

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA**

**PODER, POLÍTICA E O PREÇO DA DEMOCRACIA**

Um estudo do sistema de financiamento dos partidos políticos no Brasil e na Itália

Luiz Felipe Nascimento de Leoni

Orientador: Professor Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco

Brasília  
2022

**LUIZ FELIPE NASCIMENTO DE LEONI**

**PODER, POLÍTICA E O PREÇO DA DEMOCRACIA**

Um estudo do sistema de financiamento dos partidos políticos no Brasil e na Itália

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa IDP-DF, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientador: Professor Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco

Linha de Pesquisa: Financiamento dos partidos políticos.

Brasília  
2022

## AGRADECIMENTOS

Dedico esta obra à Olga, a prova da existência do amor Supremo... nem nos meus melhores sonhos imaginei possível ser tão agraciado assim!

Meus eternos agradecimentos à minha família e amigos, pela certeza do espírito fraterno que nos une. Minha gratidão pela paciência a mim dispensada e pelo respeito aos meus momentos de isolamento. Vocês são, definitivamente, a força motriz que me impulsiona para frente. Obrigado!

Nos dias que antecederam o processo seletivo para o acesso às vagas do Programa de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional do IDP-DF, todos os candidatos inscritos que se submeteriam à seleção foram convidados a participar de um encontro com o coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado, Dr. João Bachur. Me recordo que, de tudo o que nos foi dito, uma orientação do professor João ressoa muito presente em minha memória; disse que, se por qualquer razão, o candidato não lograsse êxito na aprovação da seletiva para o ingresso no programa, que não deixasse de tentar novamente em outra oportunidade, pois em sua visão, o mestrado é uma experiência daquelas que ocorrem na vida e impactam a pessoa de forma tão positiva, que todos deveriam, em algum momento, experimentar e, finalizou dizendo: “o mestrado, definitivamente, é uma rica experiência de vida.”

Após dois anos daquele encontro, vivida essa experiência, posso assegurar que o professor João foi muito assertivo em seus comentários.

Afirmo isso, porque a experiência acadêmica, além de contribuir na ampliação da minha consciência, me conduziu à aproximação de pessoas especiais, às lições de muitos mestres. Em alguns momentos desta caminhada me remeti ao “jogo das contas de vidro”, romance de Hermann Hesse, em que é descrita uma comunidade mítica, de intelectuais dedicados à astronomia, à música, e se divertem na prática de uma atividade lúdica complexa e refinada, o último “avatar” de uma cultura.

Por isso, estendo os meus sinceros agradecimentos ao meu orientador, o professor, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco, pela humildade, pela confiança e liberdade “vigiada”, quando, lá atrás, sugeriu os temas que eu poderia trazer à pesquisa, os caminhos que eu poderia percorrer, mas, principalmente, os percursos que eu não deveria seguir.

Agradeço imensamente ao professor, Dr. Marcelo Schenk Duque, pelas irretocáveis críticas ao meu projeto de dissertação. Em dois momentos diferentes, na

disciplina Seminários de Dissertação e na Banca de Qualificação, me conduziu à reflexão em diversos aspectos que foram determinantes no avanço da minha pesquisa.

Agradeço ao amigo e grande incentivador ao meu retorno aos estudos jurídicos, o professor, Dr. Carlos Gustavo Vianna Direito, que muito contribuiu para esta obra com as suas precisas ponderações, quando esteve presente na Banca de Qualificação, em dezembro do ano passado.

Agradeço aos professores, Dr. Celso de Barros Correia Neto e o Dr. Leandro Mahalem pelas críticas importantes ao projeto de pesquisa durante a disciplina Seminários de Dissertação.

Agradeço ao IDP-DF nas pessoas dos Diretores, Coordenadores, Professores e Alunos, estes, com quem dividi angústias, alegrias e reflexões profundas. Agradeço pela confiança, pelo aprendizado e oportunidade em permitir a expansão dos meus horizontes.

Reforço, novamente, os meus agradecimentos ao IDP pela possibilidade do intercâmbio com a Università Degli Studi di Roma Tre, que inobstante curto, foi deveras produtivo.

Agradeço ao professor, Dr. Marcelo do Val, pelos ensinamentos, disponibilidade e contato com o universo acadêmico italiano. Agradeço a confiança na minha inclusão em projetos acadêmicos envolvendo o Brasil e a Itália. Agradeço, ainda, a possibilidade em nos apresentar o Palazzo di Giustizia, em Roma, culminando com a receptividade da Presidente adjunto da Corte di Cassazione, Dra. Margherita Cassano, a quem estendo os meus sinceros agradecimentos, notadamente, pela sua humildade em atender às interrogações do grupo.

Agradeço ao professor, Dr. Massimo Siclari, pelo acesso ao Departamento de Ciências Políticas da Università Degli Studi di Roma Tre, pelo compartilhamento do vasto material na área da pesquisa, pelas indicações e referências à bibliografia sobre o tema do financiamento político italiano e das agremiações político-partidárias no país e, principalmente, pela paciência em responder as minhas inquietudes.

Agradeço ao Dr. Mário Demerval Aravechia de Resende, Diretor Geral da Polícia Judiciária Civil de MT, pelo apoio e confiança, momento em que estorno a minha gratidão. Agradeço, da mesma forma, à toda a Diretoria da PJC-MT, a quem lhes asseguro, neste momento, um profissional mais capacitado para enfrentar os dilemas inerentes ao nosso cargo.

Ao Dr. Rodrigo Bastos, meus sinceros agradecimentos pela confiança, parceria e amizade que se desenvolve e ganha contornos mais robustos. Aos meus chefes imediatos

na PJC-MT durante essa trajetória acadêmica, que se tornaram meus amigos, Dr. Daniel Valente, quando estive lotado na Comarca de Nobres-MT e na 1ª DP de Várzea Grande-MT, Dr. João Paulo Farias, quando estive lotado na 1ª DP de Várzea Grande-MT, Dr. Guilherme Bertoli, meu atual chefe na Delegacia Especializada de Roubos e Furtos da Capital, minha gratidão pela compreensão e pela flexibilização de horário em alguns momentos do mestrado.

Agradeço ao professor e amigo, Dr. Claudio Maia, Diretor da Faculdade AJES de Mato Grosso, um grande incentivador para que eu avançasse nos projetos acadêmicos. Confiou a mim a responsabilidade de conduzir a disciplina de Introdução à Ciência do Direito, à época, recém-inaugurado curso de Direito naquele campus universitário.

Aos professores convidados a participar da Banca Examinadora de Defesa da Dissertação, previamente, os agradeço pelas críticas, sugestões e reflexões, que certamente surgirão. O tema do financiamento dos partidos políticos, inobstante demonstrar-se bastante instigante ao pesquisador, por conta dos reflexos que se irradiam pelo sistema político nacional e democracia partidária, mostrou-se desafiador pela sua complexidade ao exigir a interdisciplinariedade para a sua melhor compreensão. As eventuais janelas que provavelmente surgirão, servem de estímulo para um mergulho mais profundo nesta temática tão importante às modernas democracias.

Por fim, agradeço ao Hammer, meu cachorro e amigo, por todos os momentos juntos. Fiel, dócil e determinado, era um legítimo “cão de guerra”, que comprovou a sua obstinação lutando bravamente pela vida até os últimos suspiros...deixará muita saudade.

## RESUMO

A presente obra tem por finalidade analisar e compreender as reflexões relativas à temática do financiamento do sistema político brasileiro, em especial, as questões jurídicas do financiamento público dos partidos e as doações privadas. Para a congruência da análise, as pressuposições históricas antecedentes à regulamentação legislativa que rege o sistema brasileiro surgem como início da trajetória do pesquisador, perpassando pela legislação atual e os dilemas que fomentam o debate. No campo teórico, o posicionamento de renomados constitucionalistas sobre a matéria subsidia a pesquisa. Os diferentes tipos de sistemas políticos nas modernas democracias, em especial, o italiano, aparecem como embasamento empírico no estudo, e, ao final, o balanço de suas efetividades e imprecisões. A questão é estudada sob a ótica do fortalecimento da posição do cidadão no sistema representativo democrático, bem como da análise das funções de representação e legitimação das instituições políticas e dos governos como premissas fundamentais para se evitar o declínio do desempenho democrático das eleições.

**Palavras-chave:** Financiamento de Partidos, Democracia Partidária, Fundo Partidário, Supremacia constitucional, líder partidário.

## **ABSTRACT**

This paper aims to understand the discussion regarding the financing of the Brazilian political system focusing on the issue of public funding of parties and private donations. For the congruence of the analysis, the historical survey preceding the law that rules the Brazilian system comes up as the beginning of the researcher's trajectory, passing through the current legislation and the dilemmas that provokes the debate. In the theoretical field, the position of renowned constitutionalists on the matter subsidizes the research. The different types of political systems in modern democracies, especially the Italian one, appear as an empirical basis in the study, and, at the end, the balance of its effectiveness and inaccuracies. The issue is studied from the perspective of strengthening the citizen's position in the democratic representative system, as well as the analysis of the representation and legitimation functions of political institutions and governments as fundamental premises to avoid the decline of the democratic performance of elections.

**Keywords:** Party Financing, Party Democracy, Party Fund, Constitutional Supremacy, Party Leader.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADC – Ação Direta de Constitucionalidade
- ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
- BC – Banco Central do Brasil
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
- CPF – Cadastro de Pessoas Físicas
- CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
- CRFB/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- DEM – Democratas
- EC – Emenda Constitucional
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEA – *Institute for Democracy and Electoral Assistance*
- IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
- MP – Medida Provisória
- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*
- PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
- PCB – Partido Comunista Brasileiro
- PC do B – Partido Comunista do Brasil
- PCO – Partido da Causa Operária
- PDT – Partido Democrático Trabalhista
- PEC – Proposta de Emenda à Constituição
- PEN – Partido Ecológico Nacional
- PFL – Partido da Frente Liberal
- PHS – Partido Humanista da Solidariedade
- PIB – Produto Interno Bruto
- PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro



PMN – Partido da Mobilização Nacional  
PL – Projeto de Lei  
PP – Partido Progressista  
PPL – Partido Pátria Livre  
PPS – Partido Popular Socialista  
PR – Partido da República  
PRB – Partido Republicano Brasileiro  
PROS – Partido Republicano da Ordem Social  
PRP – Partido Republicano Progressista  
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSC – Partido Social Cristão  
PSD – Partido Social Democrático  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSDC – Partido Social Democrata Cristão  
PSL – Partido Social Liberal  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PTC – Partido Trabalhista Cristão  
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil  
PTN – Partido Trabalhista Nacional  
PV – Partido Verde  
SD – Solidariedade  
Sicon – Sistema de Informações do Congresso Nacional  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Evolução das receitas dos partidos

Gráfico 2: Participação das diferentes fontes nas receitas

Gráfico 3: Valor do Fundo Partidário (1995-2014, valores agosto 2015)

Gráfico 4: Evolução do fundo partidário e dos seus componentes

Gráfico 5: Evolução das doações empresariais

Gráfico 6: Os quatro maiores beneficiários de doações empresariais

Gráfico 7: Volume de financiamento privado – pessoas físicas, pessoas jurídicas e autofinanciamento de candidatos – de partidos selecionados nas eleições de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014

Gráfico 8: Variação das doações de campanha de pessoas jurídicas por seção da CNAE - todos os cargos entre as eleições de 2002 e 2014

Gráfico 9: Valores médios arrecadados por voto obtido pelos candidatos vencedores nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	13
<b>Capítulo 1. Pressupostos históricos antecedentes à lei que regem o sistema de financiamento dos partidos políticos</b> .....	19
1.1. A atribuição de tarefas e a responsabilidade pelo financiamento dos partidos políticos .....	19
1.2. Uma abordagem realista do financiamento da política, a síntese do problema .....	21
1.3. A primeira grande reforma do sistema de financiamento da política nacional (1993-1997) .....	22
1.4. A reforma política de 2015, balanço e perspectivas .....	26
1.5. Fecho .....	27
<b>Capítulo 2. O debate teórico: o constitucionalismo e a democracia partidária</b> .....	31
2.1. A Constituição como ordem de valores e a supremacia das normas constitucionais .....	31
2.2. A justificação pela teoria da democracia partidária .....	34
2.3. Críticas de Robert A. Dahl .....	36
2.4. Críticas de Pierre Rosanvallon .....	38
2.5. Críticas de Gilmar Mendes (o princípio da igualdade das chances) .....	41
2.6. Fecho.....	44
<b>Capítulo 03. O alicerce jurídico do sistema de financiamento da política nacional e os dilemas que fomentam o debate</b> .....	46
3.1. O financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998-2016) .....	46
3.1.1. As ADIs 1.351-3 e 1.354-8 .....	49
3.1.2. As doações privadas e a ADI 4650 .....	51
3.1.3. A Audiência Pública sobre a ADI 4.650 (Os argumentos contra e os a favor) .....	52
3.1.4. O Julgamento da ADI N° 4650 .....	53
3.1.5. A Lei n. 13.487/2017 e a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) .....	55

3.2. As duas principais fontes de receitas: Os recursos públicos (Fundo Partidário) e as doações privadas .....	56
3.3. Análise do Fundo Partidário: o volume do financiamento público e a distribuição dos recursos entre os partidos políticos .....	59
3.3.1. O Fundo Partidário .....	59
3.3.2. A Emenda Constitucional N° 97/2017 .....	62
3.3.3. A Cláusula de Barreira imposta pela EC 97/2017 .....	63
3.3.4. A Produção dos Efeitos Jurídicos na EC 97/2017 .....	63
3.4. Análise das doações empresariais: volume do financiamento e a distribuição dos recursos entre os partidos políticos .....	64
3.4.1. A oscilação das doações entre anos eleitorais e anos sem eleições .....	64
3.4.2. Distribuição dos recursos entre os partidos .....	65
3.4.3. Distribuição dos recursos de pessoas jurídicas por seção da CNAE - todos os cargos entre as eleições de 2002 e 2014 .....	69
3.4.4. Contribuições de campanha e resultado das eleições .....	70
3.5. Fecho .....	71
<b>Capítulo 04. A experiência italiana na democracia partidária e as suas formas de financiamento .....</b>	<b>75</b>
4.1. A polêmica antipartitocrática no país no período do pós-guerra e o debate na Assembleia Constituinte sobre a norma do artigo 49 da Constituição italiana (críticas de Calamandrei) .....	75
4.1.1 A releitura do artigo 49 da constituição italiana .....	76
4.2. O financiamento da atividade política organizada .....	78
4.2.1. A Evolução Normativa do Financiamento dos Partidos Políticos .....	78
4.2.2. Resumo da evolução normativa sobre o financiamento dos partidos políticos .....	81
4.3 O financiamento dos partidos políticos contemporâneos na Itália. Qual é a perspectiva de análise? .....	82
4.3.1 O partido "militante": <i>La Lega</i> .....	83

4.3.1.1. Financiamento .....	84
4.3.2. O " <i>partito contenitore</i> ": <i>Il Partito Democratico</i> .....	85
4.3.2.1. Financiamento .....	86
4.3.3. O partido do líder fundador: <i>Forza Italia</i> .....	87
4.3.3.1. Financiamento .....	89
4.3.4. O partido <i>Matryoshka: Il Movimento 5 Stelle</i> .....	89
4.3.4.1. Financiamento .....	91
4.4. Fecho .....	92
<b>Conclusão</b> .....	96
<b>Referências</b> .....	103

## INTRODUÇÃO

A agenda internacional sobre a influência do dinheiro nos resultados eleitorais, há muito aguça o interesse de pesquisadores na compreensão dos desdobramentos práticos e teóricos da relação entre o poder econômico e a política, as suas repercussões no processo decisório dos governos e na construção e execução de políticas públicas.<sup>1</sup>

A visibilidade dessa relação ganha contornos mais expressivos, na medida em que se propagam escândalos, nas mais diversas democracias, de supostos crimes de corrupção entre os agentes políticos e grupos econômicos em função da produção de normas, de políticas públicas, da alocação de recursos em defesa de seus interesses privados.<sup>2</sup>

De fato, é decisiva a influência do dinheiro nos resultados eleitorais? As doações empresariais aos partidos políticos são condutas estrategicamente instrumentalizadas na dinâmica do processo eleitoral para a promoção do interesse das empresas? É possível se demonstrar de que modo as estratégias e ações dos participantes do jogo eleitoral no Brasil indicam as supostas desigualdades de condições de financiamento e de disputa eleitoral? As modernas democracias parlamentaristas europeias, a exemplo da Itália, vivenciam inquietudes semelhantes àquelas do Brasil, especificamente, em relação à crise de representação político-partidária?

Enfrentar esses desafiantes questionamentos constitui a tarefa fundamental deste trabalho. O financiamento do sistema político brasileiro abrange os recursos financeiros mobilizados por partidos e candidatos na disputa pela adesão dos cidadãos e o voto dos eleitores. É importante reconhecer a diferença entre estes dois aspectos do financiamento do aludido sistema, o período eleitoral e o período não eleitoral. Fora do período eleitoral o financiamento se refere em grande parte à manutenção das agremiações partidárias, com seus vultosos gastos permanentes aptos a custear pessoal e infraestrutura, enquanto na campanha eleitoral os recursos mobilizados financiam a produção cada vez mais profissionalizada de bens e serviços voltados ao convencimento do eleitor. A despeito disso, nota-se que em todas as democracias há vasos comunicantes entre o custeio de

---

<sup>1</sup>MANCUSO, Wagner Pralon; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CAMARGO, Neilor Fermino. *Mudança Institucional e Financiamento político: o papel dos partidos nas eleições de 2014, Presidencialismo de Coalizão em Movimento*, Edições Câmara.

<sup>2</sup>SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. *Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil*, (1998-2016), **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, n° 3, set-dez, 2021, P. 927.

partidos e o financiamento de campanhas eleitorais. Uma análise do financiamento político deve levar em conta ambos os momentos para compreender o fenômeno.<sup>3</sup>

Nesta pesquisa, pretende-se explorar aspectos teóricos que legitimam a tomada de decisões do intérprete constitucional, indicando os pontos de tensão e os desafios por ele enfrentados. Paulo Gustavo Gonet Branco, nos ensina que “Nesse quadro, a preeminência crescente do juiz constitucional na tarefa de realizar, mesmo que em escala tópica, a ponderação entre valores atritantes da Constituição agudiza uma das posições capitais para o jurista de hoje-aquela que retesa o ideário da soberania popular e da democracia-representativa, de um lado, e, de outro, o valor informador do constitucionalismo, relativo à limitação das maiorias por meio dos direitos humanos e do controle de constitucionalidade”.<sup>4</sup>

Figurar a tarefa da realização do Direito por intermédio dos preceitos filosóficos e teóricos que asseguram a constante busca pela legitimação nos eventuais pontos de tensão entre o constitucionalismo e a democracia revelam um imperativo dos tempos modernos: o de harmonizar a existência de uma Constituição e os limites por ela impostos aos poderes ordinários.<sup>5</sup>

Fundamental é a importância desempenhada pelos tribunais constitucionais para assegurar a vida democrática em todos os seus aspectos. Ronald Dworkin, dissertando sobre a diferença entre princípios e políticas, nos ensina que os princípios possuem uma dimensão moral, uma exigência de justiça, de equidade e de respeito à dignidade humana<sup>6</sup>

A política, por seu turno, busca atender a um objetivo específico, são proposições que descrevem metas.<sup>7</sup>

Persiste, assim, o interesse na compreensão de duas pressuposições formadoras do sistema político, segundo os ensinamentos de Robert A. Dahl -- a busca pela conquista gradual e crescente da influência política e do poder. O autor, define o sistema político como sendo a estrutura persistente das relações humanas que envolva controle, influência

---

<sup>3</sup>SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. *Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil*, (1998-2016), **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, nº 3, set-dez, 2021.

<sup>4</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Juízo de Ponderação na jurisdição constitucional*, Editora Saraiva, P. 07.

<sup>5</sup>BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário da política*, 1999, V. 1, P 257.

<sup>6</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Juízo de Ponderação na jurisdição constitucional*, Editora Saraiva, P. 146.

<sup>7</sup>DWORKIN, Ronald. *Taking right seriously*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1978, apud. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Juízo de Ponderação na jurisdição constitucional*, Editora Saraiva, P. 147.

política, autoridade e poder em medida significativa. Sindicaliza Dahl, que os sistemas políticos nunca variam nos seus aspectos mais importantes; argumenta para tanto, se valendo da opinião dos italianos: Vilfredo Pareto (1848-1923) e Gaetano Mosca (1858-1941); e do alemão que viveu boa parte de sua vida na Itália: Roberto Michels (1876-1936). A passagem abaixo reproduzida, de Mosca, parece conter a essência da sua argumentação:

“Entre os fatos e tendências constantes encontrados em todos os organismos políticos, há um tão evidente que mesmo o observador mais circunstancial o notará. Em todas as sociedades, desde as menos desenvolvidas, e que mal chegaram à autora da civilização, até as mais avançadas e poderosas, observamos duas classes de pessoas — uma classe que governa e outra que é governada; de outro modo, aqueles que dominam e os que são dominados. A primeira, sempre a menos numerosa, exerce todas as funções políticas, monopoliza o poder e usufrui as suas vantagens; a segunda, embora mais numerosa, e dirigida e controlada pela primeira, de modo ora relativamente legal, ora mais ou menos arbitrário e violento, fornecendo à primeira, pelo menos na aparência, os meios materiais de subsistência e a instrumentalidade essencial para a vitalidade do organismo político.” (DAHL, P. 57-60).

Discorrendo sobre a importância em se obter a influência política, esta, como mencionado, pressuposto do sistema político, Dahl assevera que as pessoas utilizam a influência política, que eventualmente julgam possuir, não necessariamente por si mesmas, mas porque o controle sobre o governo as permite alcançar alguns dos seus objetivos personalíssimos.

O controle do governo é um modo tão conhecido de fazer prevalecer os objetivos e os valores do indivíduo que é difícil imaginar um sistema político em que as pessoas não procurassem aumentar a sua influência política e seu poder.<sup>8</sup>

Por oportuno, foram retratadas no início dos quatro capítulos desta pesquisa trechos da obra de Umberto Eco, *O Nome da Rosa*, em que são reproduzidas pelas personagens criadas pelo autor as circunstâncias vivenciadas por elas naquele período da civilização humana, as quais, revelam que o mero acesso à comida era suficiente para assegurar a dominação. Algumas passagens mais marcantes do livro se relacionam ao poder que um prato de comida assegura sobre os miseráveis. A disputa pelo poder econômico se desenvolve nas mais diversas dimensões, exercendo influência diretamente sobre o poder político dominante. Coloca-se no relacionamento entre a aristocracia e a plebe, mas também permite relações conflituosas no seio da Igreja Católica. *O Nome da Rosa*, é uma obra que descreve a relação entre dominadores e dominados, realidade de uma sociedade do século XIV, em que a maioria da população é tratada apenas como os

---

<sup>8</sup>DAHL, Robert A. *Análise Política Moderna*, 2ª edição, UNB, P. 57-60.



“simples” segundo o interesse dos dominadores. Os “simples” devem manter essa condição, o que exige inclusive evitar a oportunidade para que surja o questionamento sobre a correção desse estado de coisas.<sup>9</sup>

A busca pela conquista do poder, este como pressuposição para a constituição do sistema político, por todo o exposto, nos induz à reflexão sobre os complexos efeitos que o poder produz nas relações humanas, à luz de teorias filosóficas e, inicialmente, nos remete a compreender a sua manifestação nos indivíduos. Esta, ocorre pela existência de um poder externo a nós, que pressiona o sujeito de fora, o subordina, o submete e o relega a uma ordem superior lhe sujeitando a um estado de inferiorização. Consoante Foucault, se entendemos o poder também como algo que forma o sujeito, que determina a própria condição da sua existência e a trajetória de seus desejos, o poder vai além daquilo a que nos sujeitamos, e de modo bem definido, é aquilo de que dependemos para existir.<sup>10</sup>

A “sujeição”, paradoxalmente, inicia e sustenta a nossa ação, ela significa tanto o processo de se tornar subordinado pelo poder quanto o processo de se tornar um sujeito. A obra de Hegel, a *Fenomenologia do Espírito*, descreve a abordagem do escravo à liberdade e a sua decepcionante queda na “consciência infeliz”. O senhor, que a princípio parece ser “externo” ao escravo, ressurge como a própria consciência dele. A infelicidade da consciência que surge é a sua própria autocensura, o efeito da transmutação do senhor em uma realidade psíquica.<sup>11</sup> Segundo o relato de Nietzsche, em *Genealogia da moral*, não apenas de como a repressão e a regulação formam os fenômenos sobrepostos de consciência e má consciência (consciência infeliz no exemplo de Hegel) mas também de como esses fenômenos se tornam essenciais para a formação, a permanência e a continuidade do sujeito. Em cada caso, o poder que a princípio aparece como externo, imposto ao sujeito, que o pressiona à subordinação, à sujeição, assume uma forma psíquica que constitui a identidade pessoal do indivíduo. Noutras palavras, a figura assumida por esse poder é marcada inexoravelmente, pela imagem de retorno, de uma volta sobre si mesma ou até contra si mesma.<sup>12</sup>

No ensaio “Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado”, de Althusser, a subordinação do sujeito acontece pela linguagem como efeito de uma voz de autoridade que chama o indivíduo. No exemplo, descrito por Althusser, um policial chama um

---

<sup>9</sup>Marçal Justen Filho, sitio oficial do autor.

<sup>10</sup> BUTLER, Judith. *A vida psíquica do poder. Teorias da sujeição*, Ed, Autêntica, Tradução, Rogério Bettoni. P. 9-14.

