ‘do povo, pelo povo e para o povo’, a democracia não pode prescindir de uma atividade política intensa e preocupada com tutela dos valores republicanos. É preciso, assim, construir uma relação sinérgica entre os representantes do povo e a sociedade civil, resgatando neste particular, a confiança e a credibilidade da população em geral no sistema político” (Inteiro Teor do Acórdão, ADI 4650, p. 24 e 25)

O Ministro afirmou que apesar da Constituição Federal não trazer em seu bojo regras estritas que imponham ou proíbam diretamente os moldes de determinado tipo de financiamento eleitoral, ainda assim este deverá ser moldado pelos fundamentos constitucionais, especificamente os princípios regentes do processo político. Aqui, sustenta seus

---

<sup>2</sup>Inteiro teor acórdão – ADI nº 4.650, p. 13.

<sup>3</sup> Ibid., p. 15.

argumentos na tese de Robert Alexy, de que a Constituição deve ser tida como uma ordem-moldura dentro da qual o legislador deve se amoldar.

Quando se trata de doação por pessoas jurídicas, levanta-se discussão sobre a legitimidade destas dentro do processo eleitoral. Para Luiz Fux, a prática dos direitos políticos não se coaduna com a essência privada das pessoas jurídicas.

Por certo, uma empresa pode defender bandeiras políticas, como a de direitos humanos, causas ambientais etc., mas daí a bradar pela sua indispensabilidade no campo político, investindo vultosas quantias em campanhas eleitorais, dista uma considerável distância. É o que defende o saudoso filósofo norte americano Ronald Dworkin: as “empresas são ficções legais. Elas não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política” (Inteiro Teor do Acórdão – ADI 4650, p. 49).

Dessa forma, permitir que as pessoas jurídicas integrem o exercício da vida política é ir de encontro com os preceitos e essência do regime democrático, descaracterizando-o e causando esvaziamento em todo o sistema, pois não são titulares de direitos políticos além de causarem desequilíbrio na relação política pré e pós-eleitoral.

Para o Ministro, a participação das pessoas jurídicas não possui o caráter propriamente fundado na ampliação das discussões e propostas à melhoria pública, caracterizando em verdade, somente o encarecimento do processo eleitoral, sem o oferecimento real de melhora ao sistema e ao debate público.

Aqui, é inerente perceber que o aumento vertiginoso dos valores das campanhas eleitorais não pode continuar sendo velado e deixado de lado, vez que os desarrazoados valores despendidos não significam aprimoramento político, mas sim um mal que deva ser sanado, pois pode continuar a gerar disfunções no sistema.

A triste relação de proporcionalidade entre o volume de gastos de campanhas e a taxa de êxito dos candidatos mais abastados, apresenta justificativa pragmática ao problema suscitado na ADI, agravado, por sua vez, com o cenário então vigente, onde as empresas privadas figuravam como principais doadoras aos partidos políticos e candidatos.

Na justificativa do voto, Luiz Fux aportou dados de levantamentos realizados pelo IBGE e pela Clínica de Direitos Fundamentais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Os números encontrados mostram-se espantosos, pois demonstram que uma pequena quantidade de doadores era responsável pela grande maioria dos valores arrecadados. Nas eleições de 2010, por exemplo, somente 1% dos doadores, foi responsável por 61% da quantia doada. Nesses números, os doadores são geralmente dos mesmos nichos de atuação, como instituições bancárias, construtoras e indústria.

Os dados falam por si e denuncia a incontestável dependência dos candidatos e agremiações políticas para com o capital das empresas, o que calha no óbvio desequilíbrio nas disputas eleitorais.

Importante e interessante foi a indagação do Excelentíssimo Ministro, ao questionar se “é salutar, à luz dos princípios democrático e republicano, a manutenção de um modelo como esse, que permite a captura do político pelos titulares do poder econômico?”<sup>4</sup>. Obviamente, a resposta é negativa, pois quanto maior o poderio econômico do doador maior será sua influência decisiva no resultado das corridas eleitorais.

O polo passivo da ADI lançou mão de argumentos como a supressão da liberdade de expressão caso deferida a requerida declaração de inconstitucionalidade. No entanto, tal compreensão foi refutada ao passo de que, no aspecto político a liberdade de expressão possui dimensão acessória ou instrumental, não se aplicando à presença das empresas privadas no processo eleitoral.

A Presidência da República levantou, ainda, a tese de que a melhor maneira para efetuar a correção das lacunas no sistema de financiamento não seria com a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que versem sobre o financiamento por pessoas jurídicas.

Em seu raciocínio, tornar ilegal tal fonte de custeio, apenas faria com que as doações continuassem, porém de forma ilegal, através dos chamados “caixas dois”. Nesse sentido, a solução seria apenas girar em torno do reforço das fiscalizações e meios de controle. Novamente, tal argumento é refutável, pois não apenas a fiscalização e controle poderá manter equilíbrio à situação, mas sim o aperfeiçoamento das regras de controle aliado às regras fiscalizadoras.

Há ainda que se falar na análise da isonomia entre as pessoas jurídicas quando dos critérios de doação. O rol do artigo 24 da LE, ao trazer a lista de vedação àquelas pessoas jurídicas, gerou tratamento jurídico desigual entre as outras espécies da mesma natureza.

Quanto às doações por pessoas naturais e o uso de recursos próprios do candidato, o Relator inicialmente manifestou-se pela incompatibilidade material dessas normas permissivas com os cânones da igualdade política e princípios democrático e republicano, entretanto, após os votos de seus colegas, mudou seu voto de forma a acompanhar o posicionamento dos demais Ministros do colegiado. Dessa maneira, decidiu por reconhecer a

---

<sup>4</sup> Inteiro teor do Acórdão – ADI 4650, p. 51.

constitucionalidade das normas autorizadoras das doações por pessoas naturais e do uso de recursos próprios pelo candidato.

Em resumo, o voto do Ministro relator conforme decisão presente no inteiro teor do acórdão da ADI:

O Ministro Luiz Fux (Relator) julgou procedente a ação direta para: declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento, e declarar a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, *caput* e § 1º da Lei nº 9.504/97, também com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e declarar a inconstitucionalidade das expressões “*ou pessoa jurídica*”, constante no art. 38, inciso III, e “*e jurídicas*”, inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95, com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97, e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95, com exceção da expressão “*e jurídicas*”, devidamente examinada no tópico relativo à doação por pessoas jurídicas, com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses; e para recomendar ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses, tomando os seguintes parâmetros: *a*) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deve ser uniforme e em patamares que não comprometam a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; *b*) idêntica orientação deve nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos, e *c*) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 (dezoito) meses, outorgar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria”. (BRASIL, 2015).

Ao fim, o Colendo Órgão julgou a ADI nº 4.650 como procedente no sentido de declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto dos comandos impugnados referentes ao financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais por recursos oriundos de pessoas jurídicas. Finalizou reconhecendo a validade e constitucionalidade dos recursos provenientes de pessoas físicas e de autofinanciamento nos termos da lei vigente. Nos exatos termos da decisão proferida, temos:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor. (BRASIL, 2015)

#### 4.1 Repercussões derivadas do julgamento

O resultado do julgamento da ADI 4.650, ao declarar a inconstitucionalidade das fontes de custeio advindas de pessoa jurídicas, mesmo que sem redução de texto na lei, fez repercussões para além desta.

À época em que o julgamento foi encerrado, no ano de 2015, o Brasil passava por grande movimentação do povo em busca de renovação no sistema político brasileiro, de forma que a classe política pressionada pela voz popular elaborou e aprovou a chamada minirreforma eleitoral com a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.

Esta nova lei, trazendo a proposta de um novo modelo de financiamento eleitoral, objetivou a redução dos custos de campanha, bem com a simplificação da administração dos Partidos Políticos, além do importantíssimo incentivo à participação feminina na política.

Entre suas alterações, trouxe a diminuição do período das campanhas eleitorais, a delegação de competência ao Tribunal Superior Eleitoral para delimitação dos limites de gastos das campanhas e novas sanções aos gastos excessivos e prestações de contas irregulares.

No que diz respeito às fontes de arrecadação de fundos às campanhas, a minirreforma manteve as regras de doações de pessoas físicas e de autofinanciamento até então vigentes, nos mesmos limites, à exceção da ampliação dos valores para doações estimáveis em dinheiro.

No entanto, fato curioso é que, na contramão do já decidido pelo STF na ADI nº 4.650, o Congresso manteve a legalidade das doações advindas das pessoas jurídicas de natureza privada.

Em face disto, dentre outros pontos, os artigos que permitiam a participação das empresas no financiamento político foram vetados pela Presidente da República Dilma Rousseff, a fim de atender a decisão proferida pela Suprema Corte. Como razões do veto, evocou que:

A possibilidade de doações e contribuições por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, que seriam regulamentadas por esses dispositivos, confrontaria a igualdade política e os princípios republicano e democrático, como decidiu o Supremo Tribunal Federal - STF em sede de Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI 4650/DF), proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. O STF determinou, inclusive, que a execução dessa decisão 'aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão', conforme ata da 29ª sessão extraordinária de 17 de setembro de 2015 (BRASIL, 2015).



## 5 A INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO

O poder econômico sempre será presente no meio político. Conforme Zovatto (2005, p. 288) “a história e a experiência comparada mostram que a relação entre dinheiro e política foi, é e continuará sendo complexa, e que ela constitui uma questão fundamental para a qualidade e estabilidade da democracia”.

É de suma importância atentar ao fato de que a utilização do poder econômico por si só não importa em abuso ao sistema. O que deve ser observado é a potencialidade do uso desse poder em exceder a sua normal utilização, gerando práticas abusivas. Quando é utilizado com a intenção de desequilibrar a disputa eleitoral, aí sim adentra o campo da irregularidade.

A preocupação com a forma de financiamento eleitoral adotada e seu funcionamento representa a tentativa de combate à séria problemática existente no sistema, figurada pela influência exacerbada do dinheiro no decorrer do processo de escolha dos políticos. Normalmente, é nessa fase que surgem o abuso do poder econômico.

O poder econômico, e conseqüentemente sua extrapolação, é de presença quase inevitável nesse processo. Quando atingido o patamar de abuso, o poder econômico traz consigo o abuso de poder político e até o desvio de função pública.

O excesso do poder político é desde sempre figura conhecida no histórico do cenário político brasileiro e vinculado a ele, o poder econômico, com suas implicações eleitorais.

O Código Eleitoral brasileiro ao trazer em seu artigo 237 que “a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”, demonstra o começo da positivação da preocupação com esses fatores, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Nossa atual Constituição codifica a preocupação com o tema quando em seu artigo 14, §10, prevê que “o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”.

Do mesmo modo, a Lei das Eleições firma no artigo 18-B que “O descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico”. E mais, o artigo 25 ainda prevê sanções ao partido político que descumprir as normas de arrecadação, vinculando os candidatos beneficiários dos recursos ilegais à responsabilização por abuso do poder econômico que vier a ser apurado.

Os dispositivos acima citados demonstram a necessidade em reduzir os abusos que o poder econômico pode gerar.

José Néri da Silveira citado por Eneida Salgado, afirma que o abuso de poder econômico aliado ao abuso de poder de autoridade, afrontam a igualdade e a liberdade caracterizadoras da ordem democrática, visto que:

São formas de aliciamento ilegítimo de eleitores, conspurcando-lhes a consciência, com evidente dano à plena liberdade do sufrágio, ou desprezando-se o princípio da igualdade no processo eleitoral, com a quebra do equilíbrio a presidir a participação de partidos políticos e candidatos na competição legítima pela conquista do voto livre (SALGADO, 2005, p.120 apud SILVEIRA, 1998, p. 91).

No mesmo sentido, tem-se que o abuso de poder econômico, assim como o de poder político, forma “um conjunto de condutas, algumas das quais definidas como crime, que atentam contra o interesse público de lisura das eleições, na medida em que agem em desfavor da liberdade de voto, comprometendo as condições igualitárias de disputa” (SALGADO, 2005, p. 120 apud BARRETO, 1999, p.43).

Como o cerne da questão envolvendo o poder econômico nas corridas eleitorais é a forma como ele se aplica, podemos afirmar que o desequilíbrio pode ser motivado pela prática de distintas condutas. Os recebimentos de doações de fontes vedadas bem como a realização de gastos superiores ao estipulado em lei e ao declarado pelo candidato, por exemplo, dão vazão a outras manifestações de desequilíbrio no sistema.

Quando o poder econômico extrapola os limites impostos, outras práticas desleais tendem a surgir, como a compra de votos, utilização de propaganda indevida, destinação de valores para relações obscuras e etc.

A linha entre o uso e o abuso do poder econômico demonstra-se quando, no exercício regular do direito de utilização dos bens financeiros, o personagem político sai dos limites aceitáveis, invadindo a esfera da incorreção e assim violando o espaço dos outros concorrentes políticos.