<sup>11</sup> *ibidem*

<sup>12</sup> *ibidem*

transeunte na rua, instante em que este se vira e se reconhece como aquele que é chamado. A interpelação - a produção discursiva do sujeito social- acontece nessa troca pela qual o reconhecimento é oferecido (policia chama o indivíduo) e o aceite (indivíduo se vira e se reconhece como aquele que é chamado). Apesar disso, Althusser não explica as razões que ensinaram o indivíduo a se virar, aceitando a voz que o interpela e a subordinação e a normatização que essa voz impõe.<sup>13</sup>

Pelo exposto, à luz das reflexões ventiladas, em síntese, podemos compreender as manifestações do poder, os efeitos que ele produz no homem enquanto ser social, a sua definição como algo que forma o sujeito, algo de que dependemos para existir. Talvez, a ampliação do poder de consciência sobre quem somos e as razões que impulsionam nossos comportamentos em sociedade, nos permita compreender com mais clareza os problemas que nos são comuns e, quem sabe refletir sobre possíveis soluções para essas demandas.

O primeiro capítulo, se dedica a demonstrar os argumentos teóricos desenvolvidos na Alemanha que sustentam a necessidade da definição da atribuição das tarefas como justificativa para o financiamento das agremiações partidárias. Sendo, portanto, a tarefa constitucionalmente definida dos partidos políticos e resulta do disposto no Art. 21, alínea 1, frase 1, da Lei Fundamental alemã. No Brasil, faz referência à primeira grande reforma do sistema de financiamento da política ocorrida no período entre os anos de 1993 e 1997, em reação ao escândalo do então presidente da república, Fernando Collor, e o coordenador financeiro de sua campanha, Paulo Cesar Farias. Referência, ainda, a reforma de 2015, que altera substancialmente o sistema de financiamento das campanhas eleitorais e a competição política no país.

O segundo capítulo se dispõe a narrar e analisar o debate teórico travado entre o constitucionalismo e democracia partidária; as críticas que o modelo defensor da concepção da Constituição como ordem de valores enfrenta, e de igual modo, a sua repercussão no domínio das relações entre os particulares (Teoria da Eficácia dos Direitos Fundamentais nas Relações Privadas). Por fim, analisa a Teoria da democracia partidária à luz das críticas de expoentes vozes doutrinárias.

O terceiro capítulo se ocupa da questão do alicerce jurídico do sistema de financiamento da política nacional, além de pontuar importantes considerações, por vezes, controvertidas, na temática do financiamento das agremiações partidárias. Abre margem para que se analise e se avalie o volume dos financiamentos e a distribuição dos recursos entre os partidos

---

<sup>13</sup>BUTLER, Judith. *A vida psíquica do poder. Teorias da sujeição*, Ed, Autêntica, Tradução, Rogério Bettoni. P. 9-14.

políticos, tendo como pressuposição as duas principais receitas de financiamento do sistema político no país, o Fundo Partidário e as doações privadas. As principais discussões que tangenciam a matéria da distribuição aos partidos políticos dos recursos provenientes do Fundo Partidário, em especial nas questões relativas às modificações legislativas e constitucionais (EC 97/2017) tratando sobre as cláusulas de barreira, é oportunizada na pesquisa. O mesmo propósito de análise ocorrerá em relação às doações de empresas privadas- o volume do financiamento e a distribuição dos recursos entre os partidos.

O capítulo se integra aos casos trazidos nos acórdãos do Supremo Tribunal Federal, que muito se prestam para a ilustração das ideias explicitadas como servem de objeto de crítica acadêmica.<sup>14</sup>

Os diferentes tipos de sistemas políticos nas modernas democracias, em especial, o italiano, aparecem como embasamento empírico no estudo. Na Itália, nota-se um quadro político-partidário pouco fragmentado, que aliado à intensa competição entre as agremiações políticas no país, justifica-se o maior contrapeso ao poder do Governo, fruto da maioria parlamentar. Persiste, assim, o interesse na pesquisa e análise dos partidos políticos e da experiência democrática no país, bem como da evolução normativa do financiamento dos partidos italianos.

Pelo exposto, o quarto capítulo se dedica a narrar e analisar a democracia partidária na experiência italiana, além da evolução normativa sobre o financiamento dos partidos políticos no país, dos debates teóricos e das críticas da doutrina constitucionalista italiana para a posição assumida pelos partidos no sistema constitucional. Nota-se, por parte dos constitucionalistas, uma conscientização mais ampla sobre a oportunidade da existência de partidos com maior solidez, e uma maior preocupação em se estabelecer uma efetiva democracia intrapartidária, sem a prevalência dos modelos de liderança pessoal. Com vistas a definir o alcance do estudo, serão levadas em consideração as principais forças políticas atualmente representadas no Parlamento italiano. Para tanto, objetivando determinar as características dos principais partidos representados no Parlamento existentes na Itália hoje, a análise que se desenvolverá levará em consideração as regras de auto-organização e as formas de financiamento das seguintes agremiações partidárias: La Lega, Il Partito Democratico, Forza Itália e o Movimento 5 Stelle.

Dá-se, finalmente, por concluso a proposta dos objetos perseguidos na pesquisa. Por oportuno, ressalte-se, que as citações de fontes estrangeiras foram traduzidas pelo pesquisador.

---

<sup>14</sup>Expressão utilizada na obra Juízo de Ponderação na jurisdição constitucional, Paulo Gustavo Gonet Branco, Editora Saraiva, P. 09.

# CAPÍTULO 1: PRESSUPOSIÇÕES HISTÓRICAS ANTECEDENTES À LEI QUE REGEM O SISTEMA DE FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

“Não te fies nas renovações do gênero humano quando delas falam as cúrias e as cortes”. (Umberto Eco, *O Nome da Rosa*).

## 1.1. Atribuição de tarefas e a responsabilidade pelo financiamento dos partidos políticos

Representado pelos mandatários ligados aos partidos políticos, o Estado começou por colocar dinheiro à disposição destes. Quando essa prática foi questionada<sup>15</sup>, as pessoas politicamente responsáveis notaram a necessidade de justificarem o financiamento dos partidos sob o argumento de que estes são cumpridores de tarefas públicas e, por consectário lógico, o seu (co)financiamento é de interesse público<sup>16</sup>. Por conseguinte, a definição das tarefas dos partidos com vistas a justificar o seu financiamento pelo Estado se deu em momento posterior ao emprego dos valores pelo erário público.

Inobstante isso, tem-se notado que em outras situações, cujo Estado é o financiador da atividade pública, normalmente identifica-se primeiro a tarefa pública<sup>17</sup>, para num segundo momento definir os valores dos recursos que serão necessários para o aporte financeiro daquelas tarefas pré-definidas<sup>18</sup>.

A relação aqui é inversa: no financiamento dos partidos, a argumentação, tendencialmente, tem por escopo a justificação de subsídios provenientes do erário<sup>19</sup>. O argumento utilizado pelos partidos políticos por mais recursos públicos se fortalece pela necessidade de cobrir as despesas, que não raras vezes, se mostra insuficiente. Há uma tendência dos recursos do erário público fluírem na dependência dos gastos pelos partidos. A dinâmica correta seria, segundo o entendimento de Joachim Wieland, que o

---

<sup>15</sup> MAUNZ; DÜRIG. *GG-Kommentar*. 71. Erg.-Lfg. 2014. Art. 21, cotas 436 e seguintes.

<sup>16</sup> MORLOK, M. *Parteiengesetz*. 2ª ed. 2013, Observação preliminar à Seção 4, cota 1.

<sup>17</sup> MAUNZ, T. in: MAUNZ; DÜRIG. *GG-Kommentar*. 71. Erg.-Lfg. 2014, Art. 104a, cota 10.

<sup>18</sup> BUTZER, H. *BeckOK GG* 22ª ed., 2014. Art. 38, cota 150.

<sup>19</sup> ADAMS, Karl-Heinz. *Parteifinanzierung in Deutschland*. 2005. p. 491.

financiamento das agremiações partidárias fosse sempre consequência da multiplicidade de tarefas pré-determinadas, cuja urgência poderia ser justificada de per se<sup>20</sup>.

Na Alemanha, atualmente, prevalece o entendimento de que os partidos políticos não são agências estatais, mas associações de cidadãos e cidadãs. Tal natureza não altera os custos ligados às atividades de um partido político.

O olhar transatlântico sobre a situação nos EUA mostra que a política – e sobretudo as campanhas eleitorais – podem consumir com facilidade bilhões de dólares, fazendo com que os políticos se tornem quase que forçosamente, dependentes de doadores ricos e de seus interesses específicos. Ocorre que a democracia não deveria ser uma operação armada por bilionários ou milionários, mas sim um regime apto a permitir a efetiva participação de todas as cidadãs e de todos os cidadãos interessados na *res publica*. O financiamento adequado aos partidos políticos é um dos pressupostos fundamentais para a possibilidade da participação efetivamente igual de todos na formação da vontade política do Estado<sup>21</sup>.

Segundo Martin Morlock, os partidos políticos dependem do financiamento do Estado, tal fato, reduz a dependência em relação a alguns doadores individuais<sup>22</sup>.

A Atribuição das tarefas, conforme mencionado, serve de justificativa para o financiamento das agremiações partidárias, portanto, a tarefa constitucionalmente definida dos partidos políticos resulta do disposto no Art. 21, alínea 1, frase 1, da Lei Fundamental:

“Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo.” Com isso, os partidos são parte integrante e constitucionalmente necessária do ordenamento, fundado na liberdade e democracia [*freiheitlich demokratische Grundordnung*]. Em correspondência à orientação constitucional, sua tarefa legalmente definida objetiva a colaboração livre e duradoura na formação da vontade política do povo (Lei dos partidos, § 1, alínea 1). A Lei dos partidos espera a colaboração dos partidos em todas as esferas da vida pública.

Morlok mostrou com pertinência que os partidos políticos são associações de cidadãs e cidadãos, que participam da formação da vontade estatal. Em igual sentido, o Tribunal Constitucional Federal alemão denominou-os de “organizações de preparação de eleições”<sup>23</sup>. Tudo indica que tal tarefa foi atribuída com vistas à desejada

---

<sup>20</sup> POGUNTKE, Thomas; MERTEN, Heike; KRÜPER, Julian. *Partidos Políticos, um enfoque transdisciplinar*, Konrad Adenauer Stiftung, Ed PUC-RS, P. 235-241.

<sup>21</sup> *Ibidem*

<sup>22</sup> MORLOK, M. *Spenden - Rechenschaft - Sanktionen - Aktuelle Rechtsfragen der Parteienfinanzierung*, in: NJW 2000. p. 761 -762.

<sup>23</sup> BVerfGE 8, 51 - 63.

admissibilidade do financiamento público dos custos necessários para uma campanha eleitoral adequada.

Assim, a responsabilidade do Estado pelo financiamento dos partidos políticos foi fundamentada a partir das tarefas atribuídas aos partidos<sup>24</sup>.

O Tribunal Constitucional Federal Alemão percebendo as consequências dessa “estatização” dos partidos políticos e, objetivando contra-arrestar essa evolução, com fundamento na liberdade dos partidos em relação ao Estado, só permitiria seu financiamento parcial<sup>25</sup>, noutras palavras, os partidos políticos continuariam dependentes economicamente do apoio das cidadãs e dos cidadãos<sup>26</sup>.

Por fim, oportuno os ensinamentos de Dieter Grimm, ao afirmar que o financiamento dos partidos deve ser realizado de tal modo que o processo político remanesça aberto, e a concorrência entre os partidos políticos seja preservada<sup>27</sup>.

## 1.2. Uma abordagem realista do financiamento da política, a síntese do problema

Ao dissertar sobre as concepções idealista e realista do financiamento público, Bruno Wilhelm Speck, nos ensina que aquela pressupõe que os recursos não deveriam exercer qualquer interferência no jogo político, argumentando que a disputa deveria ser travada em torno das ideias, programas e projetos políticos. Neste contexto, os recursos representariam uma ameaça ao equilíbrio da disputa entre os partidos políticos.

Uma abordagem realista, para o autor, ao contrário, trabalha com outros pressupostos. Nesta concepção o financiamento da política nasce da realidade fática, da necessidade do financiamento para custear as despesas dos partidos e as disputas eleitorais; jamais da prancheta de teóricos da democracia. Há uma tendência dos recursos do erário público fluírem na dependência dos gastos pelos partidos<sup>28</sup>.

Bruno Speck, sindicaliza que as práticas de financiamento demonstraram-se ser anteriores à regulação. Em países com mecanismos de representação política, organizados por meio de disputas eleitorais e partidos políticos, o desafio de custear estes processos

<sup>24</sup> POGUNTKE, Thomas; MERTEN, Heike; KRÜPER, Julian. *Partidos Políticos, um enfoque transdisciplinar*, Konrad Adenauer Stiftung, Ed PUC-RS, P. 235-241.

<sup>25</sup> VerfGE 85, 264, 287 e seguintes.

<sup>26</sup> MORLOK, M. (nota de rodapé 12), p. 762; *idem* (nota de rodapé 16), p. 167; *idem*. in: VON ARNIM (org.). *Politikfinanzierung in der europäischen Union*. Speyrer Podiumsdiskussion 2005. p. 11.

<sup>27</sup> GRIMM, D. in: *Handbuch des Verfassungsrechts*. 2ª ed., 1995. § 14, cota 53.

<sup>28</sup> POGUNTKE, Thomas; MERTEN, Heike; KRÜPER, Julian. *Partidos Políticos, um enfoque transdisciplinar*, Konrad Adenauer Stiftung, Ed PUC-RS, P. 236-237.

levou naturalmente, a soluções que foram implementadas antes mesmo do interesse do Estado na regulação do tema. O interesse pelo legislador sobre o sistema de financiamento dos partidos é uma reação às práticas entendidas como problemáticas, que serão objeto de análise no tópico seguinte. O conhecimento das práticas de financiamento, bem como, dos sistemas de regulação e subsídio em vigor são exercícios preparatórios necessários para pensar a sua adequada regulação, conforme a análise do autor.

### **1.3. A primeira grande reforma do sistema de financiamento da política nacional (1993-1997)**

A primeira tarefa, quando pensamos em analisar o financiamento do sistema político, é conhecer a experiência que antecedeu a sua regulação. Começamos recapitulando o histórico recente do Brasil nessa área para entender melhor os avanços na legislação que regula o financiamento no Brasil, os debates que fomentam reflexões doutrinárias sobre o tema e, onde nos encontramos hoje<sup>29</sup>.

Antes de 1993, as doações para os partidos e campanhas por parte das empresas eram vedadas por lei. O regime militar no Brasil (1964-85), adotou o sistema bipartidário e os vínculos dos partidos políticos com os grupos de interesse na sociedade eram vistos com desconfiança, uma espécie de obstáculo para a representação do interesse nacional.

Ressalte-se que os partidos políticos recebiam recursos públicos diretos e indiretos antes de 1993, sendo que se destacava pela importância naquele momento, o acesso gratuito ao rádio e à TV em períodos eleitorais. Destaque para a introdução do Fundo Partidário, que inicialmente possuía um volume bastante reduzido, objetivando o financiamento das agremiações partidárias no país.

As reformas introduzidas após 1993, segundo nos ensina Bruno Speck, devem ser compreendidas como uma reação à constatação de que a realidade do financiamento das campanhas eleitorais, após a abertura política ao longo dos anos 1980, já não obedecia mais às regras elaboradas durante o regime militar.

Desrespeitando a lei em vigor, os partidos e candidatos começaram a recorrer regularmente a doações de empresas para disputar as campanhas eleitorais travadas

---

<sup>29</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. *Pensando a reforma do sistema de financiamento da política no Brasil*, **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 99-114, jan./jun. 2015, P. 102.

após a volta ao governo civil em 1985. Por oportuno, trecho da obra de Bruno Speck. São suas palavras:

Tanto os partidos precisavam de mais recursos para disputar eleições mais abertas e competitivas quanto os grupos econômicos estavam dispostos a aportar recursos volumosos. Os representantes agora não teriam o seu papel reduzido ao aprovar decisões de um executivo autocrático, como no regime militar, mas teriam um papel importante nas decisões sobre os rumos da economia e na elaboração de uma nova Constituição para o país. (SPECK, 2015).

Os partidos políticos e a regulamentação dos seus financiamentos, naquele momento histórico e nas circunstâncias brasileiras, assumiam uma importância inequívoca. No país, se desenhava um presidencialismo multipartidário na presença de uma fragmentação eleitoral e da heterogeneidade do eleitorado, elementos que tornavam impossível ao presidente ter maioria no Congresso exclusivamente com o seu partido, obrigando-o a formação de coalizões. As razões, que talvez justifiquem a existência de um Congresso mais fragmentado e heterogêneo se demonstram pela existência de um eleitorado diverso e desigual, em votação proporcional em lista abertas e com os estados funcionando como distritos eleitorais únicos<sup>30</sup>.

Uma grande reforma do sistema de financiamento da política ocorreu no Brasil no período entre os anos de 1993 e 1997, em reação ao escândalo do então presidente da república, Fernando Collor, e o coordenador financeiro de sua campanha, Paulo Cesar Farias, e a vários outros escândalos menores que, direta ou indiretamente, envolviam a questão do financiamento de campanhas eleitorais. A reforma substituiu as regras herdadas da ditadura militar dando maior aporte ao tema do financiamento dos partidos políticos no país. O escândalo se fundamentava nos fatos apurados da suposta prática de financiamento ilícito das campanhas terem aparecido nos depoimentos do processo da CPMI (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito) do Congresso Nacional, instaurado para apurar as denúncias contra o ex-presidente, Fernando Collor, e o coordenador financeiro da sua campanha, suspeitos de se beneficiarem de um grande esquema de corrupção ligado a doações financeiras ilícitas de empresas interessadas em estreitar os seus relacionamentos com o Governo Federal<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão, Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro*, Companhia das Letras, p.76-77

<sup>31</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. *Pensando a reforma do sistema de financiamento da política no Brasil*, **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 99-114, jan./jun. 2015, P. 102-104.



As recomendações desta CPMI se tornaram a base para a reformulação da legislação partidária e eleitoral nos anos seguintes<sup>32</sup>.

Podemos elencar, em síntese, as três principais alterações destas reformas legislativas entre 1993 e 1997 em relação ao modelo anterior, quais sejam, a legalização das doações de recursos de empresas aos partidos políticos, o aumento substantivo dos recursos públicos para as campanhas e regras mais rigorosas para a transparência do financiamento político. Os dois textos legais que consolidaram as modificações foram a Lei de Partidos Políticos, Lei 9.096 de 1995 e a Lei Eleitoral 9.504 de 1997<sup>33</sup>.

Trecho do relatório da CPMI instaurada no caso “PC Farias” em que o Congresso Nacional demonstra o interesse do Parlamento em legalizar o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil:

Essas proibições [de doações de pessoas jurídicas] têm gerado muitas críticas, por serem consideradas irrealis e fantasiosas, constituindo, segundo alguns, um convite à ilegalidade. Esse ponto tem centralizado as discussões sobre as falhas da legislação, produzindo mesmo a impressão de que a legalização das doações de empresas privadas seria a medida fundamental para a moralização e transparência das campanhas políticas.

No entanto, a mera legalização dos recursos utilizados nas campanhas praticamente não mudaria a nossa realidade eleitoral, já que se sabe que a grande maioria das campanhas é movida por recursos ilegais – aquilo que agora é ilegal deixaria de sê-lo, convertendo-se o poder do dinheiro em norma legal. A regulamentação das doações de empresas só faz sentido se acompanhada de normas que as disciplinem, para impedir a distorção da representação política pelo poder econômico... (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 310).

Após o Relatório Final da aludida CPMI, com as devidas alterações das propostas dos projetos de lei, foi aprovada a Lei 8.713/1993 regulamentando o novo modelo de financiamento eleitoral no Brasil.

Esse modelo foi estendido, com algumas alterações, às eleições gerais e municipais após a publicação da Lei nº 9.504/1997.

De acordo com esse sistema, as principais inovações da referida lei implicavam em regulamentar as despesas de campanhas dos candidatos a cargos eletivos, que poderiam ser

---

<sup>32</sup> O relatório da CPMI propõe a legalização das doações de empresas com tetos e transparência, bem como limites para os gastos dos candidatos e financiamento público (*Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito*, Brasília, 1992, 303-327).

<sup>33</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. *Game Over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil*, Estudos Brasileños, Salamanca, 2016 (no prelo). P.2.

cobertas com recursos do Fundo Partidário, autofinanciamento ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, nos termos da redação original do art. 20 da Lei nº 9.504/1997.<sup>34</sup>

Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta Lei. (BRASIL, 1997).

No que se refere às doações privadas, foram estabelecidos limites para cada uma das fontes de recursos: pessoas físicas e jurídicas poderiam doar no máximo até determinado percentual de seus ganhos no ano antecedente às eleições, enquanto os candidatos poderiam utilizar recursos próprios no limite máximo de gastos definido pelo seu partido.<sup>35</sup>

Art. 23. A partir do registro dos comitês financeiros, pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei. [...]

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição. (BRASIL, 1997).

A Lei nº 9.504/1997 trouxe vedações de doações a partidos políticos e candidatos provenientes de um extenso rol de entidades em função de sua natureza e de suas relações com o Poder Público – lista que foi sendo ampliada, ao longo do tempo, por meio de diversas alterações pontuais:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

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;

<sup>34</sup> CARAZZA, Bruno. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese de Doutorado. P 34-37.

<sup>35</sup> *ibidem*

- VI - entidade de classe ou sindical;
- VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.
- VIII - entidades beneficentes e religiosas; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
- IX - entidades esportivas; (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)
- X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
- XI - organizações da sociedade civil de interesse público. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006). (BRASIL, 1997).

Esse modelo de financiamento eleitoral vigorou até as eleições de 2014, quando em 2015, ocorreu a aprovação da reforma política modificando substancialmente o sistema de financiamento de campanhas e toda a dinâmica do sistema político no Brasil, que passaremos a tratar.<sup>36</sup>

#### 1.4 A reforma de 2015, balanço e perspectivas

A reforma política, aprovada em 2015 altera substancialmente o sistema de financiamento das campanhas eleitorais e a competição política no Brasil. A retrospectiva sugere que, no passado, o sistema de financiamento apresentava traços marcantes da presença do capital das empresas privadas no sistema eleitoral brasileiro.

A extrema concentração destes recursos em poucos doadores, aliados à intensa correlação entre os recursos empreendidos em campanha e a expectativa dos votos entre os candidatos, além da suposta interdependência entre os contratos firmados pela Administração Pública e as pessoas jurídicas doadoras de vultosos recursos aos partidos políticos mostraram-se determinantes para a necessidade de se implementar uma reforma política com importantes alterações no sistema de financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais. Os avanços conquistados em relação à transparência do sistema, certamente um dos grandes logros nos últimos anos, paradoxalmente contribuíram para aprofundar a impressão de um sistema plutocrático, conforme entendimento de importantes vozes doutrinárias (\*ver voto do Ministro Teori Zavaski na ADI 4.650, item 3.1 da pesquisa).

Em 2015 uma decisão do STF sobre o financiamento influenciou este debate, mudando as opções de escolha para os Legisladores. Enquanto antes a discórdia e a incerteza garantiram o *status quo* ante a decisão do STF derrubou o financiamento pelas empresas, criando um ponto de partida diferente. Na oportunidade, prevaleceu o

---

<sup>36</sup>CARAZZA, Bruno. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese de Doutorado. P 34-37.

entendimento em que se advogava a tese de que as empresas financiavam os candidatos mais favoráveis aos seus negócios, com a finalidade de elegê-los, bem como, de influenciar as decisões dos eleitos. Nesta linha argumentativa, o financiamento pelas empresas privadas (pessoas jurídicas) na competição política é fonte de corrupção dos partidos e representantes políticos. Tanto a literatura que sugere reformas legislativas referentes ao tema, como também boa parte dos trabalhos acadêmicos sobre o financiamento eleitoral procuram fundamentar suas pesquisas na tentativa de se comprovar a relação de causalidade do dinheiro com o voto popular e favores dos representantes eleitos.<sup>37</sup>

## 1.5. Fecho

Neste primeiro capítulo buscou-se analisar as pressuposições que antecederam à própria regulamentação do sistema de financiamentos das agremiações partidárias.

Martin Morlok, na Alemanha, convida à reflexão sobre argumentos justificadores do financiamento dos partidos políticos pelo Estado, demonstrando a anterioridade do emprego dos valores pelo Estado aos partidos quando comparados à definição das tarefas dos partidos com vistas a justificar o aporte financeiro.

Representado pelos mandatários ligados aos partidos políticos, o Estado começou por colocar dinheiro à disposição destes. Quando essa prática foi questionada<sup>38</sup>, as pessoas politicamente responsáveis notaram a necessidade de justificarem o financiamento dos partidos, sob o argumento de que estes são cumpridores de tarefas públicas e, por consectário lógico, o seu (co)financiamento é de interesse público<sup>39</sup>. Por conseguinte, a definição das tarefas dos partidos com vistas a justificar o seu financiamento pelo Estado se deu em momento posterior ao emprego dos valores pelo erário público.

A despeito desta constatação, tem-se notado que em outras situações, cujo Estado é o financiador da atividade pública, normalmente, identifica-se primeiro a tarefa pública<sup>40</sup>, para num segundo momento definir os valores dos recursos que serão necessários para o aporte financeiro daquelas tarefas pré-definidas<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup>SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. *Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil, (1998-2016)*, **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, nº 3, set.-dez., 2021, P.927.

<sup>38</sup> MAUNZ; DÜRIG. *GG-Kommentar*. 71. Erg.-Lfg. 2014. Art. 21, cotas 436 e seguintes

<sup>39</sup> MORLOK, M. *Parteiengesetz*. 2ª ed. 2013, Observação preliminar à Seção 4, cota 1.

<sup>40</sup> MAUNZ, T., in: MAUNZ; DÜRIG. *GG-Kommentar*. 71. Erg.-Lfg. 2014, Art. 104 a, cota 10.)