Como arremate, no âmbito do financiamento das campanhas políticas, é interessante o que assenta Salgado (2005, p. 121):

Toda e qualquer ajuda a determinada candidatura, estimável em dinheiro, que exceda dos lindes previamente traçados pelas normas eleitorais, e derive do método mais simples e tradicional ou da técnica mais sofisticada e moderna, caracteriza a utilização do poder econômico de forma abusiva, porque investe contra o equilíbrio possível do certame eleitoral.

## 5.1 Impacto do dinheiro na competição eleitoral

Com a universalização do voto e as crescentes demandas de dinheiro nas campanhas eleitorais, dentro do tema estudado faz-se interessante um estudo mais detido sobre os impactos que o dinheiro proporciona na corrida eleitoral.

Com suporte no estudo realizado por Silva e Cervi (2017), intitulado Padrões de financiamento eleitoral no Brasil, podemos chegar a uma visão mais ampla sobre os moldes a que nosso sistema de financiamento se encontra na atualidade.

Autores aprofundam diferentes motivações ao crescimento do uso de dinheiro nas campanhas, mas independentemente delas, o fator preocupante encontra-se nas consequências que o papel exacerbado do financiamento e suas fontes podem gerar, a exemplo das distorções que nascem da relação entre financiadores e financiados.

Outra implicação preocupante desse fenômeno é o desequilíbrio na própria competição política, visto que os candidatos com maiores aportes financeiros tendem a apresentarem as maiores taxas de sucesso nos pleitos.

Silva e Cervi (2017) afirmam que, geralmente, fatores como posicionamento do partido e candidato quanto ao governo, ideologia partidária, a experiência política do candidato e o tamanho do partido, são determinantes à compreensão da forma como se dá o financiamento.

A partir dos dados recolhidos no banco de informações armazenadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, no que se refere às eleições para a Câmara dos Deputados, os pesquisadores organizaram quadro comparativo da evolução dos valores recebidos pelos candidatos, bem como suas fontes.

Considerando os dados das últimas eleições para o legislativo federal, o pleito eleitoral do ano de 2014 demonstra que, em média, as maiores fontes de recursos dos candidatos vieram de pessoas jurídicas e contribuições partidárias, seguidas pelo uso de recursos próprios através do autofinanciamento e, após doações provenientes de pessoas físicas e das advindas de outros candidatos.

Quadro 2 – Estatísticas descritivas de arrecadação em reais

Eleições 2014						
Tipo de recurso	Outros candidatos	Partido	Recursos Próprios	Pessoas físicas	Pessoas jurídicas	Total
Média	25.047	140.695	33.326	31.996	151.799	172.828
Desvio padrão	83.952	353.809	130.584	81.377	310.603	464.135

Mediana	3.066	5.026	3.896	3.877	21.540	8.585
Total	75.741.088	307.277.424	89.146.975	108.112.847	250.771.460	831.649.471

Fonte: Repositório de Dados Eleitorais (TSE); Silva e Cervi (2017, p.81).  
Elaboração própria

As pessoas jurídicas como as dominadoras no quadro de subsídio das campanhas, corroboram a dependência dos candidatos aos valores por elas doados, o que reafirma o poderio das empresas sobre o resultado das corridas eleitorais e posteriormente sobre as decisões dos políticos.

Outro dado de relevante importância a ser observado é o desvio padrão dos valores percebidos entre concorrentes. As diferenças mais gritantes estão nos recursos oriundos dos partidos políticos, em seguida dos advindos de pessoa jurídica e após os do autofinanciamento.

Frente à maior variação representada pelos recursos provenientes dos partidos, chama-se a atenção à má distribuição de recursos entre os seus próprios candidatos. A prática de privilegiar determinadas candidaturas também é bastante agressiva, ao passo de que intensifica a desigualdade.

A distribuição de valores também se relaciona diretamente com o desempenho dos competidores. Consoante a tabela abaixo, tem-se a relação entre os candidatos eleitos, reeleitos e derrotados (não competitivos: candidatos com resultados abaixo de 25% do total de votos; e competitivos: demais não eleitos).

Quadro 3 - Estatísticas descritivas de arrecadação por desempenho, em reais.

Eleições 2014							
Desempenho eleitoral		Outros candidatos	Partido	Recursos Próprios	Pessoas físicas	Pessoas jurídicas	Total
Reeleito	Média	86.694	588.267	106.633	104.033	400.472	1.149.335
	Desvio padrão	164.596	600.811	281.561	111.448	474.305	901.182
Eleito	Média	119.478	393.484	120.404	132.584	324.781	878.603
	Desvio padrão	218.066	632.282	282.358	198.319	445.773	895.923
Derrotado competitivo	Media	16.290	67.226	22.160	20.997	69.165	90.970
	Desvio padrão	45.129	176.788	76.095	50.410	155.368	239.495

Derrotado não competitivo	Média	4.118	7.860	3.881	3.193	13.428	9.094
	Desvio padrão	19.945	35.537	13.101	11.579	41.881	42.229

Fonte: Repositório de Dados Eleitorais (TSE); Silva e Cervi (2017, p.86).  
Elaboração própria

A tabela evidencia que à medida que os valores arrecadados aumentam, há também o crescimento no desempenho do candidato.

Os competidores reeleitos são os que concentram maior aporte de recursos, cunhando a ideia de que os agentes políticos já possuidores do poder estão entre as maiores apostas dos investidores de campanha. Nessa trama, os partidos políticos tendem a investir mais recursos nesses candidatos, seguidos pelas pessoas jurídicas.

Com a tendência de investimento nos candidatos à reeleição nota-se, ainda, o grande desvio entre os valores divididos pelos partidos. Dentre os candidatos reeleitos e eleitos, a variação dos recursos repassados pelas agremiações demonstra grande concentração de quantias em número reduzido de candidatos.

Os dados apontam que as doações provenientes de pessoas físicas são maiores entre os eleitos, fato interessante, pois pode significar desejo de renovação do quadro político, por isso o investimento nas novas figuras encartadas.

Quanto aos números dos derrotados, infere-se claramente que estes possuem a menor parcela de recursos de campanha. Os valores oriundos das pessoas jurídicas eram as suas maiores fontes, seguida dos aportes realizados pelos partidos.

A utilização de recursos próprios apresenta os menores valores dentro dos parâmetros dos derrotados, ressaltada especialmente entre os derrotados não competitivos, os quais apresentam valores muito pequenos em relação ao montante global envolvido.

Tal ocorrência reafirma a importância que o dinheiro possui dentro do sistema competitivo eleitoral, pois a disparidade de valores entre os eleitos e não eleitos é gigantesca e responde por si só a qualquer indagação sobre a necessidade que o sistema criou quanto aos valores para subsidiar as campanhas.