<sup>41</sup> BUTZER, H. in: *BeckOK GG*. 22ª ed., 2014. Art. 38, cota 150.

Analisa-se, neste início da pesquisa, os argumentos defendidos pelo alemão Joachim Wieland, de que há uma tendência dos recursos do erário público fluírem na dependência dos gastos pelos partidos. A dinâmica correta seria, segundo o autor, que o financiamento das agremiações partidárias fosse sempre consequência da multiplicidade de tarefas pré-determinadas, cuja urgência poderia ser justificada de per se.<sup>42</sup>

Nota-se, uma preocupação bastante fundamentada dos constitucionalistas alemães sobre o tema do financiamento dos partidos políticos e a democracia partidária. A democracia não deveria ser uma operação armada por bilionários ou milionários, mas sim um regime apto a permitir a efetiva participação de todas as cidadãs e de todos os cidadãos interessados na *res publica*. O financiamento adequado aos partidos políticos é um dos pressupostos fundamentais para a possibilidade da participação efetivamente igual de todos na formação da vontade política do Estado.<sup>43</sup>

No Brasil, abalizadas vozes traziam à luz reflexões sobre a importância do Estado custear as despesas dos partidos políticos e as disputas eleitorais, nota-se, da mesma forma, a tendência dos recursos públicos fluírem na dependência dos gastos pelos partidos políticos.<sup>44</sup> Bruno Speck, sindicaliza que as práticas de financiamento demonstraram-se ser anteriores à regulação. Em países com mecanismos de representação política, organizados por meio de disputas eleitorais e partidos políticos, o desafio de custear estes processos levou naturalmente, a soluções que foram implementadas antes mesmo do interesse do Estado na regulação do tema. O interesse pelo legislador sobre o sistema de financiamento dos partidos pode ser compreendido como uma reação às práticas entendidas como problemáticas, na visão do autor.

Foram analisadas no capítulo, as experiências políticas nacionais que antecederam à regulação do financiamento dos partidos.

Em síntese, conclui-se, que antes de 1993, as doações para os partidos e campanhas por parte das empresas eram vedadas por lei. O regime militar no Brasil (1964-85), adotou o sistema bipartidário e os vínculos dos partidos políticos com os grupos de interesse na sociedade eram vistos com desconfiança. Apesar disso, os partidos políticos recebiam recursos públicos diretos e indiretos, antes de 1993, sendo que se destacava pela importância naquele momento, o acesso gratuito ao rádio e à TV em

---

<sup>42</sup>POGUNTKE, Thomas; MERTEN, Heike; KRÜPER, Julian. *Partidos Políticos, um enfoque transdisciplinar*, Konrad Adenauer Stiftung, Ed PUC-RS, P. 235-241.

<sup>43</sup> *Ibidem*

<sup>44</sup> *Ibidem* P.236-237.

períodos eleitorais. Destaque para a introdução do Fundo Partidário, que inicialmente possuía um volume bastante reduzido, objetivando o financiamento das agremiações partidárias no país. As reformas introduzidas após 1993, segundo nos ensina Bruno Speck, devem ser compreendidas como uma reação à constatação de que a realidade do financiamento das campanhas eleitorais, após a abertura política ao longo dos anos 1980, já não obedecia mais às regras elaboradas durante o regime militar.

Desrespeitando a lei em vigor, os partidos e candidatos começaram a recorrer regularmente a doações de empresas para disputar as campanhas eleitorais travadas após a volta ao governo civil em 1985.

Os partidos políticos e a regulamentação dos seus financiamentos, naquele momento histórico e nas circunstâncias brasileiras assumiam uma importância inequívoca. No país, se desenhava um presidencialismo multipartidário na presença de uma fragmentação eleitoral e da heterogeneidade do eleitorado.<sup>45</sup>

Uma grande reforma do sistema de financiamento da política ocorreu no Brasil no período entre os anos de 1993 e 1997, em reação ao escândalo do então presidente da república, Fernando Collor, e o coordenador financeiro de sua campanha, Paulo Cesar Farias, e a vários outros escândalos menores que, direta ou indiretamente, envolviam a questão do financiamento de campanhas eleitorais. A reforma substituiu as regras herdadas da ditadura militar dando maior aporte ao tema do financiamento dos partidos políticos no país.

Podemos elencar, em síntese, as três principais alterações destas reformas legislativas entre 1993 e 1997 em relação ao modelo anterior, quais sejam, a legalização das doações de recursos de empresas aos partidos políticos, o aumento substantivo dos recursos públicos para as campanhas e regras mais rigorosas para a transparência do financiamento político. Os dois textos legais que consolidaram as modificações foram a Lei de Partidos Políticos, Lei 9.096 de 1995 e a Lei Eleitoral 9.504 de 1997.<sup>46</sup>

Esse modelo de financiamento eleitoral vigorou até as eleições de 2014, quando em 2015, ocorreu a aprovação da reforma política modificando

---

<sup>45</sup>ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão, Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro*, Companhia das Letras, p.76-77.

<sup>46</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. *Game Over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil*, **Estudos Brasileños**, Salamanca, 2016 (no prelo). P.2.

substancialmente o sistema de financiamento de campanhas e toda a dinâmica do sistema político no Brasil, que passaremos a tratar.<sup>47</sup>

Por fim, foram trazidos à análise reflexiva o balanço das reforma política de 2015 e as suas perspectivas, alterando substancialmente o sistema de financiamento de campanhas eleitorais e a competição política no Brasil. Notadamente, a extrema concentração destes recursos em poucos doadores, aliados à intensa correlação entre os recursos empreendidos em campanha e a expectativa dos votos entre os candidatos, além da suposta interdependência entre os contratos firmados pela Administração Pública e as pessoas jurídicas doadoras de vultosos recursos aos partidos políticos foram determinantes para a necessidade de se implementar uma reforma política com importantes alterações no sistema de financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais. Os avanços conquistados em relação à transparência do sistema, certamente um dos grandes logros nos últimos anos, paradoxalmente contribuíram para aprofundar a impressão de um sistema plutocrático, conforme entendimento de importantes vozes doutrinárias.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup>CARAZZA, Bruno. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese de Doutorado. P 34-37.

<sup>48</sup>Ver voto do Ministro Teori Zavaski na ADI 4.650, item 3.1 da pesquisa.

## **CAPÍTULO 2: O DEBATE TEÓRICO: O CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA PARTIDÁRIA**

“Os simples não devem falar. Este livro teria justificado a ideia de que a língua dos simples é portadora de alguma sabedoria” (Umberto Eco, O Nome da Rosa).

### **2.1. A Constituição como ordem de valores<sup>49</sup> e a supremacia das normas constitucionais.**

A concepção da Constituição como ordem de valores assume uma relevância de destaque na Alemanha, a partir do caso Lüth<sup>50</sup>, conforme nos ensina Paulo Gustavo Gonet Branco, em sua obra Juízo de ponderação na jurisdição constitucional. Segundo o autor, em 1950, Erich Lüth, que estava à frente do Clube de Imprensa de Hamburgo, uma entidade privada, contestou produtores cinematográficos e distribuidores para que boicotassem o filme "Unsterbliche Gelibte" (Amante Imortal), dirigido por antigo partidário de Hitler e divulgador da ideologia nazista anti-semita, Veit Harlan. O tribunal estadual de Hamburgo concedeu uma ordem ao produtor do filme para que Lüth não aceitasse levar a termo a ideia do boicote, fundamentado no § 826 do Código Civil alemão (norma que estabelece obrigação de reparação a quem causar danos dolosamente a alguém e em contrariedade aos bons costumes). Lüth por meio de recurso constitucional levou a demanda ao conhecimento do Tribunal Constitucional alemão. A decisão se fundamenta na pressuposição da Constituição como ordem de valores que se propaga por todo o ordenamento jurídico, com reflexos também no âmbito das relações particulares.

Dali se irradia pelo continente europeu e pela América Latina. A Constituição assume o status de um complexo sistema de valores que se infiltra por todas as malhas do ordenamento jurídico intraconstitucional e infraconstitucional, obrigando o Estado a deixar de atuar em determinadas ocasiões, assumindo uma postura omissiva, ou, mesmo, atuar positivamente, permitindo a máxima realização dos valores fundamentais veiculados nas normas constitucionais, mesmo que essa

---

<sup>49</sup>Expressão utilizada pelo professor Paulo Gustavo Gonet Branco em sua obra Juízo de Ponderação na jurisdição constitucional, Editora Saraiva, P.61.

<sup>50</sup>Veja a íntegra do decisório em Jürgen Schwabe. Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão (trad. e org. Leonardo Martins). Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung E.V., 2005, P. 381-395, cit. em Paulo Gustavo Gonet Branco, Juízo de ponderação na jurisdição constitucional. P.61-62



demanda não tenha sido provocada a partir de uma pretensão decorrente de um direito subjetivo supostamente violado.<sup>51</sup>

A decisão no caso Lüth desvenda a dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Dessa perspectiva decorre a irradiação dos direitos fundamentais sobre todo o ordenamento jurídico, tornando-os marcos interpretativos de todos os preceitos jurídicos, operando, pois, como limite do Poder Público. Essa dimensão objetiva faz com que os direitos fundamentais transcendam “a perspectiva da garantia de posições individuais, para alcançar a estatura de normas que filtram os valores básicos da sociedade política e os expandem para todo o direito positivo, formando a base do ordenamento jurídico de um Estado Democrático”.<sup>52</sup>

Por oportuno, Marcelo Schenk, nos ensina que a teoria da eficácia indireta dos direitos fundamentais nas relações privadas, ainda que conste com precursores em diferentes sentidos<sup>53</sup>, é uma criação atribuída ao jurista alemão Günter Dürig<sup>54</sup> que, no ano de 1954, construiu um ponto de vista baseado na concepção de que a eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas ocorre de forma indireta, por meio da interpretação das cláusulas gerais do Direito Civil passíveis e carentes de preenchimento valorativo.<sup>55</sup>

Essa construção ganhou força a partir da referida sentença Lüth, ocasião em que o Tribunal Constitucional Federal alemão rechaçou, expressamente, um modelo de eficácia direta, com evidentes inspirações nas ideias desenvolvidas nos escritos de Dürig, sugerindo, pois, que a eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas incide de forma indireta.<sup>56</sup>

O grande traço da sentença Lüth, foi o panorama que evidenciou a chamada eficácia irradiante dos direitos fundamentais<sup>57</sup>, como expressão de uma ordem de valores jurídico-objetiva, que irradia efeitos para todos os âmbitos jurídicos<sup>58</sup>, posicionamento que influenciou várias decisões posteriores<sup>59-60</sup>.

---

<sup>51</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Juízo de Ponderação na jurisdição constitucional*, Editora Saraiva, P. 61.

<sup>52</sup>*Idem*. *Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais*. In: MENDES, Gilmar Ferreira e outros. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, P. 153.

<sup>53</sup>DUQUE, Marcelo Schenk. *Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais...*, P. 204.

<sup>54</sup>DÜRIG, Günter. *Freizügigkeit...*, P. 525.

<sup>55</sup>DÜRIG, Günter. *Grundrechte und Zivilrechtsprechung*. In: MAUNZ, Theodor (Hrsg.). **Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung – Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky**. München: Isar, 1956, p. 176s.

<sup>56</sup>DUQUE, Marcelo Schenk, *O significado da expressão Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais*, **NEJ Novos Estudos Jurídicos**, Doi: 10.14210/nej. V 26, N 1, P 250-271.

<sup>57</sup>ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte...*, P. 477.

<sup>58</sup>HESSE, Konrad. *Verfassungsrecht und Privatrecht*. Heidelberg: Müller, 1988, P. 23.

<sup>59</sup>DUQUE, Marcelo Schenk. *Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais...*, P. 234.

<sup>60</sup>DÜRIG, Günter. *Grundrechte und Zivilrechtsprechung...*, P. 176.

A perda do prestígio do positivismo jurídico e da própria lei no segundo pós-guerra, aliada a ascensão dos princípios constitucionais concebidos como uma reserva de justiça na relação entre o poder político e os indivíduos, especialmente as minorias, foi percebida como uma verdadeira revolução silenciosa, tornando-se possível graças à disseminação da jurisdição constitucional, com a criação de inúmeros tribunais constitucionais disseminados pelo mundo.<sup>61</sup>

Sedimentado o caráter normativo das normas constitucionais, o Direito contemporâneo é caracterizado pela passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico, onde desfruta não somente da supremacia formal que sempre teve, mas principalmente, de uma supremacia material, axiológica. Essa constitucionalização do Direito, potencializada por algumas características associadas ao contexto filosófico do pós-positivismo valoriza a centralidade da ideia de dignidade humana e dos direitos fundamentais, o desenvolvimento da nova hermenêutica e a normatividade dos princípios.<sup>62</sup>

A constante busca pela legitimação nos eventuais pontos de tensão entre o constitucionalismo e a democracia revelam um imperativo dos tempos modernos: o de harmonizar a existência de uma Constituição e os limites por ela impostos aos poderes ordinários.<sup>63</sup>

Neste sentido, é possível reconhecer a fundamental importância desempenhada pelos tribunais constitucionais para assegurar a vida democrática. Ronald Dworkin, dissertando sobre a diferença entre princípios e políticas, nos ensina que os princípios possuem uma dimensão moral, uma exigência de justiça, de equidade e de respeito à dignidade humana.<sup>64</sup> A política, por seu turno, busca atender a um objetivo específico, são proposições que descrevem metas.<sup>65</sup>

Dworkin, sindicaliza que o Direito deve ser compreendido como algo superior à ideia de um conjunto de regras legisladas, sendo composto também, por princípios supralegais. Portanto, para o autor, com fundamento nos princípios seria possível

---

<sup>61</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3ª edição. Ed Saraiva, P.108.

<sup>62</sup> PERLINGIERI, Pietro. *Perfis de direito civil*, 1999. SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*, 2004. *Apud* BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo – os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3ª edição, Ed Saraiva. P.108-109.

<sup>63</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário da política*, 1999, V. 1, P 257.

<sup>64</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Juízo de Ponderação na jurisdição constitucional*, Editora Saraiva, P. 146.

<sup>65</sup> DWORKIN, Ronald. *Taking right seriously*. Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1978. *Apud* BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Juízo de Ponderação na jurisdição constitucional*, Editora Saraiva, P. 147.

encontrar a única resposta correta para resolver os casos em que as normas positivadas não são suficientes para gerar uma situação estável, ao contrário do que pressupõem os positivistas. O relevante, na solução do conflito, é a interpretação da norma pelo intérprete no caso concreto que “mostre a comunidade em sua melhor luz”, a interpretação que ele considera mais equitativa e mais justa.<sup>66</sup>

Por oportuno, destaque para os ensinamentos de Paulo Gustavo Gonet Branco dissertando sobre as ponderações que as tensões intraconstitucionais incitam no âmbito da jurisdição constitucional:

“O assunto ganha relevo porque se reconhece status jurídico sem par à Constituição no contexto das normas jurídicas e um papel decisivo na ordenação da sociedade. Nesse quadro, a preeminência crescente do juiz constitucional na tarefa de realizar, mesmo que em escala tópica, a ponderação entre valores atritantes da Constituição agudiza uma das posições capitais para o jurista de hoje- aquela que retesa o ideário da soberania popular e da democracia-representativa, de um lado, e, de outro, o valor informador do constitucionalismo, relativo à limitação das maiorias por meio dos direitos humanos e do controle de constitucionalidade.” (BRANCO).

Digno de nota, tem sido a atuação do CNJ (Conselho Nacional de Justiça) na proteção dos princípios constitucionais daqueles intitulados como “minorias das minorias”. Em brilhante trabalho, o DMF/CNJ (Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Execução de Medidas Sócio Educativas) tem assegurado as garantias constitucionais da população encarcerada, desenvolvendo mecanismos fiscalizatórios para o fiel cumprimento da pena com a estrita observância ao princípio da dignidade humana, garantindo ao preso o respeito à sua integridade física e mental.<sup>67</sup>

## 2.2. Justificação pela teoria da democracia partidária

As manifestações mais expressivas sobre a teoria da democracia partidária foram definidas por dois juristas alemães, com especial sensibilidade para problemas políticos e de Ciência Política. Ambos tinham emigrado durante o período nazista e retornaram à Alemanha após o fim da segunda guerra, o que assegurou especial credibilidade as suas explanações, sobretudo no tocante as suas advertências contra tendências totalitárias. Para Gerhard Leibholz, juridicamente influenciado por Heinrich Triepel, e filosoficamente

<sup>66</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Juízo de Ponderação na jurisdição constitucional*, Editora Saraiva, P. 148-153.

<sup>67</sup>DIREITO, Carlos Gustavo Vianna. *Direito, Democratizando o Acesso à Justiça*. CNJ/Conselho Nacional de Justiça, Brasília, P. 77-78.

pela escola fenomenológica, o objeto de pesquisa é, num primeiro momento, o “conceito essencial” da representação<sup>68</sup> por um representante unitário - o povo. Este exerce o poder diretamente por intermédio dos partidos. Por isso, os partidos políticos – a despeito dos nefastos modelos fascistas - são elementos e fundamentos da democracia direta, na visão de Triepel.

Para Ernst Fraenkel, a teoria do pluralismo partidário tornou-se, na emigração, a resposta à dominação classista, criticada na discussão alemã durante a República de Weimar.<sup>69</sup>

Para Fraenkel, os partidos devem abrir espaço a interesses – inclusive aqueles interesses referentes à democracia direta.<sup>70</sup>

Os dois enfoques teóricos ensejam, porém, a pergunta sobre se os partidos políticos podem cumprir sua pretensão diretamente democrática. Ambos postulam a democracia partidária, no entanto, se faz necessária a resposta à indagação sobre se e como a teoria da democracia partidária faz valer o povo enquanto órgão da Constituição, ou se a posição dos partidos políticos define o sistema estatal com a subsequente diminuição do papel do povo. Se a tarefa dos partidos políticos consiste na participação na formação da vontade do povo, verifica-se que essa influência todo o poder público. Se todo poder de Estado emana do povo, a participação na formação da vontade popular deve também influir no poder de Estado. Mesmo se, nesse tocante, existem e reclamam atenção determinados limites jurídicos impostos e assegurados pela Constituição. A reflexão ganha contornos importantes quando se remonta, neste sentido, ao modelo fascista que autorizava o partido a fazer quaisquer intervenções em todas as áreas e atividades e organizações do Estado, sob o fundamento da supremacia da Lei, como garantidora da unidade entre o partido e Estado.<sup>71</sup>

O artigo 21, alínea 1, frase 3 da Lei Fundamental alemã prescreve uma organização interna partidária em consonância com os princípios democráticos, e os §§ 6-17 da Legislação que regulamenta a atividade dos partidos políticos concretizam essa exigência constitucional. A despeito disso, questiona-se em sede de doutrina o alcance e intensidade desses preceitos. Os partidos políticos na Alemanha têm a natureza de

---

<sup>68</sup> LEIBHOLZ, G. *Das Wesen der Repräsentation*, 1929 (3ª ed. 1966, com texto idêntico ao da publicação de 1929),

<sup>69</sup>Por um lado, FRAENKEL, E. *Zur Soziologie der Klassenjustiz*. 1927; Por outro lado, Idem. *Deutschland und die westlichen Demokratien*. 1964, 7ª ed., 1979 (e nova edição em 1991); para uma apreciação, vide BRÜNNECK, A. v. *Ernst Fraenkel 1898–1975. Soziale Gerechtigkeit und pluralistische Demokratie*, in: *Kritische Justiz* (org.). *Streitbare Juristen. Eine andere Tradition*. 1998. P. 415)

<sup>70</sup> FRAENKEL, E. *Deutschland*. P. 202.

<sup>71</sup>Assim, a Lei para a garantia da unidade de partido e Estado (*Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat*) de 1º de dezembro de 1933 (RGBl. I, P. 1016), que denominou o NSDAP (Partido Nacional-Socialista dos Trabalhadores Alemães) titular da concepção do Estado alemão.

associações de direito privado, portanto, suas normas organizacionais quando implementadas pelos diretórios devem assumir um caráter flexível e genérico (§ 11 III, da Lei dos partidos). Por isso, as situações clássicas de conflito, como a verificação da legalidade de expulsões do partido<sup>72</sup> e a limitação da liberdade decisória na recusa da filiação de membros<sup>73</sup>, subtraem-se a soluções unívocas.

Mas nesses conflitos manifesta-se o campo fundamental de tensões entre os objetivos formulados pelo próprio partido, a autodeterminação do partido político e a organização democrática intrapartidária. Tais conflitos serão oportunamente detalhados na pesquisa (Capítulo 4), momento em que será abordada a experiência italiana, a prescrição no texto constitucional italiano, paralela ao artigo 21 da Lei Fundamental, estatuinto o método democrático na participação na definição da política – não estendendo este método, porém, e de acordo com a doutrina tradicional, à organização interna dos partidos.<sup>74</sup>

Se nos libertarmos, na esteira das ideias desenvolvidas por Gerhard Leibholz, de uma compreensão essencialista-conceitual da representação e a concebermos como meio para a realização de determinados fins – mediante recurso à soberania popular e, por conseguinte, à vontade empiricamente constatada do povo – a democracia partidária, tal como pressuposta pelo Artigo 21, alínea 1, frase 1 da Lei Fundamental alemã, contribui para tal processo decisório.<sup>75</sup>

### 2.3. Críticas de Robert Dahl

Robert A. Dahl dissertando sobre o ideal implícito de boa parte do pensamento democrático sustenta a ideia da persuasão racional mútua, compreendida como a possibilidade que as pessoas em uma república possuem em aceitar as obrigações desenvolvidas coletivamente, após, deliberação. A despeito disso, defende a tese de que

---

<sup>72</sup>§ 10 alíneas 4, 5 PartG [Lei dos partidos], que aborda o caráter problemático da natureza jurídica dos tribunais de arbitragem dos partidos e do seu controle pelos tribunais ordinários; cf. depois da problematização por MORLOK, cotas 128 e 133; e SCHEFOLD, D. *Deutschland als Parteiendemokratie*, in Idem. *Bewahrung der Demokratie. Ausgewählte Aufsätze*. 2012. p. 334 (345); agora a análise cuidadosa de ROSSNER, S. *Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie*. 2014. P. 187.

<sup>73</sup>§ 10, alínea 1, PartG; nessa medida, se faz necessário remeter nomeadamente à defesa da imprescindibilidade de uma fundamentação plausível, apresentada por Martin Morlok, in MORLOK.

<sup>74</sup>LANCHESTER, F. *Die Institution der politischen Partei in Italien*, in: TSATSOS; SCHEFOLD; SCHNEIDER. *Parteienrecht im europäischen Vergleich*. 1990. P. 367 (387 e seguintes).

<sup>75</sup>POGUNTKE, Thomas; MERTEN, Heike; KRÜPER, Julian. *Partidos Políticos, um enfoque transdisciplinar*, Konrad Adenauer Stiftung, Ed PUC-RS, P. 149-163.

nunca ocorreu de um grande número de pessoas tivesse interagido durante muito tempo, dentro e fora do seu grupo, sem desenvolver outros meios de influência, para além da persuasão racional. Nos ensina o autor, que a persuasão manipulativa, o poder, a coerção, a ameaça e o emprego da força física são aspectos comuns da vida política. Todos os Estados as utilizam de formas variadas a depender das circunstâncias e, internamente, para garantir o cumprimento das decisões governamentais; finaliza, afirmando que aquilo que para alguns significa a persuasão racional para outros pode ser a coerção.<sup>76-77</sup>

O exemplo citado pelo autor, em sua obra, *Análise política moderna*, trata do entrave político que ficou conhecido como a “Barganha Suja”, que em síntese, pode ser compreendida como a negociação ocorrida em 1876, quando para vencer uma eleição presidencial que estava tecnicamente empatada, foi decidida na Câmara Baixa, que para se conseguir a vitória no pleito eleitoral, a aliança com os sulistas brancos se mostrava necessária; em contrapartida, o candidato vencedor assumiria o compromisso de retirada das tropas federais da ocupação da Região Sul, caso fosse eleito. Desta forma, os sulistas brancos conseguiram restabelecer o seu domínio sobre os negros sem maiores dificuldades.

Robert Dahl, em sua obra, nos ensina que um dos maiores, senão o mais perturbador problema enfrentado pelo homem enquanto ser social e político é equilibrar a tensão que ocorre entre indesejabilidade intrínseca de alguns meios de influência e a sua inevitabilidade como instrumento. O exemplo demonstra a dificuldade do trágico dilema consistentemente enfrentado pelo político, que não raro, se ocupa de decisões que empregam meios de influência intrinsecamente definidos como maus, outras vezes, o enfrenta de modo responsável, contudo, até hoje ninguém conseguiu evitá-lo. Vencida a premissa da inevitabilidade dos meios de influência como instrumento utilizado pelo político, Dahl argumenta as razões ensejadoras da influência política. Para o autor, alguns membros do sistema político procuram ganhar influência sobre as políticas, sobre as regras e as decisões governamentais — isto é, obter a influência política. As pessoas utilizam a influência política que possuem, porque o controle sobre o governo as permite alcançar alguns de seus objetivos personalíssimos, noutras palavras, defender o alcance de seus interesses. O controle do governo, sindicaliza Dahl, é um modo tão conhecido de fazer prevalecer os objetivos e os valores do indivíduo que parece tarefa difícil imaginar um sistema político em que as pessoas não procurassem aumentar seu poder.

---

<sup>76</sup>DAHL, Robert Alan. *Análise política moderna*. Ed. UNB. P. 57.

<sup>77</sup> *Ibidem*, P. 33-47.