Ainda sobre a divisão das quantias, outro padrão a ser notado é o de proximidade do respectivo candidato ao governo, se são concorrentes da base aliada ou opositora da situação.

Quadro 4 - Estatísticas descritivas das receitas dos candidatos de governo e oposição, em reais.

Eleições 2014							
Posicionamento		Outros candidatos	Partido	Recursos Próprios	Pessoas físicas	Pessoas jurídicas	Total
Governo	Média	42.201	216.614	43.355	46.491	188.472	303.597
	Desvio padrão	112.921	413.242	156.582	86.200	325.020	589.587
Oposição	Média	15.183	86.773	27.329	23.420	118.994	106.399
	Desvio padrão	59.218	293.092	111.821	77.132	293.441	367.768

Fonte: Repositório de Dados Eleitorais (TSE); Silva e Cervi (2017, p.90)  
Elaboração própria

O pertencimento à base de governo também ajuda a aclarar a cadência do volume de recursos percebidos pelos adversários. Pelos números<sup>5</sup>, percebe-se que os candidatos de agremiações aliadas ao governo tendem a receber maior número de recursos.

Todas as fontes pesquisadas apontam a preferência e força de atração que os concorrentes da ala governista possuem. Os próprios partidos políticos têm mais disponibilidade para com seus candidatos, em detrimento dos representantes da oposição.

Mais uma vez, é salutar a observação do grande desvio padrão dos valores em meio aos concorrentes. No valor total aplicado entre os candidatos da situação tem-se a maior variação das categorias analisadas, reafirmando o desequilíbrio existente, onde apenas uns têm acesso a muito mais dinheiro que a grande maioria.

Os números apresentados, portanto, confirmam a imagem de que os candidatos aliados à base governista e possuidores de bom desempenho nas eleições são os principais destinatários de recursos providos mediante doações. Além do mais, as formas de distribuição das fontes financiadoras também são causas de acentuação do desequilíbrio entre os candidatos.

A possibilidade de doação por pessoas jurídicas, não mais permitidas pelo ordenamento, concorria fatalmente para o desnivelamento entre os concorrentes, vez que além da disposição de vultosos valores diretamente ao candidato, ainda se faziam presentes nos

<sup>5</sup> Números atingidos com o critério de distinção do governo e oposição baseados no posicionamento dos partidos no Congresso Nacional em relação ao governo federal.

aportes dos partidos políticos por meio das doações às agremiações que por sua vez seriam repassadas aos candidatos.

## **5.2 Relação entre o financiamento e a corrupção política**

A temática do financiamento das campanhas políticas e dos partidos costuma ser frequentemente associada a escândalos. A corrupção política revela-se sob diversas formas, indo das mais aparentemente ingênuas até as de nível inegavelmente questionáveis e abominantes.

O financiamento, ao ver-se atrelado à imagem de corrupção, vai de encontro ao ideal de fortalecimento da institucionalidade democrática, calhando na produção do efeito contrário, aumentando a crise de confiabilidade e credibilidade na política e, sobretudo, nas instituições políticas.

Os prejuízos ao sistema democrático de direito derivados desses fatores espúrios ocorrem, quando:

- 1) a corrupção solapa a regra da maioria que é própria da democracia;
- 2) corrói os fundamentos da moderna teoria da representação que está na base do ideal democrático;
- 3) afeta o princípio de publicidade e de transparência;
- 4) empobrece a qualidade da democracia ao subtrair da agenda pública todas aquelas questões que constituem a contraprestação corrupta correspondente à recepção por parte dos partidos de fundos irregulares; e
- 5) provoca uma série de ilícitos em cascata, isto é, os dirigentes políticos, para dissimular os fundos obtidos irregularmente, se veem jogados numa espécie de lei de Gresham, em que são obrigados a realizar ações incorretas ou indevidas para evitar ações ou consequências ainda piores, com a deterioração que isso implica para a vida cidadã.

(ZOVATTO, 2005, p. 290 apud MALEM, 2003, p. 491-494).

Conforme a análise mundial já realizada em capítulo anterior desse trabalho, as principais formas de manifestação da corrupção relacionada ao financiamento político-eleitoral demonstram-se principalmente quanto: a) a recepção de aportes que burlam as leis vigentes; b) uso de dinheiro proveniente de atividades corruptas e de fontes questionáveis; c) utilização indevida de recursos estatais, por parte dos próprios agentes políticos; d) corrupção passiva; e) compra de votos e outros.

Com a necessidade cada vez mais crescente de alocação de recursos para suprir os gastos de campanha, a tendência à aproximação dos candidatos a seus financiadores também aumenta. Como o eleitor comum não faz contribuições expressivas, e na realidade brasileira

tampouco participa ativamente da política, acaba por ter seus direitos suprimidos pelos influentes economicamente.

Gomes citado por Marin anota que “por óbvio, o financiador não empenha seus recursos por altruísmo ou amor à pátria amada e idolatrada, senão com o fito de ampliar sua rede de influências, ter acesso a canais oficiais e até mesmo interferir em decisões estatais” (MARIN, 2014, p. 20, apud GOMES, 2011, p. 283).

A crassa inversão da lógica democrática advinda da forte interferência do poder econômico faz com que o pleito seja apenas mais um negócio para os grandes financiadores, vez que depois de dadas suas contribuições e conquistados os postos de poder, naturalmente os investidores cobrarão a “contrapartida” dos eleitos.

O aviltamento da representação política por conta da influência dos valores recebidos pelos candidatos esvazia o quadro dos interesses populares. Nesse cenário, o princípio *one man one vote*, juntamente com todos os outros relacionados à igualdade política são transgredidos.

### **5.3 Eleições brasileiras entre as mais caras do mundo**

O preço que as campanhas eleitorais têm expressado forma curioso fenômeno na análise do sistema eleitoral brasileiro.