Por consectário lógico, a conclusão a que o argumento defendido pelo autor nos permite alcançar é de que os interesses das pessoas privadas de voz no governo de um estado acabam por não receberem a mesma atenção que os interesses daqueles que as possuem. Portanto, se não há voz, quem falará por essas pessoas? Quem defenderá os seus interesses? Neste caso, não se trata, tão somente, dos interesses como indivíduo: se por acaso, um grupo de pessoas igualmente sem voz, como seriam protegidos os seus interesses fundamentais? A resposta parece não ser obscura: os interesses fundamentais das pessoas, a quem são negadas as oportunidades de participação nas decisões do governo, não serão devidamente protegidos e promovidos pelos que governam. Sobre este aspecto, preleciona o autor, a comprovação da história é avassaladora.<sup>78</sup>

Inobstante tudo isso, Robert Dahl, preleciona sobre as pressuposições ideais para se conquistar a democracia partidária em um governo; para tanto, define a inclusão como pressuposto da democracia partidária: a democracia partidária exige a regra da necessidade da adoção do Princípio da igualdade intrínseca, o qual dispõe sobre a necessidade de considerarmos o bem de cada ser humano intrinsecamente igual ao de qualquer outro ser humano. Deve ser aplicado o princípio ao governo de um estado no exato instante da tomada de decisões pelos governantes, estes devem considerar como de igual peso o bem e os interesses de todas as pessoas afetadas por essas decisões. O corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis desse estado, com exceção das que estiverem de passagem e as comprovadamente incapazes de cuidar de si mesmas.<sup>79</sup>

#### **2.4. Críticas de Pierre Rosanvallon**

Pierre Rosanvallon, ao nos ensinar sobre a democracia partidária, afirma o declínio do desempenho democrático das eleições como o cerne do problema da

---

<sup>78</sup>Em 1861, John Stuart Mill afirmava que ninguém no governo falava pelos interesses das classes trabalhadoras, pois o sufrágio lhes era negado. Embora não acreditasse que os membros do governo pretendessem deliberadamente sacrificar os interesses das classes trabalhadoras aos seus, questionava ele: Será que o Parlamento ou qualquer um de seus membros por algum momento terá examinado alguma questão com os olhos de um trabalhador? Quando surge um assunto em que os trabalhadores têm algum interesse, será ele examinado com olhos outros que não os dos empregadores do trabalho? As mesmas inquietudes serviriam para as questões dos direitos dos escravos em repúblicas antigas, para as mulheres por toda a história, para muitas pessoas nominalmente livres, mas efetivamente privadas dos direitos democráticos, como os negros no sul dos Estados Unidos até os anos 1960 e na África do Sul até os anos 1990 - e outros mais, por todos os cantos.

<sup>79</sup>DAHL, Robert Alan. *Análise política moderna*. Ed. UNB. P. 53-57.

desafeição democrática. Para o autor, o desencanto democrático contemporâneo é um fato estabelecido.<sup>80-81</sup>

A pesquisa se ocupa da análise das funções de representação e legitimação das instituições políticas e dos governos à luz dos ensinamentos de Rosanvallon.

Segundo o autor, as eleições têm hoje uma reduzida capacidade representativa, por razões institucionais e sociológicas. De uma perspectiva institucional, a noção de representação foi modificada pela crescente centralidade reconhecida ao Poder Executivo. O projeto de representação do corpo social havia sido concebido preliminarmente, no âmbito das assembleias parlamentares. De um ponto de vista sociológico, a noção de representação se amparava, implicitamente, no ideal consolidado de que a sociedade era composta por ordens, por corpos e por classes (o que levou Rousseau a afirmar que a representação tinha um caráter medieval). Esta perspectiva, continua prevalecente, no entanto, a sociedade não pode mais ser apreendida apenas desse modo.<sup>82</sup>

O processo eleitoral, sindicaliza o autor, se reduziu, do mesmo modo, a um simples processo de nomeação e está muito fragilmente ligado a uma forma de validação das decisões dos governantes. O projeto de construção de uma sociedade de iguais estivera no cerne das revoluções fundacionais do século XVIII, tanto na América quanto na França, cujo direito de voto simbolizava a evidência da efetividade democrática. Falava-se com frequência das eleições como “festas da democracia”, dimensão que era validada por sua ligação com a organização das eleições no seio das assembleias deliberativas. Elas continuam, certamente, exercendo um papel muito importante atualmente. Possuem, para além de uma função regulatória indispensável ao poder da última palavra, possuem a função de pacificação de conflitos, tal como Schumpeter a formulou.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup>Na busca de se evitar esse declínio, se espera o cumprimento de cinco funções democráticas essenciais a saber: *Uma função de representação*: ao designar representantes eleitos que expressem os interesses e os problemas dos diferentes grupos sociais; *uma função de legitimação* das instituições políticas e dos governos; *uma função de controle dos eleitos*: a perspectiva de uma reeleição que exerce sobre eles uma pressão para cumprirem seus compromissos e implementarem seus programas; *uma função de produção da cidadania*: dando consistência ao princípio de “uma pessoa/um voto”, que define o sufrágio universal (e contribui assim, em primeiro lugar, para a produção de uma “sociedade de iguais”, retomando a fórmula de Tocqueville, fundada na condição de igualdade compartilhada por todos, sendo que o exercício do direito de voto expressa com efeito um status de igualdade para todos, na medida em que têm uma função); *uma função de animação da deliberação pública*, que repousava sobre a participação nas *assembleias eleitorais* nas quais era possível o intercâmbio de argumentos.

<sup>81</sup> ROSANVALLON, Pierre. *A democracia do século XXI*. Julho de 2017, Friedrich Ebert Stiftung, P. 2.

<sup>82</sup>*Ibidem*, P. 3-4.

<sup>83</sup>ROSANVALLON, Pierre. *A democracia do século XXI*. Julho de 2017, Friedrich Ebert Stiftung, P. 5.



O autor dissertando sobre o significado para uma sociedade em não ser representado, nos ensina:

“Não ser representado significa, com efeito, ser invisível na esfera pública, não ter os problemas da própria vida levados em consideração e discutidos. A representação possui, nesse caso, uma dimensão cognitiva e expressiva. Isso vai além da noção de *representação-figuração* que classicamente costuma-se opor às concepções procedimentais.

Uma sociedade com déficit de representação de si mesma oscila entre a passividade e o medo. Ela tende a ser dominada pelo ressentimento, que combina a cólera e a impotência. Quando os indivíduos se ignoram, os mecanismos de retraimento e “guetização” se multiplicam. Uma sociedade não pode desenvolver mecanismos de solidariedade e de reciprocidade se não houver certo grau de confiança em seu seio.” (ROSANVALLON, 2017).

Entretanto, essa “instituição invisível” que é pelo autor definida como sendo a confiança, é dotada de uma vertente diretamente cognitiva, como observara Niklas Luhmann. Não se vislumbra possível exercitar a confiança em outra pessoa que não se conheça, alguém que seja um estranho, sobre quem nada se sabe. Nada se pode construir algo com aqueles de quem desconhecemos quase tudo. Rosanvallon apresenta novas vias capazes de dar sentido à democracia partidária por meio da vontade geral, está definida como expressão unânime da sociedade; a qual, se legitima por meio das noções de minoria, imparcialidade institucional e do povo-princípio.<sup>84</sup>

Segundo Rosanvallon, a legitimidade de um poder representado pelo voto da maioria, foi majoritariamente aceito como a representação da própria essência do ato democrático. Continua o autor, que a despeito do reconhecimento jurídico do raciocínio, sociologicamente, ele não deve prosperar. São suas palavras: “o interesse do maior número não é tão facilmente assimilado como no passado ao de uma maioria. O “povo”, atualmente, não é mais identificado como uma massa homogênea, e sim como uma repetição de histórias singulares, uma soma de específicas situações”.

Rosanvallon, traz à reflexão a definição das sociedades contemporâneas, a partir da consciência da noção de minoria. Esta, segundo o autor, compreendida não como um grupo menor do corpo social apto a se submeter às decisões do maior grupo, em maior número, mas sim, como uma variedade imensa de condições minoritárias.

Por sua vez, a imparcialidade institucional é aquela em que nenhum indivíduo específico (incluindo-se os grupos de interesses e partidos políticos) pode ter a pretensão

---

<sup>84</sup> *Ibidem*, P. 6-7.

de se apropriar. O poder democrático de todos se apresenta nesse caso sob as formas do *poder de ninguém*. Por fim, para Rosanvallon, o povo-princípio corresponde ao fato de que “o povo” não é apenas uma população, ele se apreende também de forma dinâmica como uma comunidade fundada sobre valores compartilhados, sobre princípios. Isso justifica a superioridade normativa da ordem constitucional. Os tribunais constitucionais têm por função representar esse povo no qual cada indivíduo conta, garantindo-lhes a dignidade.<sup>85</sup>

## 2.5. Críticas de Gilmar Mendes (O Princípio da Igualdade das Chances)

O princípio da igualdade entre os partidos políticos foi explorado pelo alemão, Dieter Grimm, em sua obra, *Politische Parteien*; assevera o autor, que tal princípio torna-se fundamental para a adequada atuação das instituições democráticas, impondo-se para tanto, a neutralidade do Estado em face das agremiações partidárias. Inobstante isso, reconhece a dificuldade em se implementar tal princípio.<sup>86-87</sup>

Na concepção de Heller, “o Estado Democrático de Direito” encontra sua fundamentação, notadamente, na liberdade e isonomia da propaganda político-partidária, devendo-se para tanto garantir, a todos os partidos, igual acesso jurídico pela luta na prevalência de suas ideias e interesses,<sup>88</sup> tais premissas foram trazidas à reflexão na obra de Gilmar Mendes, quando nos ensina sobre o princípio da igualdade das chances.

Gilmar Mendes em seus ensinamentos sobre o financiamento das agremiações partidárias, preleciona a problemática relativa ao tema quando da declaração do *Bundesverfassungsgericht*, em 1958, na Alemanha, sobre a inconstitucionalidade da lei que facultava a subvenção aos partidos políticos mediante desconto de imposto, sob a fundamentação da incompatibilidade da aludida prática ao princípio da “igualdade das chances”.<sup>89</sup> Posteriormente a isso, foi declarada a inconstitucionalidade do dispositivo contido na lei orçamentária, que garantia às agremiações com representação no

<sup>85</sup>ROSANVALLON, Pierre. *A democracia do século XXI*. Julho de 2017, Friedrich Ebert Stiftung, P. 8-13.

<sup>86</sup>GRIMM, Dieter. *Politische Parteien*, in BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans -Jochen (Hrsg.). *Handbuch des Verfassungsrechts*, Band 1, *apud*, P. 599 (626).

<sup>87</sup> O aludido princípio parece ter encontrado a sua formulação inicial na República de Weimar, Alemanha, com as obras de Herman Heller (*Probleme der Demokratie*, I und II, 1931, e *Europa und der Faschismus*, 1929) e de Carl Schmitt (*Der Hüter der Verfassung*, 1931, e *Legalität und Legitimität*, 1932).

<sup>88</sup>HELLER, Herman. *Europa und der Faschismus*, Berlin -Leipzig, 1929, P. 95 e ss.

<sup>89</sup>*BVerfGE*, 8/51; vide, TSATSOS, *Deutsches Staatsrecht*, *apud*, P. 49; LIPPHARDT, *Die Gleichheit*, *apud*, p. 258 -264.

Parlamento substanciais soma de recursos. O argumento sufragado caminhava no sentido da incompatibilidade da manutenção das agremiações partidárias por meio dos recursos públicos o que violava a liberdade e a abertura do processo de formação da vontade popular.<sup>90</sup>

A Lei dos partidos em seu parágrafo 18, estabeleceu a regra que concedia a subvenção a título de “reembolso de despesas eleitorais”, àquelas agremiações que obtivessem o mínimo de 2,5% dos votos válidos apurados em cada região eleitoral, em face dos elevados custos de campanha *Erstattung von Wahlkampfkosten* (Lei dos Partidos, § 18). A Corte Constitucional declarou, no entanto, a nulidade do preceito, pelas razões que se seguem:

“No que concerne ao ‘reembolso das despesas eleitorais’, não de ser contempladas todas as agremiações que participaram do prélio eleitoral, não sendo possível estabelecer uma votação mínima (*Mindesstimmenanteil*) com a justificativa de que as eleições devam criar um parlamento com poder de decisão. Ao revés, tal exigência somente pode ser estabelecida como pressuposto indispensável de aferição da seriedade das propostas e programas apresentados pelos partidos, isto é, a sua avaliação pelos eleitores traduzida pelo resultado das eleições. No tocante ao ‘reembolso das despesas eleitorais’, há de se reconhecer o perigo de alguns grupos fragmentários tomarem parte do pleito tão somente em virtude da subvenção pública. A votação mínima que legitima a concessão do ‘reembolso das despesas eleitorais’ somente há de ser fixada tendo em vista as relações concretas fornecidas pelas eleições parlamentares”. (MENDES, OLIVEIRA e BRANCO)

Em face da referida decisão, não restou ao legislador alternativa senão fixar patamares bastante inferiores ao que se havia adotado como regra; para tanto, foi fixado em 0,5% o aludido *percentual mínimo* (Lei dos Partidos, § 18, 2).

Tais considerações, preleciona Gilmar Mendes trazendo à luz os ensinamentos de Dieter Grimm, demonstram que inobstante os eventuais percalços da ordem jurídica, o princípio da igualdade das chances constitui a expressão de neutralidade estatal frente aos diversos concorrentes.<sup>91</sup> Para o autor, o princípio da igualdade de chances é corolário dos preceitos consagradores do regime democrático (art. 20, I) e pluripartidário (art. 21, I).<sup>92</sup>

<sup>90</sup>*BVerfGE*, 20, 56 ff – 19 -7 -1966. TSATSOS, *Deutsches Staatsrecht*, apud, P. 49 -50; BATTIS, *Einführung in das Öffentliche Recht*, apud, P. 27 -28.

<sup>91</sup>GRIMM, Dieter. *Politische Parteien*, in BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans -Jochen (Hrsg.). *Handbuch des Verfassungsrechts*, Band 1, apud, P. 344-345.

<sup>92</sup>LIPPHARDT, *Die Gleichheit*, apud, 92 -93; GRIMM, Dieter. *Politische Parteien*, in BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans -Jochen (Hrsg.). *Handbuch des Verfassungsrechts*, Band 1, apud, P. 344; DIMITRIS, T. H.; TSATSOS; MORLOK, Martin. *Die Parteien in der politischen Ordnung*, apud, P. 22.

O preceito da “igualdade de chances”, sindicaliza Gilmar Mendes, compõe a ordem constitucional brasileira e, como tal, por razões de ordem axiológica, a denominada “força irradiante do princípio da igualdade” parece espalhar-se por todo o ordenamento jurídico, contemplando, de forma ampla, todos os direitos e situações fáticas e jurídicas regulamentadas. O princípio, pelas razões expostas, não tem, portanto, um ponto preciso e definido. Ele penetra as malhas dos tecidos das relações humanas que possam constituir objeto de alguma regulamentação jurídica, ou, sejam suscetíveis de se configurar em conteúdo de um ato ou de um comando da autoridade pública.<sup>93</sup>

Nas palavras de Francisco Campos, citado por Gilmar Mendes em sua obra:

“Trata-se, pois, de um princípio que não é subordinado a um aspecto ou forma de organização social; é um postulado de ordem geral, destinado a reger o comércio jurídico em todas as modalidades, de modo a assegurar, particularmente sob as constituições liberais e democráticas, o regime da concorrência, que é a categoria sob a qual elas concebem não somente a ordem social, como a ordem política, a ordem econômica e a ordem jurídica. O princípio de igualdade tem por principal função proteger e garantir a livre concorrência entre os homens, seja quando a sua atividade tem por objeto o poder, seja quando o polo de seu interesse são os bens materiais ou imateriais, cujo gozo exclusivo lhes é assegurado pelo direito de propriedade” (CAMPOS, 1947).

Portanto, assevera, Gilmar Mendes, o princípio da igualdade de chances é pressuposto da adequada concorrência entre os partidos políticos, inerente ao modelo representativo da teoria da democracia partidária.<sup>94</sup> Ilustrativamente, cita como exemplo da aplicação do princípio da igualdade de chances no Acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, de relatoria do Ministro Aldir Passarinho, em relação à distribuição de tempo entre os partidos na televisão e no rádio. Oportunamente, discutia-se a constitucionalidade da Lei nº 7.508, de 1986, que regulamentava a propaganda eleitoral para as eleições em âmbito nacional e estadual, em partidos com representantes no Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas. O então Procurador Geral da República, Sepúlveda Pertence, lastreado em estudo realizado por Gilmar Mendes, entendeu pela inconstitucionalidade parcial da Lei 7508/1986.

---

<sup>93</sup>MENDES, Gilmar Ferreira; OLIVEIRA, Inocêncio; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva/IDP. P. 1135-1138.

<sup>94</sup>MENDES, Gilmar Ferreira, OLIVEIRA, Inocêncio e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva/IDP. P. 1135-1138.

A despeito disso, o Tribunal Superior Eleitoral, rejeitou, por maioria, a arguição de inconstitucionalidade formulada.<sup>95-96</sup>

Acentuou, porém, Gilmar Mendes, que o Ministro Néri da Silveira, então Presidente do Tribunal, salientou que a argumentação desenvolvida nos votos vencidos e na manifestação do Procurador -Geral eram considerações importantes e que deveriam ser levadas em consideração quando da elaboração de novas leis sobre a disciplina.<sup>97</sup>

## 2.6. Fecho

Neste capítulo analisamos o debate teórico do constitucionalismo e da democracia partidária. Para tanto, nos valem das lições de renomados juristas que sindicalizando a importância da Constituição como ordem de valores<sup>98</sup> e da supremacia das normas constitucionais.

Foram analisadas as manifestações mais expressivas sobre a teoria da democracia partidária desenvolvida inicialmente na Alemanha.

A problematização trazida à reflexão por Martin Morlok, sobre o alcance e a intensidade das normas constitucionais e aquelas que regulamentam os partidos políticos na Alemanha. O artigo 21, alínea 1, frase 3 da Lei Fundamental alemã prescreve uma organização interna partidária em consonância com os princípios democráticos, e os §§ 6-17 da Legislação que regulamenta a atividade dos partidos políticos concretizam essa exigência constitucional.

Os partidos políticos na Alemanha têm a natureza de associações de direito privado, portanto, suas normas organizacionais quando implementadas pelos diretórios devem assumir um caráter flexível e genérico (§ 11 III, da Lei dos partidos). Por isso, as situações clássicas de conflito, como, por exemplo, a verificação da legalidade de expulsões do partido.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup>Acórdão TSE n. 8.444, de 4 -11 -1986, rel. Min. Aldir Passarinho.

<sup>96</sup>MENDES, Gilmar Ferreira, OLIVEIRA, Inocêncio e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva/IDP. P. 1138.

<sup>97</sup>Mandado de Segurança TSE n. 754, rel. Min. Roberto Rosas, *DJ* de 11 -4 -1990; Mandado de Segurança TSE n. 746, rel. Min. Roberto Rosas, *DJ* de 11 -4 -1990; RMS 785, rel. Min. Aldir Passarinho, *DJ* de 2 -10 -1987.

<sup>98</sup>Expressão utilizada pelo professor Paulo Gustavo Gonet Branco em sua obra *Juízo de Ponderação na jurisdição constitucional*, Editora Saraiva, P. 61.

<sup>99</sup>§ 10 alíneas 4, 5 PartG [Lei dos partidos], que aborda o caráter problemático da natureza jurídica dos tribunais de arbitragem dos partidos e do seu controle pelos tribunais ordinários; cf. depois da problematização por MORLOK, cotas 128 e 133; e SCHEFOLD, D. *Deutschland als Parteiendemokratie*, in Id. *Bewahrung der Demokratie. Ausgewählte Aufsätze*. 2012. p. 334 (345); agora

Mas nesses conflitos manifesta-se o campo fundamental de tensões entre os objetivos formulados pelo próprio partido, a autodeterminação do partido político e a organização democrática intrapartidária. Oportunamente, tais conflitos serão detalhados na pesquisa (Capítulo 4), momento em que será abordada a experiência italiana.

Por fim, foram analisadas as críticas sobre a democracia partidária dos célebres constitucionalistas Robert A. Dahl, Pierre Rosanvallon e Gilmar Mendes, que nos convidou à reflexão sobre o princípio da igualdade das chances como pressuposição da adequada disputa entre os partidos políticos, inerente ao modelo representativo da teoria da democracia partidária.

## **CAPÍTULO 03: O ALICERCE JURÍDICO DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL E OS DILEMAS QUE FOMENTAM O DEBATE**

“Mas a lei é imposta pelo medo, cujo nome verdadeiro é temor a Deus... E o que seremos nós, criaturas pecadoras, sem o medo, talvez o mais benéfico e afetuoso dos dons divinos?” (Umberto Eco, *O Nome da Rosa*).

### **3.1. O financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998-2016)**

A Lei n. 4.740 de 1965 é o marco inicial regulatório das primeiras regras de financiamento dos partidos políticos no Brasil, além de instituir o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos, ou Fundo Partidário. Os valores que correspondiam ao Fundo Partidário eram constituídos daqueles relativos à penalidades e multas aplicadas nos termos do Código Eleitoral e das leis especiais conexas, bem como, das doações privadas e dos recursos públicos repassados aos partidos, cujos valores são pré-fixados por lei.

A referida legislação trouxe o regramento da proibição do recebimento, direta ou indiretamente, de contribuição estimável em dinheiro, provenientes de pessoa ou ente estrangeiro, bem como, aqueles oriundos de autoridades ou órgãos públicos, exceto, as dotações referidas nos incisos I e II do artigo 60 e no art. 61; qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público. A vedação se estendia igualmente, às contribuições, auxílio ou recursos provenientes de empresa privada, com fins lucrativos (art. 56, IV). Atualmente em vigor, a Lei n. 9.096/95 (Lei dos partidos políticos) revogou a Lei n. 5.682, de 21/07/1971. A mencionada legislação não apenas ampliou as fontes de financiamento partidário, bem como assim o fez em relação ao rol das vedações impostas, nos termos do artigo 31 da Lei n. 9.096/95.<sup>100</sup>

Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

---

<sup>100</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; OLIVEIRA, Inocêncio; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva/IDP. P. 1141-1142.

I - Entidade ou governo estrangeiros;

II - Entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.<sup>101</sup>

A legislação foi criteriosa em regulamentar as regras para a aplicação dos recursos oriundos do Fundo Partidário, conforme dispõe o artigo 44 da Lei n. 9.096/95, com as devidas inovações legislativas posteriores.

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I - Na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites:<sup>102</sup>

a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional;<sup>103</sup>

b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal;<sup>104</sup>

II - Na propaganda doutrinária e política;

III - No alistamento e campanhas eleitorais;

IV - Na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

V - Na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da

---

<sup>101</sup> Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017.

<sup>102</sup> Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015.

<sup>103</sup> Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015.

<sup>104</sup> Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015.



Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;<sup>105</sup>

VI - No pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado;<sup>106</sup>

VII - No pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes;<sup>107</sup>

VIII - Na contratação de serviços de consultoria contábil e advocatícia e de serviços para atuação jurisdicional em ações de controle de constitucionalidade e em demais processos judiciais e administrativos de interesse partidário, bem como nos litígios que envolvam candidatos do partido, eleitos ou não, relacionados exclusivamente ao processo eleitoral;<sup>108</sup>

IX - (VETADO);<sup>109</sup>

X - Na compra ou locação de bens móveis e imóveis, bem como na edificação ou construção de sedes e afins, e na realização de reformas e outras adaptações nesses bens;<sup>110</sup>

XI - No custeio de impulsionamento, para conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet com sede e foro no País, incluída a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, inclusive plataforma de compartilhamento de vídeos e redes sociais, mediante o pagamento por meio de boleto bancário, de depósito identificado ou de transferência

---

<sup>105</sup> Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019.

<sup>106</sup> Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015.

<sup>107</sup> Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015.

<sup>108</sup> Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019.

<sup>109</sup> Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019.

<sup>110</sup> Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019.

eletrônica diretamente para conta do provedor, proibido, nos anos de eleição, no período desde o início do prazo das convenções partidárias até a data do pleito.<sup>111</sup>

### **3.1.1. As ADIs 1.351-3 e 1.354-8**

De acordo com a Lei n. 9.096/95, em seu artigo 41, I e II, em sua redação original, os recursos do Fundo Partidário seriam distribuídos pelo Tribunal Superior Eleitoral, obedecidos os seguintes critérios: a) um por cento (1%) do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; b) noventa e nove por cento (99%) do total do Fundo Partidário será distribuído aos partidos que tenham atingido 5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 1/3 dos Estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Nota-se, portanto, uma preocupação da legislação vigente em garantir a todas as agremiações partidárias um percentual mínimo de 1% dos recursos do Fundo Partidário. A parcela significativa de todo o restante (99%) seria distribuída entre os partidos políticos segundo os critérios de desempenho destes nas eleições parlamentares para a Câmara dos Deputados e, tão somente, dentre as agremiações partidárias que obtivessem um mínimo de 5% dos votos válidos na última eleição, conforme a regra da denominada “cláusula de barreira” ou “cláusula de desempenho”, descrita no artigo 13 da mesma lei.<sup>112</sup>

A aludida cláusula de barreira, conforme demonstrado, restringia o acesso dos partidos menores e das agremiações em formação aos valores expressivos do Fundo Partidário (99% do total); reprise-se, o montante expressivo do Fundo (99%) somente se distribuiria aos partidos políticos segundo os critérios de desempenho destes nas eleições parlamentares para a Câmara dos Deputados e, que obtivessem um mínimo de 5% dos votos válidos na última eleição.