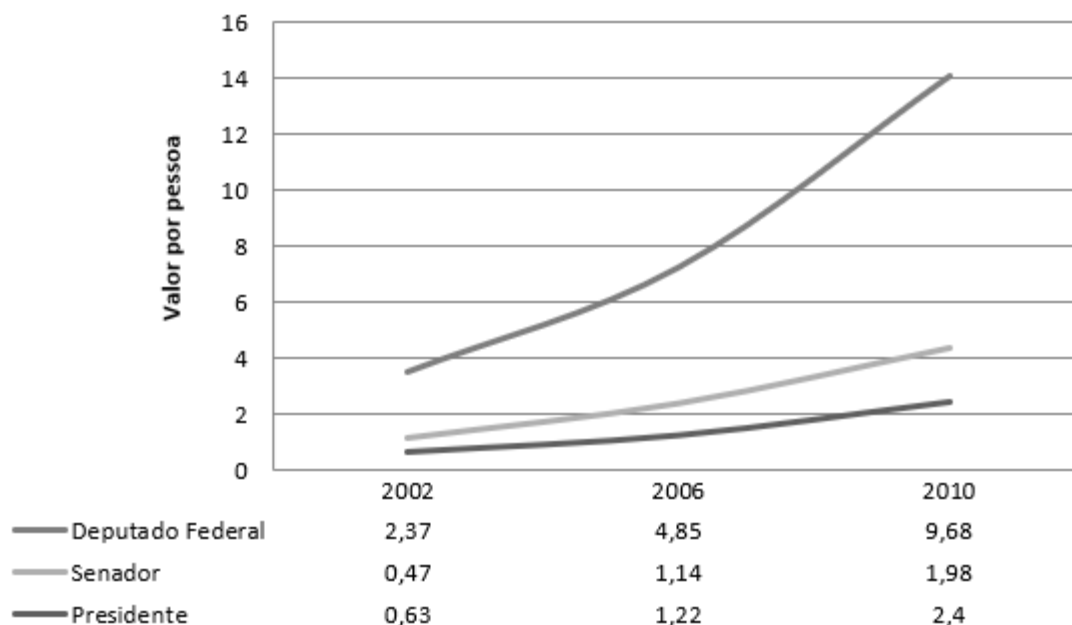
Vários motivos podem ser apontados como os causadores do grande volume de recursos utilizados na corrida à eleição, entre eles o sistema eleitoral adotado, a exemplo do majoritário para os cargos do executivo, bem como ao senado, e proporcional de listas abertas aos cargos do legislativo.

Fato é que o montante de gastos pode resultar no sucesso das eleições, por propiciar maior possibilidade de alcance do candidato em relação aos eleitores, especialmente sobre os de maior fragilidade e suscetíveis à influência do poder econômico.

Segundo dados fornecidos pelo TSE, o Brasil tem disparado numa corrida cada vez maior na escalada dos valores utilizados em campanha. O gráfico abaixo ilustra o salto da evolução média do custo do voto por pessoa.



Quadro 5 – Evolução do custo do voto



Fonte: TSE/ Transparência Brasil  
Elaboração própria

Por esses dados, fica claro que o investimento nos candidatos é impressionantemente expressivo a cada pleito eleitoral e como já analisado anteriormente, não é realizado de forma igualitária, desequilibrando o ambiente concorrencial.

Na esteira dessa análise, a coleta de dados<sup>6</sup> demonstrou, ainda, que as campanhas eleitorais de 2014 atingiram o patamar mais alto dos gastos.

Pela sétima vez desde que a democracia foi reinstalada no país, os brasileiros experimentaram a maior eleição da história do Brasil, tanto pela quantidade de candidatos aos cargos do legislativo e executivo federal e estadual, mas principalmente pelos valores despendidos na disputa.

Observando as despesas de todos os candidatos, vencedores ou não, comitês e diretórios envolvidos, gastou-se no pleito eleitoral de 2014, o montante de R\$ 4,92 bilhões de reais, dos quais R\$ 1 bilhão de reais foi doado por pessoas jurídicas, empresas do ramo alimentício, bancários e da construção civil.

<sup>6</sup> Dados reunidos pela Folha de São Paulo. Custo de R\$ 5 bilhões faz eleições deste ano baterem recorde histórico. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1555475-custo-de-r-5-bilhoes-faz-eleicoes-deste-ano-baterem-recorde-historico.shtml>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

Quadro 6 - Valor das eleições de 2014 por cargos e distribuição de gastos



Fonte: Folha de São Paulo

Como se vê, o quadro 6 nos dá a noção dos gastos realizados por cada um dos grupos de concorrentes. A quantidade investida pelos candidatos ao cargo de deputado estadual está no topo, no entanto, quando diluído pelos 17 mil candidatos em todo o território, tal valor se torna muito mais baixo que a soma dos valores reunidos pelos candidatos à presidência.

Da maior parte dos financiadores, o seguimento privado representado pelas grandes empresas são os responsáveis pela maior parte dos financiamentos aos candidatos, sobretudo aos candidatos que atingiram o sucesso nas urnas.

Tal panorama, no entanto, tende a mudar diante da decisão proferida pelo STF em 2015, vedando quaisquer doações realizadas por esses agentes. Assim, o novo panorama legal tenderá a esvaziar os caixas dos candidatos, pelo menos no que diz respeito às doações auferidas das empresas.

## 6 IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

No presente trabalho, a proposta de análise da igualdade de oportunidades dentro do sistema de financiamento das campanhas eleitorais será desenvolvida com suporte nas teorias de Muñoz e, sobretudo de John Rawls.

Num olhar amplo sobre a problemática, temos de pronto a inteligência de que o acesso aos cargos públicos deve ser dado da maneira mais limpa possível. E para que se alcance tal patamar, todo o processo de disputa deverá ser permeado por aspectos de justiça, subsidiados maiormente pelo princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais.

Nesse sentido, John Rawls elaborou a chamada teoria da justiça como equidade, através da qual busca compreender qual seria a percepção política de justiça mais adequada e capaz de suprir as necessidades de uma sociedade bem-ordenada.

Para o filósofo político Rawls, uma sociedade bem ordenada é aquela com papel decisivo no Estado, onde haja pluralidade de ideias entre os cidadãos e que elas sejam entendidas como tal, para que não se gere insatisfação popular. Nela, o social e o político se relacionariam num sistema de cooperação atingindo uma apropriada distribuição de direitos e deveres.

Uma sociedade bem ordenada é estável, portanto, porque os cidadãos estão satisfeitos, no fim das contas, com a estrutura básica de sua sociedade. As considerações que os movem não são ameaças ou perigos manifestos provenientes de forças externas, mas se exprimem em termos da concepção política que todos afirmam (BAPTISTA, 2010, apud RAWLS, 2003).

Nesse diapasão, como instrumento de persecução de tal plenitude social, é essencial a presença de uma concepção de justiça apropriada e bem definida.

No contexto de uma sociedade em que os indivíduos são iguais e livres, dentro de um regime de liberdades básicas por eles instituída, todos possuem o direito de gozar destas da mesma forma. Ao passo em que, só seriam admitidas desigualdades caso a igualdade equitativa de oportunidades fosse assegurada a todos.

Nesse plano, as liberdades políticas estão diretamente inseridas no contexto de sociedade bem-ordenada, como partícipes do regime de liberdades básicas.

Como forma de ilustrar um ideal participativo cidadão no uso das liberdades políticas, Rawls idealiza o *property-owning democracy*, ou seja, um aparelho político chamado de democracia de cidadãos-proprietários. Neste, os valores políticos principais seriam realizados em sua plenitude e expressos pelos princípios de justiça.

Dentro dessa democracia de cidadãos-proprietários prevalece o valor equânime das liberdades políticas, cenário em que todos os indivíduos possuam identidade de chances para desempenhar os atos da vida política.

A teoria da justiça como equidade imaginada por Rawls, “considera a sociedade como um sistema equitativo de cooperação social que se perpetua de uma geração para outra, no qual os cidadãos (que cooperam) são considerados como pessoas livres e iguais” (ROSENO, 2013, p.177). Nessa concepção, os princípios de justiça mais aceitáveis consistiriam naqueles que fossem componentes de uma convenção mútua entre as pessoas em condições igualitárias.

A forma equitativa de cooperação social viria de convenção celebrada pelos que dela fazem parte, ou seja, pelos próprios cidadãos, na posição de sujeitos competentes para definir e combinar as condições justas e mais adequadas à sua própria sociedade.

Nesse ajuste não seria possível discriminar os partícipes pela sua posição social, comportamento e posicionamento político, raça, sexo, grau de instrução ou idade. De forma a não permitir quaisquer brechas a benefícios mais vantajosos a uns em comparação aos outros. Nesse caso, a função dos princípios da justiça seria de:

[...] definir os termos equitativos de cooperação social (Teoria, § 1). Esses princípios especificam os direitos e deveres básicos que devem ser garantidos pelas principais instituições políticas e sociais, regulam a divisão dos benefícios provenientes da cooperação social e distribuem os encargos necessários para mantê-la. Já que, do ponto de vista da concepção política, os cidadãos de uma sociedade democrática são considerados pessoas livres e iguais, os princípios de uma concepção democrática de justiça têm de especificar os termos equitativos de cooperação entre cidadãos assim concebidos. (RAWLS, 2003, p. 10).

Os princípios a que se refere Rawls (2003, p. 60), são divididos em dois. O primeiro seria composto pela concepção de que “cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos”.

Aqui, as liberdades básicas são: as liberdades de pensamento, as liberdades políticas e de associação. E estas têm papel fundamental para o fornecimento de condições políticas e sociais inerentes ao bom desenvolvimento e exercício das capacidades morais dos indivíduos iguais e livres.

O segundo princípio seria no sentido de que as disparidades sociais e econômicas precisam atender duas condições: “primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo lugar,

têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença)”.

A materialização da igualdade de oportunidades ocorre, portanto, num ambiente em que além de haver posições sociais e cargos públicos abertos a todos, houvesse também chances igualitárias de acesso a eles.

Ponto interessante é quando Rawls (2003, p. 202) defende as liberdades políticas elevando-as ao rol das liberdades básicas, por considera-las como os “meios institucionais essenciais para proteger e preservar as outras liberdades básicas”. Exemplificou a situação com o seguinte raciocínio:

Quando se nega a grupos e minorias politicamente mais fracos o direito de votar, e eles ficam impedidos de ocupar cargos políticos e de participar de partidos políticos, é provável que seus direitos e liberdades básicos se vejam restringidos, quando não negados. Isso basta para incluir as liberdades políticas em qualquer esquema plenamente adequado de liberdades básicas (RAWLS, 2003, p. 203).

Trazendo a teoria ao âmbito real, as liberdades políticas não podem ser dadas como mera construção formal. São elas que habilitam os cidadãos a integrar a vida pública.

Por conseguinte, Rawls (2003, p. 2010) assenta que “todos têm o direito de voto, de concorrer a cargos políticos e de se filiar a partidos políticos”, contrapondo, ainda, a crítica de que “as desigualdades sociais e econômicas nas instituições e fundo são comumente tão grandes que aqueles que dispõem de maior riqueza e melhores posições sociais geralmente controlam a vida política e promulgam legislações e políticas sociais que promovam seus interesses”.

A vivência democrática moderna, com a realização frequente de eleições para exercer a representação popular, tem por vital a legitimação do exercício do poder político. Para que isso se concretize deve haver a qualificação dos sistemas eleitorais, materializados pelos órgãos fiscalizadores, e um plano eficaz de controle das eleições.

A relação dinheiro x política que vemos, materializada pela associação de agentes políticos com os possuidores de poder econômico e, demonstra-se tão íntima a ponto de tornar-se prejudicial ao desenvolvimento democrático, pois o resultado dessa soma exhibe desigualdades entre os concorrentes. Situação que confirma a necessidade de controle estatal para inativar fatores que não deveriam interferir nas escolhas do eleitorado.

Apesar de afirmar que não há como deter-se em análise suficientemente capaz de estabelecer a melhor forma para chegar a um modelo que trouxesse o real valor equitativo das

instituições políticas, Rawls (2003, p. 212) afiança que existem modos institucionais viáveis para avançar em direção a este fim, através de reformas possivelmente cabíveis:

Reformas nesse sentido costumam envolver coisas como o uso de fundos públicos para eleições e restrições às contribuições de campanhas, a garantia de um acesso equitativo aos meios de comunicação, e algumas regulamentações da liberdade de expressão e de imprensa (mas não restrições que afetem o conteúdo da expressão).

Para além das limitações às ações dos agentes envolvidos, o equilíbrio sistemático também envolve ações positivas que permitam o alcance da máxima inclusão política, de forma a abarcar representantes políticos das mais variadas classes e segmentos sociais. Mas para isso, o plano teórico dos cidadãos-proprietários idealizado por Rawls (2003), deve ser posto em prática ao permitir a igualdade de chances na disputa dos cargos de representação. De nada adianta a existência de igualdade meramente no plano formal, se não for executada.

Nessa conjuntura, os direitos políticos na sua dimensão prestacional, exigem do Estado uma atuação de caráter prático para assegurar essa amplitude de participação política e assim efetivar os princípios basilares dos direitos fundamentais, como a soberania popular, legitimidade das eleições, sufrágio universal, etc.

Na atualidade político-eleitoral brasileira, Roseno (2013) demonstra que os investimentos públicos nas campanhas eleitorais como o financiamento direto e indireto e a atuação do aparelho estatal para organização e controle das eleições, já são formas de promoção da dimensão prestacional requisitada.

O estudo da situação chega à necessidade de entender sobre a distribuição dessas prestações, bem como seus destinatários. Nesse caso, Roseno usa Óscar Sánchez Muñoz para ilustrar duas visões do campo da igualdade de oportunidades.