Por consectário lógico, com a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal da referida lei no que tange aos limites impostos pela cláusula de barreira (artigos 13 e 41, incisos I e II), por meio das ADI 1.351-3 e ADI 1.354-8, ambas de relatoria do Ministro Marco Aurélio, notou-se um aumento significativo dos pequenos

---

<sup>111</sup> Redação dada pela Lei nº 14.291, de 2022.

<sup>112</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; OLIVEIRA, Inocêncio; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva/IDP. P. 1144.

partidos. Tal fato se evidenciou em razão da inovação legislativa (Lei 11.459/2007) ter inserido o artigo 41-A à Lei 9.096/1995, trazendo um novo regramento para o acesso ao Fundo Partidário. A nova regra, aumentou o limite de 1 % do total do valor do Fundo para 5% do total desse valor para todos os partidos, desde que seus estatutos estivessem regularmente registrados no TSE. O restante do valor do Fundo, os 95%, seriam aos partidos distribuídos na proporção dos votos na última eleição para a Câmara dos Deputados.<sup>113</sup>

Os debates doutrinários em torno das consequências das referidas decisões demonstraram a preocupação dos constitucionalistas com o futuro da democracia no país e com o sistema político nacional. Os argumentos daqueles que se mostraram desfavoráveis às decisões do STF advogavam no sentido de que a cláusula de barreira é responsável pela racionalidade no funcionamento dos sistemas parlamentaristas multipartidários europeus, bem como, impeditiva da “vulgarização” do multipartidarismo, pela tendência da excessiva fragmentariedade dos partidos e, por consequência, pela inviabilidade de competição entre eles e da identificação por parte de seus eleitores. A inviabilidade da competição partidária enfraquece a capacidade de formação e de manutenção de uma oposição expressiva ao governo, o que pode significar risco à própria ordem constitucional e à correta democracia no país.<sup>114</sup>

Defendem, ainda, que tal fragmentação partidária sacrifica a competição entre os partidos (diluindo a divisão maioria-minoria) em prol da competição intrapartidária, ou para a formação das coalizões governativas bastante amplas, que produzem reflexos no Parlamento. A fragmentação favorece o enfraquecimento das minorias parlamentares, ou da dicotomia governo-oposição, tornando-a simbólica. Segundo Carl Schmitt, poderia ser o indicativo da violação do princípio da igualdade das chances:

*“Sin este principio, las matemáticas de las mayorías, con su indiferencia frente al contenido del resultado, no solo serían un juego grotesco y un insolente escarnio de toda justicia, sino que, a causa del concepto de legalidade derivado de dichas matemáticas, estas acabarían también con el sistema mismo, desde el instante en que se ganara la primera mayoría, pues esta primera mayoría se instituiría enseguida legalmente como poder permanente. La igualdad de chance abierta a todos no puede separarse mentalmente del Estado legislativo parlamentario. Dicha igualdad permanece como el principio de justicia y como una condición vital para la autoconservación.”*  
(SCHMITT, 1971)

<sup>113</sup> *Ibidem* P. 1144-1145.

<sup>114</sup> FERREIRA VICTOR, Sergio Antonio. *Presidencialismo de Coalizão, exame do atual sistema de governo brasileiro*, Ed. Saraiva, P. 148-149.

Alexis Tocqueville dissertando sobre a fragmentação partidária e os supostos objetivos dos dirigentes dos pequenos partidos nos ensina que aqueles buscam, tão somente, se beneficiarem de fatias do bolo de recursos públicos, pois, os pequenos partidos, em geral, não possuem fé pública, bem como, não se sentem elevados e sustentados por grandes objetivos.<sup>115</sup>

Por outro lado, os posicionamentos doutrinários favoráveis às decisões do Supremo Tribunal Federal nas ADIs, argumentam em síntese, que os condicionamentos impostos pela lei nas cláusulas de barreira para o acesso aos recursos do Fundo Partidário pelas agremiações partidárias violavam o princípio da igualdade das chances; inviabilizando o surgimento de novas agremiações partidárias.

O Ministro Gilmar Mendes nos ensina que a opção do legislador por um critério funcional e pragmático, após as decisões em sede das ADIs, inspira-se em razões claras evitando-se a má utilização dos recursos por entidades não dedicadas ao afazer político-partidária. A adoção de critério fundado no desempenho eleitoral dos partidos não é, por si só, abusiva. Tal qual reconhecido pela Corte Constitucional alemã, não viola o princípio da Igualdade das chances a adoção pela lei do fator de desempenho eleitoral para fins de definição de determinadas prerrogativas das agremiações partidárias; não podendo o legislador adotar critérios que congelem ou desestimulem a constituição e o desenvolvimento de novas forças políticas, o que ensejaria um retrocesso à democracia partidária no país.<sup>116</sup>

### ***3.1.2. As doações privadas e a ADI 4650***

O modelo de financiamento dos partidos políticos no Brasil admitia também a doação privada materializada por pessoas jurídicas e pessoas físicas, sem que fosse garantido a elas qualquer benefício fiscal em contrapartida. A doação, independentemente do valor, deveria ser registrada nominalmente. Scott Mainwaring registra que a eleição de um deputado federal, pelo Estado de São Paulo, em 1986, teria atingido cifra próxima ou superior a US\$ 1.000.000,00. Anota o autor que isso colocaria

---

<sup>115</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Tradução Eduardo Brandão. Prefácio, bibliografia e cronologia François Furet, 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, P. 200.

<sup>116</sup>MENDES, Gilmar Ferreira, OLIVEIRA, Inocêncio e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva/IDP, P.789-796.

as eleições de São Paulo entre as mais caras do mundo – fato que indicaria o quanto o poder político é valorizado no Brasil.<sup>117</sup>

A despeito disso, em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, julgou procedente em parte a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4.650/DF), cujo relator foi o Ministro Luiz Fux, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais político partidárias. A ação foi proposta no STF pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Ficaram vencidos, os Ministros Gilmar Mendes, Teori Zavascki e Celso de Mello. Ressalte-se que, em sede de decisão foi determinado que, a execução da decisão seria aplicada às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do referido acórdão, conforme Ata da 29ª sessão extraordinária de 17 de setembro de 2015. Em face do acórdão, até as Eleições de 2016, portanto, seria admitida, tão somente, as doações de pessoas físicas, sejam para os partidos políticos, sejam para os candidatos, nos termos das Leis n. 9.096/95 e 9.504/97, com as modificações promovidas pela Lei n. 13.165/2015.<sup>118</sup>

### ***3.1.3. A Audiência Pública sobre a ADI 4.650 (Os argumentos contra e os a favor)***

Os participantes que se posicionaram a favor da ADI nº 4.650 apresentaram dados e informações que reforçaram o argumento exposto na petição inicial de que as regras de financiamento eleitoral estimulam ao desequilíbrio na balança do sistema político nacional, em face da desproporção causada pela influência econômica no aludido sistema.

Alinhados a essa corrente, destaque para a posição dos que, a despeito de se filiarem ao entendimento sufragado pelo Conselho Federal da OAB – de proibir as doações empresariais e definir limites para as doações individuais e dos candidatos – sugerem o sistema de financiamento exclusivamente público nas campanhas eleitorais no país.

Em sentido contrário, aqueles que se posicionaram contra a declaração de inconstitucionalidade das regras sobre financiamento eleitoral defenderam os seguintes argumentos: com o novo sistema de financiamento dependente dos recursos públicos, se restariam impossibilitadas novas lideranças políticas, pois os grandes e já consagrados

---

<sup>117</sup> MAINWARING, Scott. *Políticos, partidos e sistemas eleitorais*, in **Estudos eleitorais**, TSE n. 2, cit., P. 335; apud MENDES, Gilmar Ferreira; OLIVEIRA, Inocêncio; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva/IDP, P. 1145.

<sup>118</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, OLIVEIRA, Inocêncio e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva/IDP, P. 1146.

partidos, bem como, os que possuem um eleitorado fiel seriam beneficiados; a proibição das doações de pessoas jurídicas incentivaria o surgimento de doações informais ou ilegítimas, por meio do financiamento clandestino das campanhas eleitorais, os já conhecidos “caixa dois” de campanhas políticas; a maior dependência do financiamento público; por fim, defendiam que a ADI nº 4.650 trata de questões de natureza política, razão pela qual deveriam ser discutidas no Congresso Nacional, e não serem judicializadas no âmbito do STF.<sup>119</sup>

### **3.1.4. O Julgamento da ADI Nº 4650**

Em 11/12/2013, o Plenário do STF começou a discutir a ADI nº 4.650. Em seu voto inicial, o relator da matéria, Ministro Luiz Fux, julgou integralmente procedentes os pedidos apresentados pelo Conselho Federal da OAB na petição inicial, declarando inconstitucionais as contribuições eleitorais feitas pelas pessoas jurídicas e estabelecendo um prazo de 18 meses para que o Congresso Nacional impusesse limites nominais adequados para as doações de pessoas físicas e a utilização de recursos próprios dos candidatos, sob pena de transferir essa regulamentação provisoriamente para o TSE. No que se refere à necessidade de imposição de limites às doações de pessoas físicas e ao autofinanciamento dos candidatos, o Min. Luiz Fux alterou seu voto no decorrer do julgamento, partindo de uma posição de acolhimento ao pedido do Conselho Federal da OAB para acompanhar a maioria dos demais ministros, no sentido de reconhecer a constitucionalidade da maneira como a legislação brasileira trata a matéria.<sup>120</sup>

No polo divergente e minoritário situaram-se os Ministro Gilmar Mendes, Ministro Teori Zavascki e o Ministro Celso de Mello, cujos principais pontos de divergência se verificam: a indispensabilidade da presença das pessoas jurídicas na participação do financiamento das eleições se justifica pelo desempenho importante que apresentam na produção de bens e serviços, na geração de oportunidades e de empregos para os cidadãos, movimentando de forma lícita a economia do país. Outro ponto levantado pelo Ministro Teori Zavascki foi que as doações para o financiamento de campanhas eleitorais oferecidas pelas empresas aos candidatos e partidos objetivando o atendimento de algum interesse futuro como contrapartida, pode ocorrer tanto entre as pessoas jurídicas quanto entre as físicas, e que é possível identificar propósitos legítimos nas contribuições feitas por empresas; ou seja, a

---

<sup>119</sup> CARAZZA, Bruno. **Interesses Econômicos, Representação Política E Produção Legislativa No Brasil Sob A Ótica Do Financiamento De Campanhas Eleitorais**. Tese de Doutorado. P.170.

<sup>120</sup> *Ibidem*

proibição das doações empresarias nas campanhas eleitorais não necessariamente impediria a influência do poder econômico no sistema político.<sup>121</sup>

Portanto, para os defensores desta corrente minoritária o cenário mais provável será o da substituição das doações legítimas por doações informais e ilegítimas, como demonstra a própria história do Direito Eleitoral brasileiro até a deflagração da crise do governo Fernando Collor de Mello e o “caso PC Farias”. De acordo com o citado Ministro, o antídoto para os problemas dos gastos excessivos das campanhas eleitorais não estaria na declaração de inconstitucionalidade das doações privadas, mas sim na imposição de limites de gastos, acompanhada de instrumentos adicionais de controle e de aplicação de sanções em caso de seu descumprimento.<sup>122-123</sup>

O Ministro Gilmar Mendes seguiu a divergência aberta pelo Ministro Teori Zavascki alertando para os riscos que a proibição das doações de campanhas feitas por empresas poderia trazer em termos de incentivo às contribuições ilícitas (“caixa dois”) e às práticas sistemáticas de crimes de falsidade ideológica nas doações feitas por pessoas físicas (com o uso de “laranjas”). São suas palavras:

“Isso estimula, conseqüentemente, que os candidatos busquem alternativas à margem da legislação eleitoral, pois os custos continuarão os mesmos, reduzindo apenas formalmente quem poderá participar do processo eleitoral na condição de doador, equação que certamente chegará à Justiça Eleitoral para solução, em milhares de processos judiciais... De fato, conquanto não seja possível pessoa jurídica doar diretamente a campanhas, nada impede que a doação seja da pessoa jurídica à pessoa física, que repassaria os valores ao candidato, sem nenhum limite na legislação para a doação. Assim como não haveria qualquer impedimento a que dirigentes de pessoas jurídicas que são, obviamente, pessoas físicas, fizessem doações para partidos políticos fora do período eleitoral, sem limitação de valor.” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015 *apud* CARAZZA).

Por conseguinte, a nova Lei nº 13.165/2015 passou a regular o financiamento eleitoral a partir das eleições municipais de 2016 prevendo como fontes de recursos apenas os repasses do Fundo Partidário, as doações de pessoas físicas e o patrimônio dos próprios candidatos. A nova lei inovou, ainda, ao estabelecer que os gastos de campanha serão definidos pelo TSE com base nos parâmetros definidos pela referida lei.

---

<sup>121</sup> CARAZZA, Bruno. **Interesses Econômicos, Representação Política E Produção Legislativa No Brasil Sob A Ótica Do Financiamento De Campanhas Eleitorais**. Tese de Doutorado. P.170-175.

<sup>122</sup> *Ibidem*

<sup>123</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015, P. 150-151.

### **3.1.5. A Lei n.13.487/2017 e a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha, possui caráter público e é custeado com dotações orçamentárias da União da seguinte forma: i) o definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros determinados em lei; ii) a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei n. 13.473, de 8 de agosto de 2017.

Dessa forma, coube à Lei n. 13.488/2017 definir os critérios de distribuição daqueles recursos (art. 16-D da Lei n. 9.504/97). A legislação mencionada adotou quatro critérios para a divisão dos recursos, a saber: valor igual a todos os partidos com estatuto registrado no TSE; um percentual dividido entre todos os partidos que possuem pelo menos um deputado, na proporção de votos da última Eleição Geral; um percentual dividido na proporção de representantes na Câmara dos Deputados; um percentual dividido na proporção de representantes no Senado Federal. Já o artigo 4º da mesma lei estabelece que o número de representantes na Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para fins de distribuição dos recursos do fundo público em 2018, será o apurado em 28 de agosto de 2017. O que vale dizer, que nas eleições seguintes, o número de representantes será identificado no último dia da sessão legislativa anterior ao ano das eleições. Portanto, para as eleições de 2018, a Lei n. 13.488/2017 definiu os limites de gastos de campanha, com os seguintes critérios: valor máximo para a disputa de Presidente e Vice-Presidente da República; diversos valores para a campanha de Governador, Vice-Governador e Senador da República, levando em conta o número de eleitores da unidade da Federação; valor máximo para as disputas de Deputado Federal, Estadual e Distrital, pouco importando o número de eleitores na unidade da Federação.<sup>124</sup>

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) divulgou a tabela atualizada com a divisão dos 4,9 bilhões do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o Fundo Eleitoral, destinado aos partidos políticos para as Eleições Gerais de 2022, conforme divulgado pelo sítio oficial do Tribunal Superior Eleitoral:

<<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/tse-divulga-nova-tabela-com-a-divisao-dos-recursos-do-fundo-eleitoral-para-2022>>

---

<sup>124</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, OLIVEIRA, Inocêncio e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva/IDP, 15ª edição. P. 1141-1148.



### *A divisão dos recursos*

O montante representando 2% dos recursos do Fundo devem ser divididos entre todos os partidos, sendo o marco temporal a antecedência de seis meses da data do pleito. Por sua vez, 35% dos recursos do FEFC devem ser divididos entre os partidos na proporção do percentual de votos válidos obtidos pelas siglas que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, tendo por base a última eleição geral. Em relação ao cálculo da bancada na Câmara, 48% dos recursos do FEFC serão divididos entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados na última eleição geral. No caso, para os partidos que não alcançaram a cláusula de barreira, contam-se as vagas dos representantes eleitos, salvo das deputadas ou deputados que não tenham migrado para outra legenda. Devem ser desconsideradas do cálculo mudanças de filiação partidária posteriores à primeira migração decorrente da EC nº 97/2017 ou à incorporação ou fusão.<sup>125</sup>

Se por um lado há argumentos que defendem o fundo público para tornar as disputas menos injustas, por outro existem críticas. O advogado Ludgero Liberato destaca que o FEFC aumentou o poder dos dirigentes das agremiações, pois não há critérios legais para divisão interna do recurso. Segundo Ludgero, os que se posicionam em linhas opostas à liderança do partido não recebem qualquer valor do fundo (público) e não há como conquistar recursos privados. O entendimento é reforçado por Orlando Rezende, que classifica essa falta de critério como antidemocrática, pois é a cúpula do partido quem define as diretrizes da destinação dos recursos.<sup>126</sup>

### **3.2 As duas principais fontes de receitas: Os recursos públicos (Fundo Partidário) e as doações privadas.**

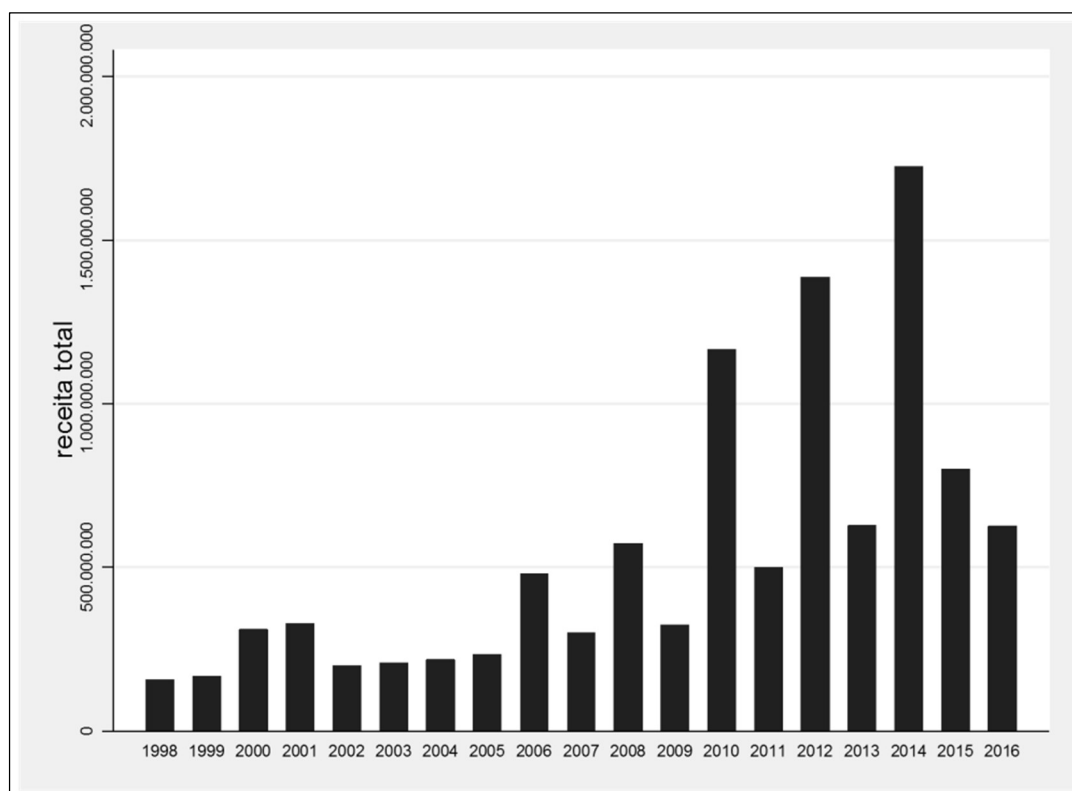
Olhando para o conjunto dos dados, tendo como parâmetros o período compreendido entre os anos de 1998 a 2016, nota-se que, o maior volume de financiamento das organizações partidárias nacionais são representados pelos recursos públicos e pelas doações empresariais. No Gráfico 1, percebemos um crescimento importante do volume de recursos mobilizados

<sup>125</sup> Extraído do sítio oficial TSE: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/tse-divulga-nova-tabela-com-a-divisao-dos-recursos-do-fundo-eleitoral-para-2022>>

<sup>126</sup> Extraído do sítio oficial da União Nacional dos Legisladores e Legislativos estaduais: <<https://unale.org.br/fundo-eleitoral-financiamento-de-campanhas-em-debate/>>

pelas organizações partidárias. Numa primeira fase, de 1998 a 2005, os nove partidos movimentaram juntos aproximadamente R\$ 250 milhões por ano. Na fase seguinte, de 2006 a 2014, houve um crescimento substancial dos valores depositados. Na terceira fase, nos anos de 2015 e 2016, os valores voltaram a patamares bem discretos. Dentro desse crescimento, nota-se uma evidente diferença entre a evolução do financiamento em anos eleitorais e em anos não eleitorais. O valor da arrecadação dos partidos em anos com eleições municipais ou nacionais mais que dobra em relação aos anos não eleitorais.<sup>127</sup>

Gráfico 1: Evolução das receitas dos partidos<sup>128</sup>



**Fonte:** Elaboração SPECK, Bruno Wilhelm. Todos os dados aqui apresentados trabalham com valores ajustados para julho de 2019, como procedimento indispensável a fim de fazer comparações ao longo do tempo. Para o ajuste, usamos o IGP da Fundação Getúlio Vargas.

**Base:** Nove partidos mais antigos que apresentaram candidaturas a deputado federal: PDS/PROG, PDT, PMDB, PT, PTB, PFL/DEM, PL/PR, PSDB, PSB.

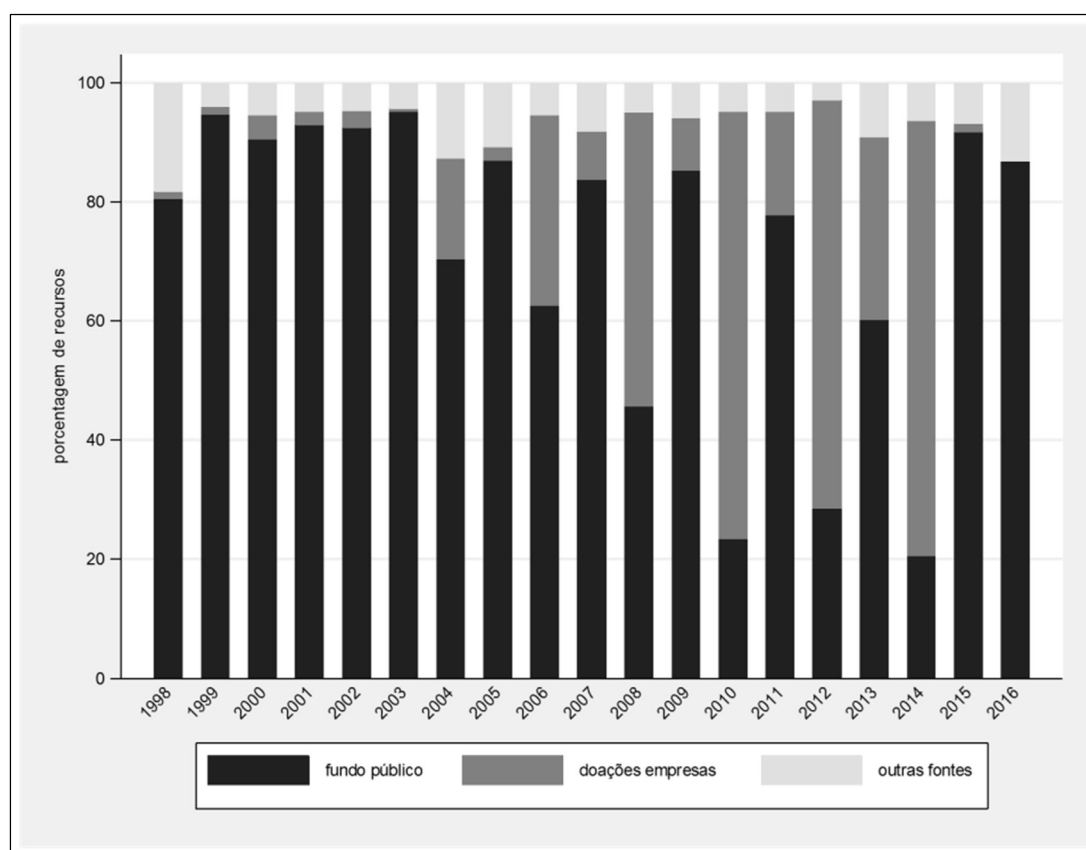
Olhando para o conjunto dos dados, mantivemos no gráfico de número 02, o mesmo período do gráfico antecedente para fins de análise, entre os anos 1998 e 2016. Identificamos as duas principais fontes (fundo partidário e doações empresariais) e

<sup>127</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. *Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998-2016, Opinião Pública*, Campinas, vol. 27, nº 3, set.-dez., 2021, P. 931).

<sup>128</sup> *ibidem*

juntamos as demais em uma categoria residual. A composição da origem dos recursos revela mudanças substanciais em relação à participação das doações empresariais. Na primeira fase, até 2003, as doações de empresas têm papel residual no financiamento dos partidos. Esse quadro se modifica entre 2004 e 2014, quando as empresas assumem um papel cada vez maior na obtenção desses recursos. Ao mesmo tempo, a partir de 2004, o balanço para os anos eleitorais supera significativamente os anos sem eleições. Em 2008, as doações das empresas se equiparam aos recursos do fundo partidário e nos anos de 2010, 2012 e 2014 se tornam a fonte mais importante. Nos anos sem eleições, o papel das doações empresariais também cresce, mas em nenhum momento se equipara aos valores do fundo partidário. Os recursos de outras fontes têm função residual. Em nenhum momento representam acima de 10% do total dos recursos.<sup>129</sup>

Gráfico 2: Participação das diferentes fontes nas receitas<sup>130</sup>



**Fonte:** Elaboração SPECK, Bruno Wilhelm. Valores de julho de 2019.

**Base:** Nove partidos mais antigos que apresentaram candidaturas a deputado federal: PDS/PROG, PDT, PMDB, PT, PTB, PFL/DEM, PL/PR, PSDB, PSB.

<sup>129</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. *Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998-2016, Opinião Pública*, Campinas, vol. 27, nº 3, set.-dez., 2021, P. 932).