A primeira que se afina com o princípio da não discriminação: “segundo o qual na contenda os indivíduos devem depender de seu próprio esforço e de suas próprias decisões, sem que possam influir no resultado de outros atributos, como o sexo e o nível de recursos econômicos” (ROSENO, 2013, p. 183 apud MUÑOZ, 2007, p.12.).

Já a segunda visão traz que: “as instituições públicas devem atuar para equilibrar a competição entre pessoas que, em virtude de suas origens ou atributos pessoais, estejam em desequilíbrio, exigindo-se, portanto, uma compensação ação pública de compensação” (ROSENO, 2013, p. 183).

Complementando o raciocínio, na ordem principiológica-normativa brasileira, a igualdade na disputa eleitoral reflete-se na ideia de isonomia trazida pela Constituição de 88. E

deve ser “compreendida a partir de um princípio de não discriminação, de cunho liberal, ou a partir da exigência de uma intervenção estatal que assegure o equilíbrio” (ROSENO, p. 184 apud SALGADO, 2010, p.178).

Nesse enquadramento, tal reflexão traz à baila a visão que se deve ter a respeito da igualdade, a qual deve ser distanciada da mera realidade formal, cujo papel de ação pertence ao aparelho estatal:

O delineamento do conteúdo atual do princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais rejeita a igualdade sob o ponto de vista meramente formal, aludindo à necessidade de que a interferência dos organismos eleitorais procure resguardar um ambiente de igualdade substancial, seja por meio da não-discriminação, seja mediante ações positivas para desativar fatores irrelevantes nas competições (ROSENO, 2013, p.187).

Diante de todo o exposto nesse estudo, é relevante indagar se os critérios utilizados em nosso sistema são eficazes para efetivação dos direitos políticos nos padrões defendidos acima.

Infelizmente, perante a realidade vivenciada, entendemos que a conjuntura não é favorável à efetivação e resguardo da igualdade de oportunidades. Nosso sistema, apesar do aparato legal já existente, coexiste com situações geradoras de desequilíbrios, agravadas pelos abusos que se deixam reproduzir. Seja da fonte de financiamento público, quanto do financiamento privado, tem-se frestas potencialmente limitadoras da igualdade política.

Os critérios de financiamento privado vigentes no Brasil, apesar da extinção das doações por pessoas jurídicas, ao fixarem o valor máximo de doação a 10% do percentual de renda das pessoas físicas no ano imediatamente anterior à eleição, por si só já acarreta o escalonamento das possibilidades de doação. O que dentro da nossa sociedade fortemente atingida pela concentração de renda, evidencia a geração de desigualdade, pois ao passo que os menos abastados possuem baixos limites para doação, os mais ricos podem extrapolar tais valores facilmente.

Desequilíbrio parecido pode ser observado dentro das fontes de financiamento público. Na sua forma direta através do Fundo partidário, temos que a liberdade das agremiações em dividir o percentual reservado aos candidatos pode gerar desigualdades também, vez que certos candidatos podem ser preteridos em relação a outros, fato já explanado com as tabelas demonstradoras da tendência de investimento anteriormente colocadas. Já na forma indireta de financiamento público, o critério de distribuição de tempo de rádio e TV

conforme o tamanho e desenvolvimento do partido e suas bancadas, afugenta o direito aos partidos e candidatos novos e menos expressivos.

Nesse diapasão, na busca pela sociedade bem ordenada, trabalhada na justiça como equidade para materializar a igualdade de oportunidades entre os competidores, é incompatível um cenário que disponibilize vantagens eleitorais surgidas de características e qualidades pertencentes a um reservado grupo.

Por seu turno, a equidade vai muito além da disponibilização do espaço a variados grupos representativos no processo eleitoral. Permeia também o fornecimento de meios capazes de efetivar o direito à comunicação igualitária entre esses grupos, sem que os grandes montantes de recursos econômicos e abusos de poder os saquem esse direito, podando-os em desvantagem em comparação aos favorecidos.

Em termos práticos, a intervenção estatal no sentido de trazer a limitação cada vez mais crescente do teto de gastos das campanhas, bem como fixação mais efetiva e igualitária aos valores recebidos em doação, combinada com a efetiva fiscalização pela Justiça Eleitoral e, sobretudo com uma nova postura consciente dos concorrentes aos cargos públicos, faria com que ficássemos cada vez mais próximos de uma sociedade bem ordenada e de efetiva experimentação de direitos políticos e os dele decorrentes, como a igualdade de oportunidades no pleito.



## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto, temos que no Brasil vigora o sistema misto de financiamento, o qual conjuga as fontes privadas e públicas do financiamento eleitoral. No modelo privado com a percepção de valores por pessoas físicas, seja por doações de terceiros quanto pelos próprios candidatos e no modelo público com as contribuições realizadas direta e indiretamente pelo Estado.

Após discorrer sobre o financiamento das campanhas eleitorais, com os possíveis modelos passíveis de aplicação, com seus pontos negativos e positivos, a análise do modelo adotado pelo Brasil, demonstrando as bases principiológicas e sua conjugação à realidade das regras existentes, levanta alerta ao sistema de financiamento eleitoral brasileiro.

O ponto de alerta encontra-se na importância e proporção que o dinheiro alcançou com o desenvolver das atividades eleitoreiras no decorrer dos anos de experiência da democracia representativa brasileira. Os números demonstram aportes cada vez maiores a cada novo ano eleitoral, cuja concentração em determinados grupos, seja de doadores quanto de candidatos, denunciam a potencialidade de desequilíbrio no sistema como um todo.

Nesse sentido, as mudanças que a ADI 4.650 trouxe, demonstram-se de grande valia à evolução do sistema adotado por nós, pois a declaração de inconstitucionalidade das doações provenientes de pessoas jurídicas, notadamente as maiores investidoras nas campanhas, minimiza os impactos nos caixas de campanhas, proporcionando, de certa forma, a redução das disparidades entre os valores orçamentários das campanhas. Mas, mais que isso, minimiza as chances de troca de favores e vinculações dos eleitos aos seus grandes doadores, notadamente as empresas dos ramos da construção civil, mineração, industriais e bancários.

Quando na análise do impacto do dinheiro na competição eleitoral, observamos que os candidatos com acesso aos maiores montantes apresentam as maiores taxas de sucesso nas eleições, em detrimento dos candidatos menos favorecidos economicamente.