<sup>130</sup> *ibidem*

### **3.3 Análise do Fundo Partidário: o volume do financiamento público e a distribuição dos recursos entre os partidos**

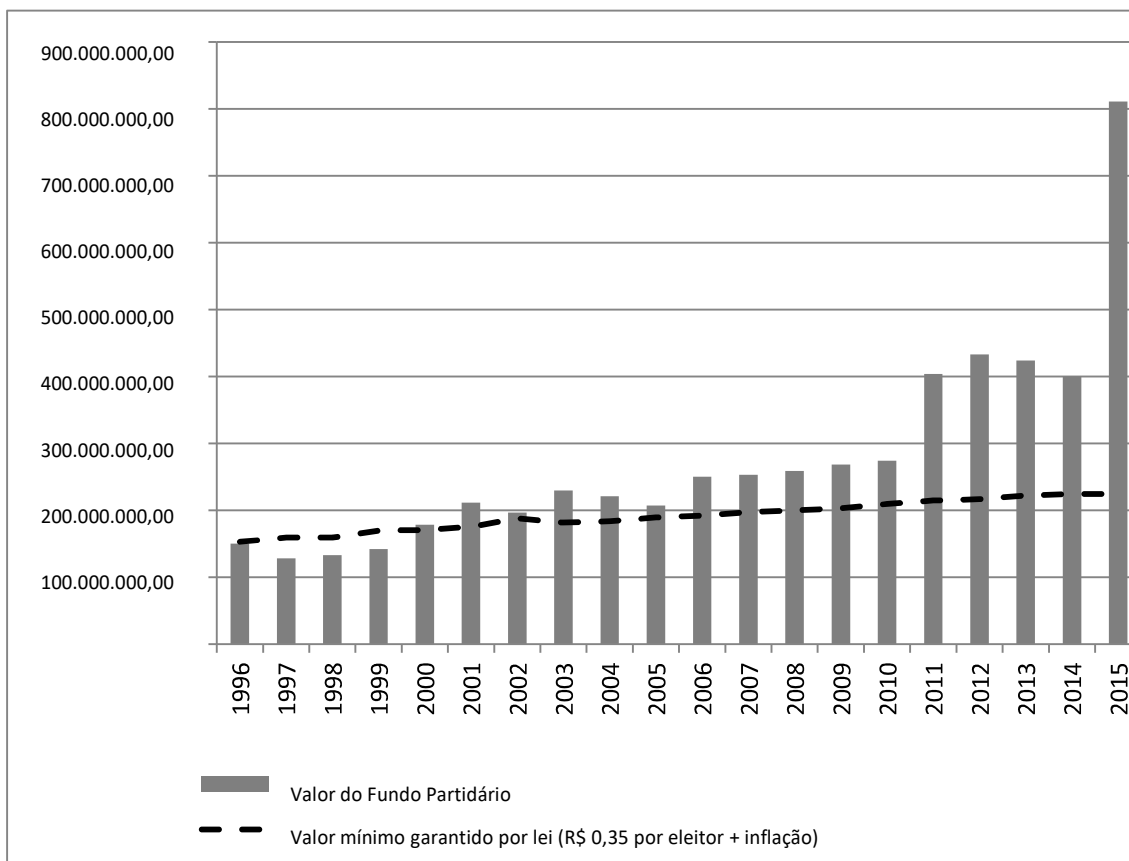
#### ***3.3.1. O Fundo Partidário***

O Fundo Partidário foi introduzido ao sistema político nacional no governo militar, a despeito dos valores destinados a serem inexpressivos no período anterior a 1995. Somente com a Lei 9096/1995, foi desenhado um modelo de financiamento dos partidos, em que ficou comprovada a preocupação do legislador em estabelecer critérios para alocar recursos significativos às organizações partidárias. Além do aumento substancial dos valores do Fundo Partidário, outra novidade era que os recursos aos partidos estariam garantidos por lei, calculados em critérios objetivos definidos em função do número de eleitores registrados e protegidos contra a inflação. Conforme já mencionado na pesquisa, a Lei 11.459/2007 incluiu na Lei 9096/95 o artigo 41-A, trazendo novo regramento referente à distribuição dos valores do Fundo. Em síntese, a nova regra determinou que a grande parte (95%) do total seria alocada proporcional ao percentual de votos alcançados na última eleição para a Câmara dos Deputados e, o restante, que antes da reforma representava 1%, posteriormente, passou a 5%, distribuído igualmente entre todos os partidos. O Fundo Partidário sempre foi visto como fonte de recursos para custear as agremiações partidárias, não as disputas eleitorais, ainda que, não houvesse uma limitação rigorosa para a utilização dos recursos nas campanhas. A mera comparação do volume de recursos mobilizados durante o período das campanhas eleitorais e fora dele demonstra que o Fundo seria insuficiente para cobrir parte expressiva do custeio das campanhas.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup>SPECK, Bruno Wilhelm. *Game Over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil*, Estudos Brasileños, Salamanca, 2016 (no prelo). P.3-4.

Gráfico 3: Valor do Fundo Partidário (1995-2014, valores agosto 2015)<sup>132</sup>



Fonte: elaboração SPECK, Bruno Wilhelm a partir de dados do TSE

Portanto, passaremos a analisar o volume de financiamento público, para, depois, abordarmos a questão da distribuição entre os partidos. Pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos 9.096, de 1995, o fundo partidário é composto por um valor fixo por eleitor, ajustado pela inflação, acrescentando-se as multas aplicadas pela Justiça Eleitoral aos partidos políticos, candidatos e eleitores (em situação irregular) e contando, ainda, com a participação de eventuais valores adicionais definidos pelo legislador.

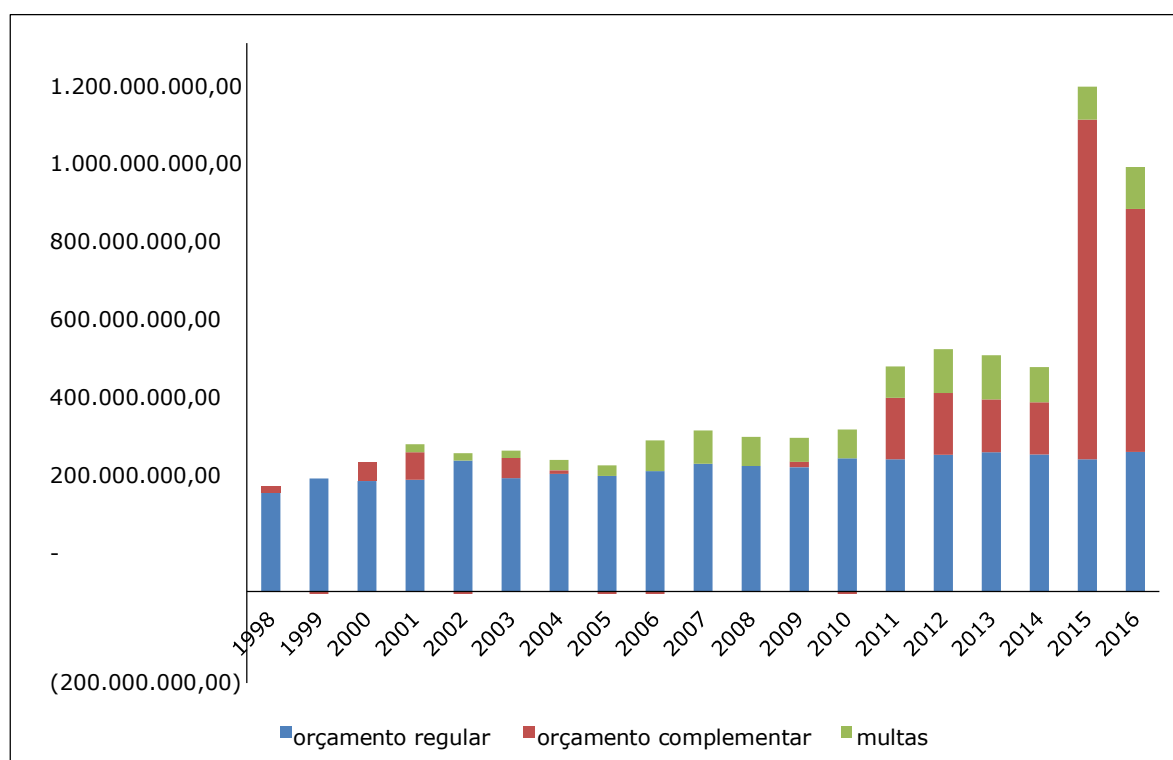
Conforme assevera Bruno Speck, enquanto as regras que definem o volume de recursos permaneceram inalteradas no período observado, o conjunto das normas que regem a *distribuição* dos recursos entre os partidos passou por redefinições importantes, conforme as novas regras definidas pela Lei 11.459/2007. O critério adotado é a proporção de votos alcançados pelo partido na última eleição para deputado federal.

Além da questão do volume total dos recursos públicos, a distribuição dos recursos entre os partidos é central para a questão da análise de como o financiamento

<sup>132</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. *Game Over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil*, Estudos Brasileños, Salamanca, 2016 (no prelo). P. 4.

público influencia os na fragmentação do quadro partidário. Entre 2007 e 2016, os partidos grandes receberam menos recursos do que lhes corresponderia, segundo a distribuição proporcional dos votos, enquanto os pequenos partidos foram favorecidos. Principalmente no período de 2011 a 2014, observamos vários partidos novos, sem histórico eleitoral anterior, com taxas de financiamento acima do padrão de proporcionalidade. Essa distribuição contribui para a desconcentração dos recursos e a fragmentação do quadro partidário.<sup>133</sup>

Gráfico 4: Evolução do fundo partidário e dos seus componentes<sup>134</sup>



**Fonte:** Elaboração SPECK, Bruno Wilhelm.

**Nota:** Dados sobre fundo partidário fornecidos pelo TSE. Cálculos de própria autoria sobre orçamento regular. Valores de julho de 2019.

**Base:** Nove partidos mais antigos que apresentaram candidaturas a deputado federal: PDS/PROG, PDT, PMDB, PT, PTB, PFL/DEM, PL/PR, PSDB, PSB.

Inobstante tudo isso, as regras de distribuição dos recursos do Fundo Partidário, com as alterações da referida Lei 11.459/2007 acirrou os debates sobre a necessidade de uma reforma política no país com a necessária alteração nos regimentos referentes ao acesso aos valores do Fundo. Os argumentos daqueles que advogavam desfavoravelmente

<sup>133</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. *Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998-2016)*, **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, nº 3, set.-dez., 2021, P. 935.

<sup>134</sup> *ibidem*

às alterações legislativas caminhavam no sentido da desconcentração dos recursos, da excessiva fragmentação partidária e retrocesso democrático.

No ano de 2017, foi promulgada a Emenda Constitucional Nº 97/2017, trazendo importantes modificações sobre a regulamentação da matéria, que passamos a analisar.

### **3.3.2. A Emenda Constitucional Nº 97/2017**

A Emenda Constitucional Nº 97/2017 é responsável por estabelecer novas regras sobre o acesso das agremiações partidárias aos recursos do Fundo Partidário (novos patamares definidos pela cláusula de barreira) e ao tempo de propaganda gratuito na TV e no rádio. Para além dessas importantes alterações, a Emenda Constitucional vedou as coligações partidárias nas eleições proporcionais.

Ao que tudo indica, a referida Emenda Constitucional permitirá o fortalecimento dos grandes partidos e asfixiará os pequenos e aqueles em formação. Isto se deve, pelos percentuais restritivos de acesso dos partidos ao Fundo Partidário, melhor esclarecendo, por conta da impossibilidade das coligações em eleições proporcionais, se tornará mais difícil o alcance do quociente eleitoral pelos pequenos partidos, o que fatalmente, não os permitirá elegerem sozinhos deputados e vereadores, além da pouca visibilidade no horário eleitoral gratuito.

Neste sentido, trecho do texto constitucional após a EC 97/2017.

"Art.17...

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, **vedada a sua celebração nas eleições proporcionais**, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária."<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> Extraído do sítio:

([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm))

### 3.3.3. A Cláusula de Barreira imposta pela EC 97/2017

Conforme mencionado, a EC. Nº 97/2017 é responsável por estabelecer novas regras sobre o acesso das agremiações partidárias aos recursos do Fundo Partidário (novos patamares exigidos pela cláusula de barreira), nos termos do Artigo 17, parágrafo 3º, incisos I e II da CF:

“Art.17...

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - Obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - Tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é **assegurado o mandato e facultada a filiação**, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.”

Nota-se, que o regramento imposto pelo inciso II do parágrafo 3º, por si só, sugere uma opção legislativa restritiva aos partidos pequenos, vez que, atualmente, grande parte das agremiações partidárias não possuem 15 deputados federais. Portanto, alternativamente, necessitariam do atendimento aos requisitos do inciso I.

Ressalte-se, ainda, a possibilidade de mudança de partido do candidato eleito, nos termos do parágrafo 5º.

### 3.3.4. A Produção dos Efeitos Jurídicos da EC.97/2017

“Art.17....

Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - Na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos/, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - Na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das



unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - Na legislatura seguinte às eleições de 2026:

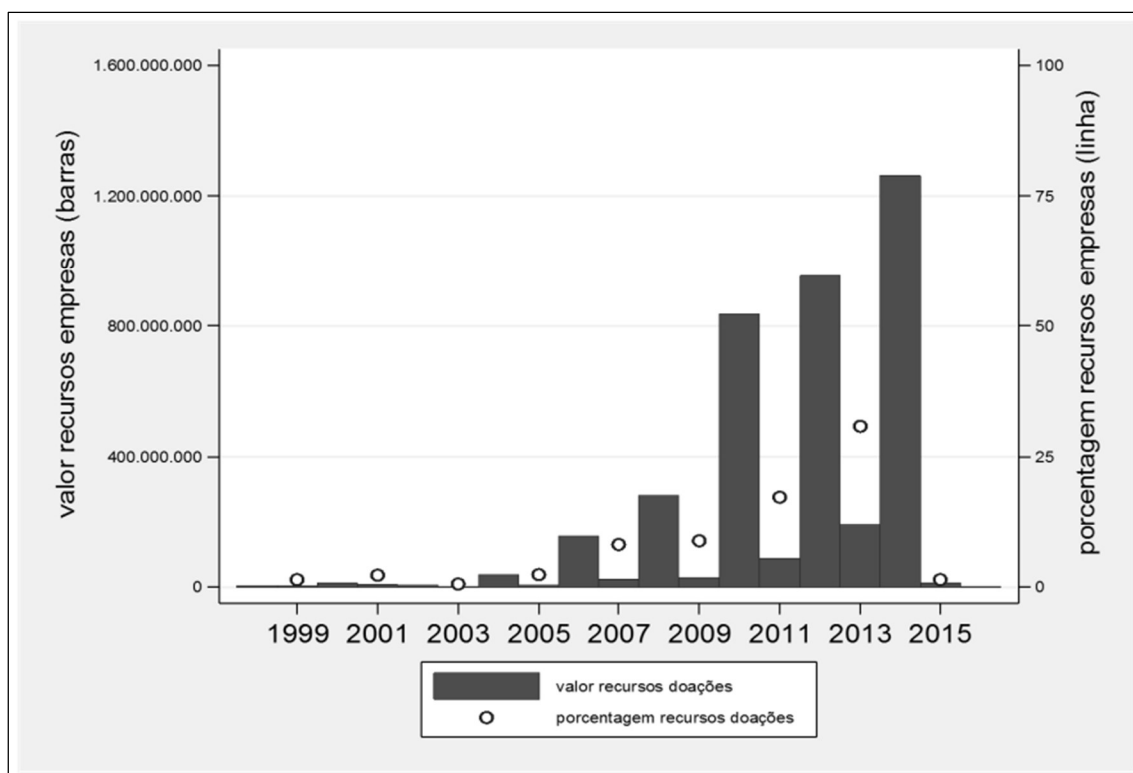
a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.”<sup>136</sup>

### 3.4 Análise das doações empresariais: volume do financiamento e a distribuição dos recursos entre os partidos

#### 3.4.1. A oscilação das doações entre anos eleitorais e anos sem eleições:

Gráfico 5: Evolução das doações empresariais<sup>137</sup>



**Fonte:** Elaboração SPECK, Bruno Wilhelm. Valores de julho de 2019.

**Base:** Nove partidos mais antigos que apresentaram candidaturas a deputado federal: PDS/PROG, PDT, PMDB, PT, PTB, PFL/DEM, PL/PR, PSDB, PSB.

<sup>136</sup> Extraído do sítio:

([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm))

<sup>137</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. *Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998-2016)*, **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, nº 3, set.-dez., 2021, P. 943.

Esses picos se referem aos anos eleitorais. Nos anos não eleitorais, os dados apontam para patamares substancialmente inferiores quando comparados aos períodos eleitorais.

Até aproximadamente 2010, o padrão predominante era o financiamento direto das campanhas eleitorais, através de doações de empresas diretamente aos candidatos. Numa segunda fase, as empresas começaram a doar aos partidos, que, por sua vez, repassavam aos candidatos. Os recursos intermediados pelos partidos em função do processo eleitoral entram nas prestações de contas das organizações partidárias em anos eleitorais, mesmo que visem influenciar primeiramente a disputa eleitoral. Apesar do registro contábil da arrecadação e dos gastos desses recursos nas contas dos partidos, eles têm um impacto apenas residual sobre a vida das organizações partidárias.<sup>138</sup>

### ***3.4.2. Distribuição dos recursos entre os partidos***

Segundo nos ensinam Mauro Campos e Bruno Speck, a grande parte dos partidos não recebe qualquer doação, independentemente de seu sucesso eleitoral, ao passo que outros são beneficiados com doações volumosas, mesmo que tenham votação moderada. A título de exemplo citemos os seguintes partidos: PSDB, PT, PL/PR e PMDB. Estes partidos, em algum momento, concentraram recursos bem acima de seu peso eleitoral para a Câmara dos Deputados. A arrecadação das doações privadas pelas organizações partidárias não está informada pela máxima da distribuição proporcional dos recursos, que orienta em larga medida o fundo partidário. Enquanto os recursos públicos em larga medida seguem um padrão neutro, reproduzindo a proporcionalidade das forças dos partidos, os recursos das empresas apoiam alguns partidos selecionados e negligenciam os outros. Procuramos tentar compreender a lógica desta sistemática.

Bruno Speck sindicaliza quando da análise do gráfico em testilha, especificamente, sobre o momento em que as doações para os quatro partidos ocorreram, que após Fernando Henrique Cardoso (PSDB) se eleger para a Presidência da República, em 1998, tendo como vice-presidente, Marco Maciel, o partido concentrou todos os recursos arrecadados das empresas. Dois anos depois, nas eleições municipais, o Partido

---

<sup>138</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. *Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil* (1998-2016, **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, nº 3, set.-dez., 2021, P. 943.

dos Trabalhadores conquistou muitas prefeituras, o panorama se inverteu. As doações das empresas foram, então, integralmente para o diretório nacional do PT. São suas palavras:

“Nas eleições presidenciais, em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, conquistou a Presidência, tendo José Alencar, do PL, como vice, os recursos foram majoritariamente para o diretório do PSDB novamente, com uma pequena parcela para o PL, partido do vice-presidente José Alencar. Nos anos posteriores, (2005, 2007, 2009, 2011 e 2014), o PT manteve-se hegemônico no poder, sendo o maior beneficiário das doações empresariais, concentrando entre 50% e 90% dos recursos. Após as eleições de 2014, o quadro, novamente, se inverte. Os recursos para o Partido dos Trabalhadores praticamente cessaram. O maior beneficiário foi, então, o PMDB, com Michel Temer na Presidência, seguido do PSDB, maior partido de oposição.” (SPECK, 2021)

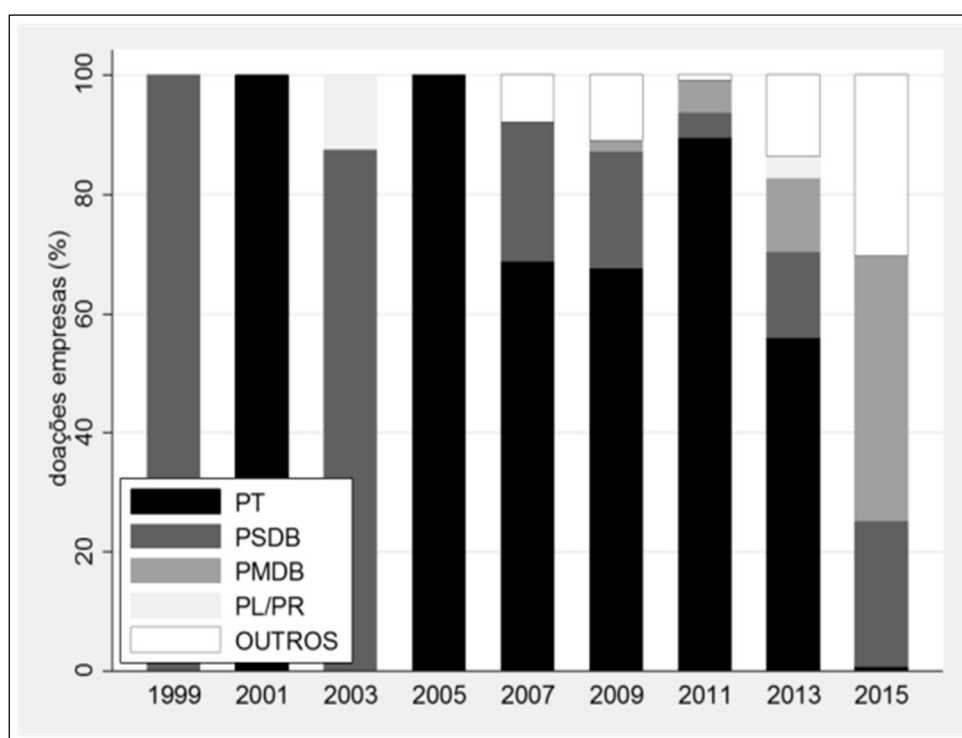
Ante o exposto, a duas conclusões podemos chegar: a primeira, segundo os ensinamentos de Limongi e Cortez, citados em Bruno Speck, os doadores empresariais concentram os seus recursos em um número bem limitado de agremiações partidárias. Acompanhando a lógica da estruturação das disputas eleitorais para presidência no período, polarizada em dois grandes blocos partidários. Por outro lado, os partidos que apresentam candidatos à Presidência ou à Vice-Presidência são os preferidos das empresas.

A segunda conclusão, em relação a esses partidos que concentram os recursos das empresas, identificamos dois padrões distintos de doação: em períodos de estabilidade, com alta probabilidade de reeleição do governo do momento, as empresas apoiam os partidos do presidente e do vice-presidente. Restou-se bastante evidente, no período de 2005 a 2013, quando o Partido dos Trabalhadores se manteve hegemônico na Presidência da República com amplo apoio das empresas ao PT. No entanto, em períodos de maior competitividade e possibilidade de transição de poder, as empresas oscilam entre apoiar, ora o partido da situação, ora o partido da oposição. Isso se manifesta nas mudanças abruptas entre o apoio ao PSDB e ao PT, nos anos de 1999, 2001, 2003 e 2005, como também no abandono do apoio ao PT após 2013 e o apoio ao PMDB após o processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff e a ascensão do vice-presidente Michel Temer à Presidência.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. *Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil* (1998-2016, **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, nº 3, set.-dez., 2021, P. 946.

Gráfico 6: Os quatro maiores beneficiários de doações empresariais<sup>140</sup>



**Fonte:** Elaboração SPECK, Bruno Wilhelm. Valores de julho de 2019.

**Base:** 37 partidos que apresentaram candidaturas a deputado federal: PDS/PROG, PDT, PMDB, PT, PTB, PFL/DEM, PL/PR, PSDB, PSB, PCB, PCDOB, PCO, PMN, PPS/CID, PRN/PTC, PRP, PRTB, PSC, PSDC/DC, PSL, PSN/PHS, PSTU, PTDOB/AVANTE, PTN/PODE, PV, PRB/REP, PSOL, PAN, PRONA, PPL, PSD, PEN, PROS, SDD, PMB, NOVO, REDE.

Segundo o entendimento de Bruno Wilhelm Speck, as doações empresariais aos partidos políticos, dada a sua volatilidade, demonstrada através do gráfico, não devem ser compreendidas como a manifestação de uma relação estável de proximidade entre grupos de interesses e determinadas agremiações partidárias.

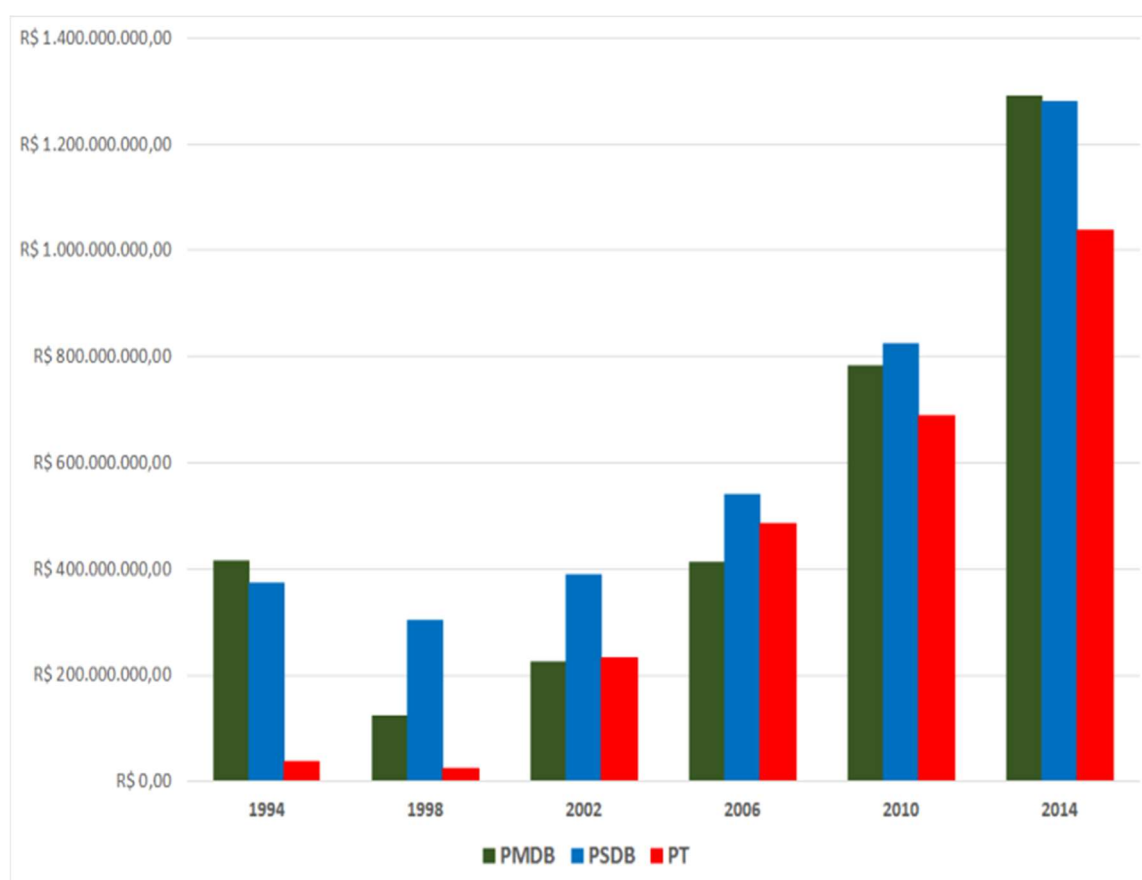
Nota-se que, por vezes, quando o resultado das disputas eleitorais está impreciso, a exemplo do ocorrido na passagem do governo do PSDB para o PT, em 2004, ou, mesmo, no momento de crise do governo Dilma Roussef, na segunda eleição, as empresas adotam uma postura um tanto quanto ambiciosa, investindo todo o seu apoio a uma das chapas à Presidência. No entanto, por outro lado, em tempos de hegemonia incontestada, como foi o caso do Partido dos Trabalhadores durante dez anos, aproximadamente (2004-2014), as empresas procuraram adotar uma postura bem mais pragmática, apoiando o governo federal, independentemente, do seu partido político.<sup>141</sup>

<sup>140</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. *Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998-2016)*, **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, nº 3, set.-dez., 2021, P. 946.

<sup>141</sup> *Ibidem* P. 947.

Corroborando as ideias aqui desenvolvidas, nota-se no gráfico a seguir exposto, um aumento exponencial no volume de doações privadas recebidas pelo Partido dos Trabalhadores no período compreendido entre os anos de 2004 e 2014, momento hegemônico do PT no Governo Federal. O PT elegeu diversos governadores e formou uma numerosa bancada na Câmara dos Deputados. Percebe-se, portanto, uma aproximação dos volumes de doações recebidos pelos partidos PSDB e PMDB, tradicionalmente líderes na atração de capitais durante o período eleitoral.<sup>142</sup>

*Gráfico 7: Volume de financiamento privado – pessoas físicas, pessoas jurídicas e autofinanciamento de candidatos – de partidos selecionados nas eleições de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014*<sup>143</sup>



**Nota:** Valores deflacionados pelo IPCA até janeiro de 2016.

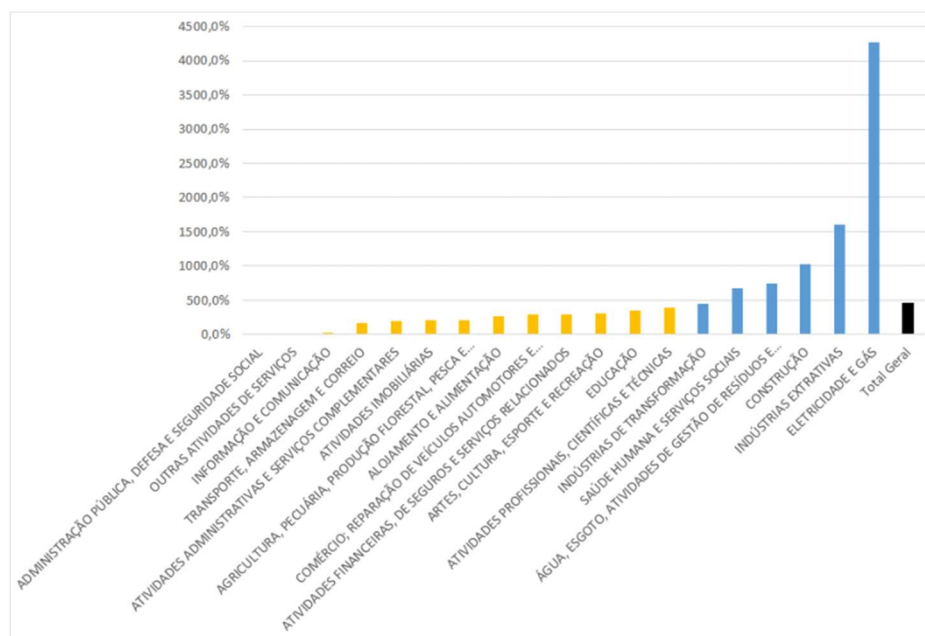
**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

<sup>142</sup> CARAZZA, Bruno. **Interesses Econômicos, Representação Política E Produção Legislativa No Brasil Sob A Ótica Do Financiamento De Campanhas Eleitorais**. Tese de Doutorado. P. 58

<sup>143</sup> *ibidem*

### 3.4.3. Distribuição dos recursos de pessoas jurídicas por seção da CNAE - todos os cargos entre as eleições de 2002 e 2014

Gráfico 8: Variação das doações de campanha de pessoas jurídicas por seção da CNAE - todos os cargos entre as eleições de 2002 e 2014<sup>144</sup>



Fonte: Elaborado pelo CARAZZA, Bruno, a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Inobstante os indícios demonstrados no gráfico, que segundo Carazza, são reveladores da atratividade que o sistema de financiamento eleitoral exerce sobre importantes segmentos empresariais de variados setores da economia, sugerindo uma aproximação dessas empresas com o Governo Federal, David Samuels chama a atenção para importantes segmentos empresariais que, a despeito de sua notória atuação como grupos de interesses no processo político, assumem pouca relevância entre os grandes doadores de campanha, como as empresas de mídia, a indústria automobilística e a agroindústria.

Uma das hipóteses possíveis para se justificar o interesse das empresas no financiamento eleitoral no período compreendido entre os anos de 2004 a 2014, e por consequência, o estreitamento dos laços com o Governo Federal, pode ser esclarecido pelas variadas maneiras de atuação governamental – por meio de regulação, licitações de obras e outras compras do poder público, os contratos nos regimes de concessões, empréstimos subsidiados de bancos estatais – os quais, podem atrair contribuições de campanha de determinados setores econômicos. Bruno Carazza, preleciona:

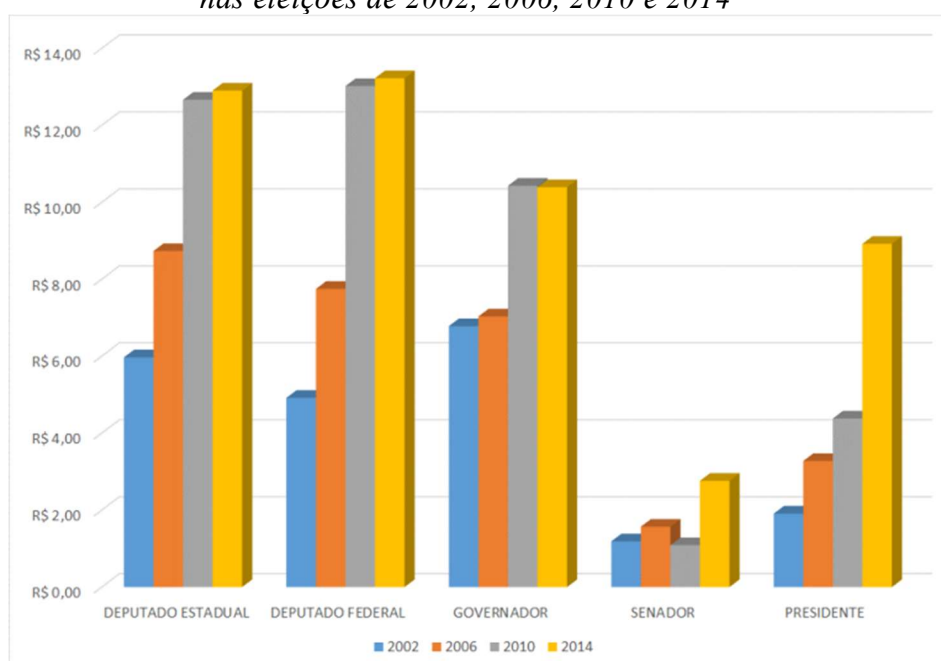
<sup>144</sup> CARAZZA, Bruno. *Interesses Econômicos, Representação Política E Produção Legislativa No Brasil Sob A Ótica Do Financiamento De Campanhas Eleitorais*. Tese de Doutorado. P. 56.

“ A ênfase dos grandes projetos de infraestrutura do Governo Federal nos últimos anos – como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Minha Casa Minha Vida, os investimentos na exploração do pré-sal, as obras para os megaeventos esportivos de 2014 e 2016, a retomada dos programas de concessão de infraestrutura etc. –, o protagonismo do crédito subsidiado do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e as mudanças regulatórias nos setores de eletricidade e de saneamento básico podem ter estimulado as doações de campanha provenientes de empresas da indústria de transformação, do setor de construção, da indústria extrativa e das áreas de água, esgoto, eletricidade e gás.” (CARAZZA, P. 56)

#### 3.4.4. As contribuições de campanha e o resultado das eleições

A relação entre as contribuições de campanha e o resultado nas eleições foi analisada à luz dos dados desagregados por candidatos concorrentes na disputa eleitoral referentes a votação e doações recebidas, segundo a base de dados do TSE. Bruno Carazza, sindicaliza que o valor médio arrecadado por voto recebido vem sofrendo uma progressão percebida a cada eleição para todos os cargos.

Gráfico 9: Valores médios arrecadados por voto obtido pelos candidatos vencedores nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014<sup>145</sup>



**Nota:** Valores deflacionados pelo IPCA até janeiro de 2016.

**Fonte:** Elaborado por CARAZZA, Bruno a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

<sup>145</sup> CARAZZA, Bruno. *Interesses Econômicos, Representação Política E Produção Legislativa No Brasil Sob A Ótica Do Financiamento De Campanhas Eleitorais*. Tese de Doutorado. P. 61.

O Gráfico sugere o cálculo aproximado do valor médio por cada voto – representado pela razão entre os valores arrecadados pelo candidato vencedor e o número de votos recebidos – nota-se, pois, o crescimento progressivo em todos os cargos nos anos em referência. Os dados apontam, ainda, para o aumento nos valores doados para as eleições proporcionais dos deputados quando comparados aos valores nas eleições majoritárias dos Governadores, Senadores e Presidente, que segundo Bruno Carazza, esta seria a comprovação da tese, presente na literatura especializada, de que o sistema de eleição proporcional e em lista aberta, em distritos eleitorais de grande magnitude populacional e geográfica – vigente para as Assembleias Legislativas e para a Câmara dos Deputados – cria incentivos para a majoração dos custos das campanhas. Além disso, tal fato pode ser justificado pela maior exposição dos candidatos em campanha ao governo e à presidência, pelo menor número de concorrentes, pela maior exposição nas propagandas de rádio e TV, o que gera um ganho de escala no número de votos auferidos.<sup>146</sup>

### 3.5. Fecho

Neste Capítulo, inicialmente, buscou-se analisar e compreender as discussões jurídicas travadas pela doutrina constitucionalista sobre a cláusula de desempenho, que traça parâmetros legais para o acesso ao Fundo Partidário. Nota-se que a ADIs propostas no Supremo Tribunal Federal colocaram uma pá de cal na matéria.

Houve, em princípio, portanto, uma preocupação da legislação vigente em garantir a todas as agremiações partidárias um percentual mínimo de 1% dos recursos do Fundo Partidário. A parcela significativa de todo o restante (99%) seria distribuída entre os partidos políticos segundo os critérios de desempenho destes nas eleições parlamentares para a Câmara dos Deputados e, tão somente, dentre as agremiações partidárias que obtivessem um mínimo de 5% dos votos válidos na última eleição, conforme a regra da denominada “cláusula de barreira” ou “cláusula de desempenho”, descrita no artigo 13 da mesma lei.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> CARAZZA, Bruno. *Interesses Econômicos, Representação Política E Produção Legislativa No Brasil Sob A Ótica Do Financiamento De Campanhas Eleitorais*. Tese de Doutorado. P. 60-63.

<sup>147</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, OLIVEIRA, Inocêncio e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva/IDP, 15ª edição. P. 1144.



A despeito disso, conforme detidamente analisado, em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, julgou procedente em parte a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4.650/DF), cujo relator foi o Ministro Luiz Fux, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais político partidárias. As repercussões desta decisão do STF, provocaram modificações substanciais em todo o sistema político nacional.

No ano de 2017, foi promulgada a Lei n. 13.487/2017, criando o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). O referido, Fundo Especial de Financiamento de Campanha, possui caráter público e é custeado com dotações orçamentárias da União da seguinte forma: i) o definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros determinados em lei; ii) a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei n. 13.473, de 8 de agosto de 2017.

Dessa forma, coube à Lei n. 13.488/2017 definir os critérios de distribuição daqueles recursos (art. 16-D da Lei n. 9.504/97). A legislação mencionada adotou quatro critérios para a divisão dos recursos, a saber: valor igual a todos os partidos com estatuto registrado no TSE; um percentual dividido entre todos os partidos que possuem pelo menos um deputado, na proporção de votos da última Eleição Geral; um percentual dividido na proporção de representantes na Câmara dos Deputados; um percentual dividido na proporção de representantes no Senado Federal. Já o artigo 4º da mesma lei estabelece que o número de representantes na Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para fins de distribuição dos recursos do fundo público em 2018, será o apurado em 28 de agosto de 2017. O que vale dizer, que nas eleições seguintes, o número de representantes será identificado no último dia da sessão legislativa anterior ao ano das eleições. Portanto, para as eleições de 2018, a Lei n. 13.488/2017 definiu os limites de gastos de campanha, com os seguintes critérios: valor máximo para a disputa de Presidente e Vice-Presidente da República; diversos valores para a campanha de Governador, Vice-Governador e Senador da República, levando em conta o número de eleitores da unidade da Federação; valor máximo para as disputas de Deputado Federal, Estadual e Distrital, pouco importando o número de eleitores na unidade da Federação.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, OLIVEIRA, Inocêncio e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva/IDP, 15ª edição. P. 1141-1148

Prosseguindo na conclusão do capítulo, o método de análise do volume dos financiamentos, bem como a distribuição dos recursos aos partidos políticos, teve como pressuposto as duas principais receitas de financiamento do sistema político no Brasil, o financiamento público (Fundo Partidário) e as doações privadas. O estudo se baseia em estatísticas descritivas, com a análise do banco de dados coletados contendo informações das prestações de contas anuais dos partidos políticos brasileiros à justiça eleitoral, para o período de 1998 a 2016. A delimitação do período de coleta se justifica pelo acesso aos dados.<sup>149</sup>

Em relação aos dados do volume do financiamento e a distribuição dos recursos entre os partidos realizados pelas doações empresariais, se conclui que: nos anos não eleitorais, os dados apontam para patamares substancialmente inferiores quando comparados aos períodos eleitorais; enquanto os recursos públicos em larga medida seguem um padrão de neutralidade.

Por outro lado, os recursos das empresas apoiam alguns partidos selecionados e negligenciam os outros; os doadores empresariais concentram seus recursos em poucos partidos. Neste ponto, acompanham a lógica da estruturação das disputas eleitorais para presidente no período, polarizada em torno de dois blocos partidários; os partidos que apresentam candidatos à Presidência ou à Vice-Presidência são os preferidos das empresas; dois padrões distintos de doação: em períodos de estabilidade, com alta probabilidade de reeleição do governo do momento, as empresas apoiam os partidos do presidente e do vice-presidente. Isso demonstrou-se bastante evidente, no período de 2005 a 2013, quando o Partido dos Trabalhadores se manteve hegemônico na Presidência da República com amplo apoio das empresas ao PT. Inobstante isso, em períodos de maior competitividade e possibilidade de transição de poder, as empresas oscilam os seus apoios (oposição/situação).<sup>150</sup>

No gráfico em que se verificou a distribuição dos recursos de pessoas jurídicas por seção da CNAE (Código Nacional de Atividade Econômica- código indicador das operações e atividades realizadas pelas empresas), nota-se: uma atratividade exercida pelo sistema de financiamento eleitoral sobre importantes segmentos empresariais de

---

<sup>149</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. *Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil* (1998-2016, **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, nº 3, set.-dez., 2021).

<sup>150</sup> *Ibidem*

variados setores da economia, sugerindo uma aproximação dessas empresas com o Governo Federal.<sup>151</sup>

Em relação ao gráfico que analisa as contribuições de campanha e o resultado das eleições, nota-se: uma progressão no valor médio arrecadado por voto recebido percebida a cada eleição para todos os cargos; o aumento nos valores doados para as eleições proporcionais dos deputados quando comparados aos valores nas eleições majoritárias dos Governadores, Senadores e Presidente.

Não obstante o entendimento de abalizadas vozes na doutrina, a exemplo de Bruno Carazza, defendendo que a ênfase dos grandes projetos de infraestrutura do Governo Federal nos últimos anos – como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Minha Casa Minha Vida, os investimentos na exploração do pré-sal, as obras para os megaeventos esportivos de 2014 e 2016, a retomada dos programas de concessão de infraestrutura, etc. podem ter estimulado as doações de campanha provenientes de empresas da indústria de transformação, do setor de construção, da indústria extrativa e das áreas de água, esgoto, eletricidade e gás; sendo pragmático, penso, bastante possível a existência de outras variantes que podem interferir no resultado da pesquisa.<sup>152</sup>

Ao final do capítulo foi analisada a Emenda Constitucional Nº 97/2017, responsável por estabelecer novas regras sobre o acesso das agremiações partidárias aos recursos do Fundo Partidário (novos patamares definidos pela cláusula de barreira) e ao tempo de propaganda gratuito na TV e no rádio. Para além dessas importantes alterações, a Emenda Constitucional vedou as coligações partidárias nas eleições proporcionais.

Ao que tudo indica, a referida Emenda Constitucional permitirá o fortalecimento dos grandes partidos e asfixiará os pequenos e aqueles em formação. Isto se deve pelos percentuais restritivos de acesso dos partidos ao Fundo Partidário, melhor esclarecendo, por conta da impossibilidade das coligações em eleições proporcionais, se tornará mais difícil o alcance do quociente eleitoral pelos pequenos partidos, o que fatalmente, não os permitirá elegerem sozinhos deputados e vereadores, além da pouca visibilidade no horário eleitoral gratuito.

---

<sup>151</sup> CARAZZA, Bruno. **Interesses Econômicos, Representação Política E Produção Legislativa No Brasil Sob A Ótica Do Financiamento De Campanhas Eleitorais**. Tese de Doutorado. P.61.

<sup>152</sup> *Ibidem* P. 60-63

## CAPÍTULO 4: A EXPERIÊNCIA ITALIANA NA DEMOCRACIA PARTIDÁRIA E AS SUAS FORMAS DE FINANCIAMENTO

“O diabo não é o príncipe da matéria, o diabo é a arrogância do espírito, a fé sem sorriso, a verdade que não é nunca presa de dúvida” (Umberto Eco, *O Nome da Rosa*).

### 4.1. A polêmica antipartitocrática no país no período do pós-guerra e o debate na Assembleia Constituinte sobre a norma do artigo 49 da Constituição italiana (críticas de Calamandrei)

Como o fascismo havia negado o pluralismo partidário, no imediato pós-guerra, os constituintes se preocuparam em afirmá-lo como uma opção pelo "método democrático".<sup>153</sup>

Esta é a interpretação da gênese do artigo 49 da Constituição republicana: "Todos os cidadãos têm o direito de associarem-se livremente nos partidos para concorrerem com um método democrático para determinar a política nacional". Do trabalho da Constituinte decorre que, a inclusão dos partidos na Constituição teve que dar-se no sinal de uma superação real não só do regime fascista, mas também do liberal, fundamentalmente oligárquico.<sup>154</sup>

A despeito desta constatação, o primeiro subcomitê na Assembleia Constituinte manifestou-se no sentido de conferir aos partidos políticos natureza constitucional, ainda que prevalecesse a tese de que a matéria não deveria ser regulamentada na Constituição. Basso, era favorável ao reconhecimento de uma nova concepção de democracia dos partidos, reconhecendo nestes uma relevância não apenas social, mas também institucional, atribuindo-lhes algumas funções de natureza constitucional.<sup>155</sup>

Oportuno os ensinamentos de Calamandrei, por ocasião de uma das suas lúcidas intervenções em março de 1949, na Câmara dos Deputados, momento em que se expressa para evitar mal-entendidos e confusões ao sustentar as suas convicções políticas diversas daquelas defendidas pelos dois blocos que se formaram no pós-guerra, comunistas e socialistas. Para Calamandrei, os países que aderem ao Pacto Atlântico se movimentam a

---

<sup>153</sup> BURATTI, A. *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano, 2006, P. 179.

<sup>154</sup> BASSO, L. *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione. In Indagine sul partito politico*, volume redatto dall'ISLE, Milano, 1966, P. 140.

<sup>155</sup> *Ver La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione*, sessão de 20 novembre 1946, Vol. VI, P. 709.

partir de uma concepção política que os direciona involuntariamente, para a frequente colisão entre os dois blocos que se opuseram. São suas palavras: “Eu já fiz potencialmente a escolha oposta, por minha parte, sou contra agora a qualquer decisão a favor da adesão da Itália ao Pacto Atlântico, precisamente, porque obriga o país a esta escolha preventiva, que creio perigosa e desnecessária neste momento”.

Calamandrei era contra a adesão da Itália ao Pacto Atlântico, porque estava preocupado com as consequências militares dessa decisão para o país, pois o pacto, ainda que defensivo, transformaria os estados europeus em satélites de um dos dois blocos que se enfrentavam, distanciando o nascimento da Federação ocidental europeia.<sup>156</sup>

#### ***4.1.1 A releitura do artigo 49 da constituição italiana***

Do ponto de vista jurídico, no entanto, a constitucionalização dos partidos políticos parecia uma consequência natural da afirmação do Estado democrático; e mesmo que alguns estudiosos<sup>157</sup> acreditassem que o artigo 49 fosse uma pleonástica repetição do artigo 18 da Constituição Italiana, observou-se que houve um expressivo aumento da atenção de juristas sobre a relevância dos partidos para o estudo da dinâmica da forma de governo no país.<sup>158</sup>

Ressalte-se o posicionamento de Virga, prelecionando que, somente no exercício do direito de associação política por parte dos cidadãos em conformidade com as normas e princípios do ordenamento jurídico, é possível a cooperação de todos os partidos para a determinação do endereço político constitucional, inobstante as divergências sobre a direção política do governo.<sup>159</sup>

Pode-se reconhecer que, pelo menos na longa temporada da guerra fria, a desconfiança da regulamentação partidária não era infundada. A isto se deve, em grande parte, à circunstância da Itália viver naquele período numa condição de "bipartidarismo imperfeito" e, conseqüentemente, a falta de alternância de forças políticas no governo, somado à presença do mais forte partido comunista da Europa ocidental e suas condições às superpotências, aliado ao potencial risco do Estado interferir na vida interna dos

<sup>156</sup> CALAMANDREI, P. *Lo Stato siamo noi*, Milano, 2011, P. 20.

<sup>157</sup> CICU, A. *Quello che la Costituzione non dice (1949)*, in Idem, *Scritti minori*, Milano, 1965, vol. I.

<sup>158</sup> DUVERGER, M. *Les partis politiques*. Paris, 1951; Trad. It. *I Partiti Politici*, Milano, 1970. 1955, P. 602.

<sup>159</sup> VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., p. P. 277.

partidos que demonstrassem algum perfil ideológico “antissistema”, foram determinantes para a exclusão do jogo democrático e a desconfiança da regulamentação partidária.<sup>160</sup>

Com a queda do Muro de Berlim, os cenários políticos globais mudaram.<sup>161</sup> Na Itália, deveria ter ocorrido uma releitura integral do “método democrático” pelos partidos políticos, os quais poderiam ter sido alcançados com uma autorreforma, ou com a aprovação de uma lei regulamentando as suas atividades em consonância com os valores constitucionais daquele país.<sup>162</sup>

Em tempos mais recentes, nota-se a atenção da doutrina constitucionalista italiana para a posição assumida pelos partidos políticos no sistema constitucional.

Tem-se assistido uma conscientização mais ampla<sup>163</sup> sobre a oportunidade da existência de partidos mais sólidos e mais preocupados em estabelecer uma efetiva democracia interna com vistas a melhorar a "qualidade" geral da democracia, sem prevalecer modelos de liderança pessoal e impulsos plebiscitários. Para tanto, se mostrava necessária a implementação da disciplina jurídica dos partidos políticos.<sup>164</sup>

No Estado constitucional não pode subsistir uma “soberania dos partidos”, nem uma “representação política sem partidos”. Se o instituto da representação política partidária tem uma importância especial no núcleo fundamental (e intangível) da Constituição italiana, deve ser considerado também o papel dos partidos políticos para que a democracia representativa possa funcionar bem: se os verdadeiros representantes, de fato, são os partidos políticos, a natureza democrática do sistema depende, em última análise, da democracia da organização interna deste último.<sup>165</sup> Essas reflexões trazem à tona várias questões a serem abordadas, que ligadas entre si, podem ser traduzidas em

---

<sup>160</sup> BARTOLE, Così S. *Scienza politica e diritto: commento*, in **Rivista italiana di scienze politiche**, n. 1, 1991, P. 133.