Da apreciação dos dados colhidos por pesquisadores da área e dos fornecidos pelo TSE, percebemos que até as eleições de 2014, as maiores fontes de recursos vieram das doações por pessoas jurídicas, seguidas pelas doações dos partidos, recursos próprios dos candidatos (autofinanciamento), pessoas físicas e então doações por outros candidatos. Nesses valores, o desvio padrão mostra com clareza o grande nível da variação dos valores entre os concorrentes,

onde poucos percebiam muito e muitos percebiam poucos aportes financeiros, inclusive dentro do próprio partido político.

A distribuição dos valores também demonstra dados importantes sobre o atual sistema, ao revelar que os candidatos que já possuem proximidade com o governo recebem maiores atenções dos doadores, no entanto, entre os candidatos que se elegem pela primeira vez, os aportes realizados pelas pessoas físicas demonstram-se maiores que nas demais classificações de concorrentes (reeleitos, eleitos e derrotados competitivos e não competitivos).

A gigantesca disparidade entre os valores disponibilizados entre os eleitos e não eleitos fortalece ainda mais o desequilíbrio que a relação com o dinheiro traz ao processo eleitoral, pois, não se trata apenas de perder a eleição, mas também da flagrante causa de desigualdade na concorrência.

Nesse diapasão, atrelando as pesquisas realizadas à temática da igualdade de oportunidades, encontramos na teoria de John Rawls (2013) o suporte à análise da boa aplicação e desenvolvimento desta que consideramos um princípio.

A teoria da justiça como equidade, ao trazer a percepção política ideal como aquela que é capaz de suprir as necessidades da sociedade bem ordenada, prega que, mesmo nas sociedades de indivíduos com características plurais, além de haver a disponibilização de posições e cargos públicos abertos a todos, deve-se, principalmente, favorecer chances igualitárias de acesso a eles. Assim, um completa o outro, não deixando espaço para diferenças entre os que devem ser iguais, sem que assim sejam apenas no plano formal.

Dessa maneira, a igualdade de oportunidades nas corridas eleitorais, muito além de um regime que favoreça as liberdades políticas, requer do Estado sua interferência, através dos órgãos competentes, para que seja zelada e resguardada. Não sendo necessárias apenas proteções às variadas opções políticas, mas também de interferência estatal para garantir a equidade nas disputas, com eficiente aplicação prática.

Há de se convir que, da análise, não se depreende qual seria o melhor modelo de financiamento a ser adotado, no entanto, chega-se à conclusão de a intervenção estatal deve ser mais concisa no que diz respeito às fiscalizações e que na sua atividade legislativa deve haver maior vontade igualitária e de aproximação do povo às campanhas, muito além do simples depósito do voto.

Caminho interessante a ser tomado é o alargamento das possibilidades de doação por pessoas físicas, de maneira que as campanhas passem a ser subsidiadas cada vez mais pelos simpatizantes do referido candidato, que tenham sido conquistados com maior aproximação pessoal na sua campanha, maior número de debates e exposição de ideias, fazendo valer o verdadeiro sentido de democracia e liberdade política.

Não podemos esquecer, ainda, que aliado a isso tudo, outro fator coadjuvante é a mudança do pensamento político, ético e moral de cada cidadão, de maneira que o individualismo, ranço da nossa cultura patrimonialista, seja deixado de lado e não permita que a busca pelos interesses privados se sobressaia aos interesses público-coletivos.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Financiamento Eleitoral no Brasil**. In: Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo II. São Paulo: PUCSP, 2017. Disponível em:

<<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-1/financiamento-eleitoral-no-brasil>>. Acesso em: 16 maio 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19504.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.960, de 15 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm)>. Acesso em: 26 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. **Resolução nº 23.553**, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>>.

Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão nº 4.650**. CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. PRESIDENTE DA REPÚBLICA e CONGRESSO NACIONAL. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 19 set. 2015.

Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>.

Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. **Veto Presidencial nº 358**, de 29 de setembro de 2015. Brasília, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13165-29-setembro-2015-781615-veto-148261-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. v.1. ed. 11. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

LONDOÑO, J. F.; ZOVATTO, D. América latina e leste europeu, Europa central, sudeste da Europa e Ásia central. In: FALGUERA, E.; OHMAN, M.; JONES, S. (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015. p. 181-276.

MIRANDA, Jorge. **Democracia, eleições, direito eleitoral**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

MOREIRA, Aline Boschi. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: um olhar a partir da igualdade de oportunidades**. 2016. 191 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós- Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/168195>>. Acesso em: 30 maio 2018.

OHMAN, M. Introdução a financiamento político. In: FALGUERA, E.; OHMAN, M.; JONES, S. (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015. p. 21-124.

OLIVEIRA, M. R. A igualdade de oportunidades nas competições eleitorais, **Paraná Eleitoral**, v. 2, n. 2, p. 175-190, jul. 2013. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42764>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

PICCIO, D.R. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, E.; OHMAN, M.; JONES, S. (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015. p. 277-338.

RAWLS, J. **Justiça como equidade**: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ROUSSEAU, J.J. **O contrato social**: princípios do direito político. Tradução Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SALGADO, Eneida Desiree. A influência do poder econômico nas eleições e a impugnação de mandato. **A&c Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, p.115-126, jun./maio 2005.

SILVA, B. F.; CERVI, E. U. Padrões de financiamento eleitoral no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 23, p. 75-110, ago. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n23/2178-4884-rbcpol-23-00075.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

SILVA, José Afonso da. **O estado Democrático de Direito**. Revista Direito Administrativo: Rio de Janeiro, 1988.

TERENZI, Gabriela; URIBE, Gustavo; AZEVEDO, Rayanne. Custo de R\$ 5 bilhões faz eleições deste ano baterem recorde histórico. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 nov. 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1555475-custo-de-r-5-bilhoes-faz-eleicoes-deste-ano-baterem-recorde-historico.shtml>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

TONIAL, R.; OLIVEIRA, E.S. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. **Revista Direito & justiça**. 2014. p. 106-119.

UFEN, A. Ásia. In: FALGUERA, E.; OHMAN, M.; JONES, S. (Org.). Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015. p. 125-180.

ZOVATTO, D. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião pública**, Campinas, v. XI, n. 2, p. 287-336, out. 2005.

XAVIER, A. F.; SILVA, M. P. **O financiamento de campanha eleitoral e sua influência na representação política**. Brasília: Vestinik, 2014.

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Carvalho Carlos de Sousa, Joanne.

A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO PLEITO : uma análise do modelo de financiamento das campanhas eleitorais / Joanne Carvalho Carlos de Sousa. - 2018.

70 f.

Orientador(a): Felipe Costa Camarão.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2018.

1. Direito Eleitoral. 2. Financiamento de Campanhas Eleitorais. 3. Igualdade de oportunidades. 4. Influência do poder econômico. I. Costa Camarão, Felipe. II. Título.