<sup>161</sup> SKACH, C. *Political Parties and the Constitution*, in ROSENFELD, M.; SAJÓ, A. (a cura di), **Comparative Constitutional Law**, Oxford, 2012, P. 874.

<sup>162</sup> BONFIGLIO, Salvatore; MAESTRI, Gabriele. *I Partiti e la democrazia, dall'articolo 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*. Seconda edizione, Il Mulino.p. 50-54, P. 72.

<sup>163</sup> CHELI, E. *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012, P. 179; DOGLIANI, M. *Il partito come strumento della separazione della politica dall'economia*, in **Democrazia e diritto**, N. 1-2, 2011, P. 495.; RUBECCHI, M. *Meno partiti, tutti democratici*, in BARBERA, A; GUZZETTA, G. (a cura di), **Il Governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica**, Soveria Mannelli, 2007, P. 691.

<sup>164</sup> BARBERA, A. *La regolamentazione dei partiti. un tema da riprendere*, in **Quaderni costituzionali**, N. 2, 2006, P. 323-325; LANCHESTER, F. *L'innovazione istituzionale difficile: il dibattito sulla rappresentanza politica agli inizi della XI Legislatura*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, N. 4, 1992, P. 944.

<sup>165</sup> BONFIGLIO, Salvatore; MAESTRI, Gabriele. *I Partiti e la democrazia, dall'articolo 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*. Seconda edizione, Il Mulino. P. 50-54, P. 73.

regulamentações legislativas. Além de regras eleitorais a serem moldadas, revelam os métodos de escolha dos parlamentares, o controle real dos orçamentos dos partidos pelo Tribunal de Contas ou outro organismo público; a disciplina sobre as formas de financiamento (público e privado) dos partidos com diferentes soluções possíveis, mas sempre através da regulação.<sup>166-167</sup>

## 4.2. O Financiamento da atividade política organizada

### 4.2.1 A Evolução Normativa do Financiamento dos Partidos Políticos

*Da primeira lei sobre financiamento de partidos de 1974 à lei n.º 13/2014*

A questão do financiamento público dos partidos com as intervenções que se sucederam desde o referendo de 1993 até o último decreto-lei n. 149 de 2013, segundo renomada doutrina sobre o tema, constitui a abordagem regulatória mais avançada sobre o assunto.

Inicialmente, a Lei n.º. 195 de 1974 foi aprovada na sequência de uma série de debates que "se fundamentaram na necessidade de uma intervenção pública de apoio financeiro do Estado para fazer face aos enormes esforços organizativos dos partidos de massas, de modo a proteger a sua "natureza política" das condicionantes de grupos de pressão ou organizações econômicas poderosas, além de elevar o nível de moralização da vida pública com a transparência de seus orçamentos".<sup>168</sup>

Em consonância com isso, em 1981 com a Lei n. 659 e outras medidas que se seguiram, foi estabilizado o sistema de contribuição a título de reembolso de despesas eleitorais, desde as eleições políticas às eleições europeias e regionais.

Em 1993, o referendo revogatório proposto obteve 90,3% dos votos a favor da abolição do financiamento público aos partidos. Ressalte-se que naquele mesmo ano, o Parlamento italiano atualizou por intermédio da Lei n. 515 de 10 de dezembro de 1993 a

---

<sup>166</sup> WEBBER, G.C.N. *The Polycentricity of Political Financing. In: Public Law*, n. 2, 2012, P. 310-327.

<sup>167</sup> BONFIGLIO, Salvatore; MAESTRI, Gabriele. *I Partiti e la democrazia, dall'articolo 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*. Seconda edizione, Il Mulino. P. 50-54, e P 74.

<sup>168</sup> LAGROTTA, Ignazio. *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*. Cacucci Editore, Seconda Edizione. P. 110-112.

já existente lei sobre reembolsos eleitorais, definida como “contribuição para despesas eleitorais”. Em 1997, a lei n.2 intitulada como "Regras para a regulamentação de contribuições voluntárias a movimentos ou partidos políticos", foi julgado como elusivo na resposta ao referendo.<sup>169</sup>

Provavelmente, o dispositivo mais relevante da referida lei consistia na possibilidade concedida aos contribuintes de destinar os quatro por mil do Imposto de Renda de Pessoas Físicas ao financiamento de movimentos e partidos políticos. O contribuinte, por exemplo, não podia escolher o partido a ser financiado, pois a soma total era dividida entre todos os partidos que elegeram pelo menos um deputado ou um senador na proporção dos votos obtidos na lista a que pertencem e, sobretudo, com base no número de parlamentares eleitos.<sup>170</sup>

Em 1999, com a Lei n. 157, é substancialmente reintroduzido o financiamento público dos partidos políticos, através do reembolso das despesas eleitorais.<sup>171</sup>

Posteriormente, com a Lei n. 51 de 2006 foi reconhecido o reembolso das despesas eleitorais para cada ano da legislatura parlamentar, independentemente da duração da mesma.<sup>172</sup>

Em atenção aos casos de suposta corrupção que ganharam a atenção midiática italiana, envolvendo os recursos orçamentários das despesas eleitorais há alguns anos,<sup>173</sup> percebeu-se um aumento dos projetos de lei, naquele período, objetivando a alteração de algumas regras que disciplinam as formas de financiamento da política.

---

<sup>169</sup> LAGROTTA, Ignazio. *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*. Cacucci Editore, Seconda Edizione. P. 110-112.

<sup>170</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P.82.

<sup>171</sup> LAGROTTA, Ignazio. *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*. Cacucci Editore, Seconda Edizione. P.112.

<sup>172</sup> *Ibidem*. P. 112-113.

<sup>173</sup> A referência é ao "Caso Lusi", em homenagem ao ex-tesoureiro da Margherita, Luigi Lusi, sob investigação pelo crime de conspiração, que supostamente teria desviado o dinheiro dos reembolsos eleitorais, criando orçamentos paralelos. De acordo com o que emergiu das investigações judiciais, após ter transferido o dinheiro para o Canadá, ele os teria feito retornar à Itália por meio do benefício fiscal e os teria investido em imóveis na capital e arredores, depositando o restante em sua conta corrente. Fonte: <[http://archiviostorico.corriere.it/2012/febfبراير/05/conti\\_paralleli\\_Lusi\\_Ecco\\_come\\_co\\_9\\_1202052902.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/2012/febfبراير/05/conti_paralleli_Lusi_Ecco_come_co_9_1202052902.shtml)>



A questão, portanto, assumiu diferentes vieses, com a consequente necessidade de alteração imediata da lei. A introdução de mecanismos capazes de garantir a transparência dos orçamentos dos partidos que receberam recursos, ou como definido pelo legislador, "Restituições eleitorais".

Em 2012, as indicações recomendadas pelo II Relatório de Avaliação sobre a transparência do financiamento dos partidos políticos, sujeitas a verificações periódicas de conformidade, demonstravam a preocupação de Grupos de Estado com o sistema de financiamento e a necessidade de reflexões sobre a matéria.

O GRECO (Groups d'Etats contre la Corruptions / Grupo de Estados contra a Corrupção) monitora a conformidade de seus 49 estados membros com as ferramentas anticorrupção do Conselho da Europa. A atividade de monitorização do GRECO inclui um "procedimento de avaliação", que se baseia nas respostas do país a um questionário e em visitas ao local, seguido de uma avaliação de impacto ("procedimento de conformidade") em que medidas são definidas e tomadas para implementar as recomendações feitas durante a avaliação. É aplicado um processo dinâmico de avaliação mútua e pressão dos pares, combinando a competência dos profissionais que atuam como avaliadores e a presença de representantes dos Estados sentados no plenário.

A ação do GRECO levou à adoção de um número considerável de relatórios repletos de informações concretas sobre políticas e práticas de combate à corrupção na Europa. Esses relatórios identificam os sucessos e as deficiências da legislação nacional, regulamentos, políticas e arranjos institucionais e, ao final, produzem recomendações destinadas a fortalecer a capacidade dos Estados no combate à corrupção e na promoção da integridade institucional dos partidos políticos. A adesão ao GRECO está aberta, em igualdade de condições, aos Estados membros do Conselho da Europa e aos Estados terceiros, tendo seus relatórios de avaliação e conformidade publicados no site do Conselho da Europa-GRECO.<sup>174</sup>

No mesmo ano, no governo Monti, destaque para a aprovação da Lei n. 96 de 2012, definindo regras para a redução da drenagem de capitais a favor dos partidos políticos e, pela primeira vez, se previu que as agremiações políticas devem possuir um ato constitutivo e um estatuto a ser transmitido aos Presidentes da Câmara e do Senado.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> LAGROTTA, Ignazio. *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*. Cacucci Editore, Seconda Edizione. P.113.

<sup>175</sup> LAGROTTA, Ignazio. *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*. Cacucci Editore, Seconda Edizione. P.113.

Uma primeira reforma restritiva veio apenas com o governo Monti (Lei 96/2012), que reduziu o valor dos reembolsos e tentou ditar uma disciplina unitária, mas depois de alguns meses a questão foi resolvida em sua raiz com a já mencionada abolição dos reembolsos eleitorais pelo governo Letta.

Com a lei n. 13 de 2014, suprimem-se os financiamentos públicos diretos aos partidos. Em particular, foram abolidos os reembolsos eleitorais que, haviam de fato substituído nos últimos anos o próprio financiamento, já eliminado com o referendo de 1993. Foram, entretanto, regulamentadas as formas de contribuições voluntárias com benefícios fiscais e contribuições indiretas com base nas escolhas feitas pelos cidadãos a favor de partidos políticos que cumpram os requisitos de transparência e democracia.<sup>176</sup>

#### *As formas de financiamento indireto*

Atualmente, para os partidos com representação no Parlamento, continuam a existir formas de financiamento partidário indireto. Em particular, de acordo com os regulamentos da Câmara (art. 15 co. 4) e do Senado (art. 16 co. 1-2), os grupos parlamentares recebem contribuições para financiar suas atividades institucionais. Esses recursos são desembolsados pelo orçamento da Câmara e do Senado, por sua vez financiados com dinheiro público.

#### ***4.2.2. Resumo da evolução normativa sobre o financiamento dos partidos políticos***

Em 1974, com a “Lei Piccoli” (Lei 195/1974), foi introduzido na Itália o financiamento público dos partidos políticos, para contrariar o suposto conluio entre estes e as grandes potências econômicas surgidas em anos anteriores (por exemplo, no escândalo de Trabucchi). Previam-se duas formas: financiamento dos grupos parlamentares (artigos 3.º e seguintes), o qual observava-se a obrigação de dar 95 por cento do valor recebido aos respectivos partidos, e financiamento da atividade eleitoral para as várias eleições (artigos 1.º a 2.º).

Nos anos seguintes, esses fundos foram aumentados e reformados (em particular a partir da Lei 659/1981), até o referendo de 1993 promovido pelos Radicais sobre a onda emocional do escândalo de Tangentopoli.

---

<sup>176</sup> *Ibidem*. P.115.

Este referendo, vencido pelo "sim", aboliu o financiamento público partidário através de grupos parlamentares, mas não o financiamento da atividade eleitoral (reembolsos eleitorais).

Nos anos imediatamente seguintes, o Parlamento aprovou uma série de leis (Lei 515 de 1993 e Lei 157/1999) com as quais os reembolsos eleitorais foram aumentados e reformados de forma a substituir efetivamente o financiamento, que havia sido abolido, aos partidos.

No novo quadro de financiamento partidário na Itália, observa-se a abolição do financiamento público direto em favor de um sistema de financiamento privado voluntário e para os partidos com representação no Parlamento, continuam a existir formas de financiamento partidário indireto.<sup>177</sup>

#### **4.3. Financiamento dos partidos políticos contemporâneos na Itália. Qual a perspectiva da análise?**

Para melhor definir o alcance da análise, serão levadas em consideração as principais forças políticas atualmente representadas no Parlamento italiano. Aqui, para determinar as características dos partidos existentes na Itália hoje, a análise que se desenvolverá levará em consideração as regras de auto-organização e as formas de financiamento dos principais partidos representados no Parlamento: *La Lega*, *Il Partito Democratico*, *Forza Italia* e o *Movimento 5 Stelle*.

Trata-se de uma análise com horizonte limitado, pois parte da atividade realizada pelos partidos ocorrem segundo regras não positivadas, além da dificuldade em se encontrar dados confiáveis referentes a essas práticas. Apesar disso, a referência aos casos concretos e às regras que os próprios partidos regulamentaram se mostraram úteis para a análise da compatibilidade das normas regimentadas por eles àquela definida no artigo 49 da Constituição italiana, de modo a integrar a sua disciplina e garantir a proteção dos direitos dos associados e eleitores, inclusive superando ou limitando quaisquer práticas internas.<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> LAGROTTA, Ignazio. *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*. Cacucci Editore, Seconda Edizione. P.115-116.

<sup>178</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P.127.

#### 4.3.1. O partido "militante": La Lega

La Lega nasceu formalmente em 1984 com o nome *Lega Autonomista Lombarda*, por iniciativa de Umberto Bossi (que foi seu secretário por mais de vinte anos), como um movimento que visava favorecer o autogoverno da Lombardia e a transformação da Itália em um estado federal. A *Lega Nord per l'indipendenza della Padania* (Liga do Norte pela independência da Padania), por outro lado, nasceu em 1989, quando a *Lega Lombarda* se juntou a outros movimentos autonomistas de algumas regiões do centro-norte da Itália. Após uma fase gradual de afirmações eleitorais em nível local na década de 1990, a Liga do Norte tornou-se a força governante do país pela primeira vez após as eleições políticas de 1994, dentro de uma coalizão de centro-direita. A experiência do governo é curta, mas o partido se consolida como uma força política de importância nacional, ainda que com um consenso eleitoral concentrado nas regiões do norte da Itália, o que o leva ao governo nacional repetidamente em coalizão com outros partidos de centro-direita e, após as eleições políticas de 2018, em coligação com o *Il Movimento 5 Stelle*. A mudança de nome e finalidade da Liga Norte evidencia a transição de um movimento político que baseava seus interesses eleitorais, ideológicos e políticos em uma área limitada - ainda que não definida - do território nacional (a não claramente definida "Padania") e com um fim ligado exclusivamente a essa parte do território - embora com consequências inevitáveis também no resto do território nacional -, a um partido político de âmbito nacional, cuja atividade destinada a transformar a forma do Estado italiano é expressamente inspirada no método democrático atribuível ao art. 49 Constituição italiana, também em virtude das referências à paz e aos métodos eleitorais.<sup>179</sup>

Os movimentos foram: a Liga Lombarda, a Liga Veneziana, o Piemonte Autônomo, a União da Ligúria, a Liga Emilia-Romagna e a Aliança Toscana. Embora a Liga do Norte tenha nascido com uma caracterização territorial, não parece ser considerada como um partido "regional" em sentido estrito, mas talvez como um partido inter-regional ou não estadual, segundo as definições utilizadas por Olivetti,<sup>180</sup> ainda mais se considerarmos que o partido se referia a uma área territorial indefinida do ponto de vista geográfico, histórico e político, a chamada Padânia.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> *Ibidem*

<sup>180</sup> OLIVETTI, M. *Partidos e autonomias em estados compostos: um mapa de problemas*. In: **Federalismi.it**, 2013, n.09, P. 60.

<sup>181</sup> BIFULCO, R. *Partidos políticos e autonomias territoriais*. In: **AA.VV., Partidos políticos e sociedade civil sessenta anos após a entrada em vigor da Constituição**, Anais da XXIII Conferência Anual da AIC, Nápoles, 2009, P. 239.

Essa mudança envolve uma mudança na organização territorial do partido, que passa de uma confederação de "nações" constituídas em nível regional na forma de associações não reconhecidas em onze regiões do centro-norte da Itália e nas duas províncias autônomas.<sup>182</sup>

Para avaliar plenamente a organização e o funcionamento da Lega – e dos demais partidos – é preciso também considerar a relação entre o partido e seus grupos parlamentares. Nesse sentido, o estatuto prevê que o presidente de cada grupo parlamentar se reporte diretamente ao secretário federal e garanta que as iniciativas do grupo e dos parlamentares individuais se desenvolvam dentro das diretrizes traçadas pelo Conselho Federal. As bancadas parlamentares são compostas por deputados e senadores “expressos” pela Lega, devendo a adesão destes últimos a outras bancadas parlamentares, ou a adesão às bancadas da Lega por parlamentares eleitos de listas de outros partidos ser, respectivamente, acordada ou aprovada pelo Conselho Federal.

Portanto, ignorando as diferentes denominações utilizadas para se referir ao partido, cabe observar que, enquanto o estatuto do partido prevê a aprovação do Conselho Federal para permitir a adesão de outros senadores ao grupo, o referido regulamento exige a anuência do secretário federal. Os grupos parlamentares, embora ligados aos partidos, mantêm a sua autonomia, pelo que podem regular de forma independente o seu próprio funcionamento. No entanto, o dispositivo normativo em questão vincula as atividades do grupo às dos órgãos centrais do partido, de modo que não é fácil entender como eventuais antinomias poderiam ser resolvidas.<sup>183</sup>

#### 4.3.1.1. *Financiamento*

Considerando os recursos financeiros do partido,<sup>184</sup> suas receitas consistem em: as receitas provenientes de manifestações ou participações na esfera federal; de subscrições, empréstimos, legados e doações em seu favor; pelas contribuições voluntárias de representantes em órgãos e instituições eletivas; por contribuições voluntárias dos cidadãos, com base na legislação vigente. Os métodos de uso dos recursos disponíveis são estabelecidos pelo Conselho Federal, que também decide como dividi-los

---

<sup>182</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P.127-129.

<sup>183</sup> *Ibidem*. P.140.

<sup>184</sup> Artigos 22º e 23º. *La Lega*.

entre a Lega e as articulações territoriais regionais e delegações territoriais. Os critérios de distribuição são determinados pelo Comitê Administrativo Federal de acordo com as diretrizes adotadas pelo Conselho Federal. A Comissão Administrativa Federal é responsável pela gestão administrativa e econômico-financeira do partido e seus membros são indicados pelo secretário federal, que os escolhe dentre os militantes ordinários com antiguidade mínima de dez anos.

Mesmo na gestão financeira, portanto, confirma-se a centralidade dos órgãos "federais" do partido e de seus "militantes", cujas escolhas não parecem sujeitas a limites pré-estabelecidos particularmente rígidos.<sup>185</sup>

#### **4.3.2. O "partito contenitore": Il Partito Democratico**

O Partido Democrático (PD) nasceu em 2007 reunindo expoentes de diferentes forças políticas, atribuíveis às listas eleitorais da centro-esquerda do Ulivo e da União; os principais partidos que se fundiram nesta nova entidade política são *i Democratici di Sinistra* (os Democratas de Esquerda), o principal partido herdeiro do Partido Comunista Italiano, e *La Margherita*, um partido de centro-esquerda fundado em 2002 e contado entre os herdeiros dos Democratas Cristãos.

A lei atual define o PD como um partido federal formado por eleitores e filiados, com base no princípio da igualdade de oportunidades, conforme o espírito dos artigos 2, 49 e 51 da Constituição italiana.

Segue-se que o estatuto do partido não identifica uma orientação ideológica bem definida, mas, talvez também pela derivação do PD da fusão de diferentes sujeitos políticos, parecer como objetivo primordial justamente o de garantir a maior participação possível dos cidadãos nas escolhas do partido e, conseqüentemente, da política nacional.

Nesse sentido, o PD parece responder à ideia de um partido que envolve os cidadãos na competição pela determinação da política nacional inferida do art. 49 Constituição italiana.

A estrutura "federal" do PD é dividida em sindicatos regionais e províncias autônomas e círculos, que constituem as unidades organizacionais básicas através das quais os membros participam da vida do partido. Além disso, está prevista a conferência dos secretários regionais e secretários provinciais de Trento e Bolzano como órgão de

---

<sup>185</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P.141.

representação federal do partido, coordenação da iniciativa política e das opções organizativas numa relação de cooperação leal entre o nível nacional e os sindicatos regionais e províncias autônomas. As medidas sancionatórias contra as divisões territoriais do partido podem ser tomadas pelo secretário nacional e, contra os clubes, pelos secretários regionais, de acordo com os procedimentos previstos no estatuto.<sup>186</sup>

#### 4.3.2.1. *Finanziamento*

Quanto às modalidades de financiamento do PD, o estatuto prevê que este seja “constituído pelos recursos previstos na lei, pelas “quotas de adesão”, pelos donativos dos eleitos e pelos donativos das campanhas de autofinanciamento.<sup>187</sup> A taxa de inscrição é a modalidade pela qual (apenas) os membros cumprem o dever de apoiar financeiramente as atividades políticas do partido.<sup>188</sup>

Quanto à distribuição dos recursos entre as divisões territoriais do partido, o estatuto reconhece, em primeiro lugar, a sua autonomia patrimonial, para depois indicar as modalidades da divisão. As contribuições dos eleitos nas administrações locais, os rendimentos dos partidos democráticos, a adesão, bem como qualquer outro recurso de autofinanciamento a nível local destinam-se às articulações territoriais. A distribuição de recursos entre os níveis regional, provincial, territorial e os clubes é estabelecida pelo Regulamento Financeiro Regional de acordo com os princípios contidos no próprio Regulamento. Quando o financiamento decorrer de disposições legais para o financiamento de campanhas eleitorais, os recursos relativos ao financiamento das eleições regionais e locais são imediata e integralmente transferidos para os órgãos diretivos do PD. Uma parte não inferior a 50% dos recursos transferidos para os sindicatos regionais a título de reembolso eleitoral é dividido entre os sindicatos provinciais e territoriais na forma de transferências e/ou serviços de acordo com os critérios definidos pelo Regulamento Financeiro Regional ou, na sua ausência, proporcionalmente ao número de eleitores de cada Província.<sup>189\_190</sup>

---

<sup>186</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P. 144-145.

<sup>187</sup> Art. 2º PD.

<sup>188</sup> Art. 1º PD.

<sup>189</sup> Art. 34º PD.

<sup>190</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P.159.

Segundo Bellotto, é difícil definir quantos são realmente membros dos partidos italianos, dada a falta de transparência dos partidos nesse sentido. Os dados mais recentes disponíveis sugerem que o Partido Democrático seria o partido com maior número de membros na Itália e seria o que tem recebido a maior parte do financiamento público indireto, o que seria no mínimo paradoxal.<sup>191</sup>

Na Itália, saber o número efetivo de inscritos nos partidos não é tarefa simples, considerando a falta de transparência dos partidos a esses dados. O Partido Democrático, provavelmente, possui o maior número de membros, totalizando cerca de 400.000; o Movimento *5Stelle* cerca de 135.000; a *Lega* cerca de 122.000; e *Forza Italia* cerca de 100.000.

#### **4.3.3. O partido do líder fundador: Forza Italia**

O *Forza Italia* (FI) é um partido político fundado em 1994, cujo líder é Silvio Berlusconi desde sua fundação. No mesmo ano de sua fundação, o partido participou pela primeira vez das eleições políticas, resultando no partido com maior apoio político naquele ano e na formação de coalizões com outras forças políticas de centro-direita, favorecendo o nascimento do primeiro governo liderado pelo próprio Berlusconi. Em 2008, a FI, juntamente com outras forças políticas de centro-direita (em particular, a Aliança Nacional), se fundiram numa nova entidade política, *Il Popolo della Libertà* (PDL). Em 2013, no entanto, o PDL se dissolve e a maioria de seus membros se junta à ala renascida da FI.

O estatuto define a FI como uma “associação de cidadãos que se reconhecem nos ideais das tradições liberal democrática, católica liberal, laica e reformista europeia. Inspiram sua ação política em valores universais de liberdade, justiça e solidariedade, trabalhando concretamente na defesa do primado da pessoa em todas as suas expressões, para o desenvolvimento de uma economia de mercado moderna e para uma correta aplicação do princípio da subsidiariedade”<sup>192</sup>

Como se depreende das suas funções, o presidente do partido tem um papel central na organização da FI, podendo designar poderes que não estão sujeitos a qualquer forma de controle. Além disso, ele pode contar com a colaboração de um Conselho formado por

<sup>191</sup> Os dados estão disponíveis no site do Ministério da Economia e Finanças ([www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)), que também mostra que o M5S não participa deste financiamento por não estar inscrito no registo nacional dos partidos políticos.

<sup>192</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P.161.



expoentes - também externos ao movimento – dotados de prestígio e relevância política, cultural, profissional e social. O Conselho, nomeado pelo presidente, tem a tarefa de fornecer-lhe indicações e propostas, bem como elaborar estudos e reflexões sobre as principais questões políticas.<sup>193</sup>

Outro aspecto que merece destaque diz respeito à ausência de limites ao número de mandatos que o presidente pode exercer. Limites desse tipo seriam particularmente necessários em um partido com uma liderança monocromática tão forte, mas sua ausência permite que a mesma pessoa seja constantemente eleita para liderar o partido. Esse é um aspecto característico do FI, pois, desde sua fundação, o partido é liderado por seu líder histórico, Silvio Berlusconi, independentemente dos resultados eleitorais do partido, que, portanto, não são capazes de provocar uma mudança em sua liderança, tampouco, a afirmação de propostas políticas alternativas dentro do partido, que podem se tornar majoritárias e produzir uma mudança na classe dominante e na direção política da FI.<sup>194</sup>

O partido tem, portanto, uma estrutura central reconhecida nos poderes e atribuições do presidente, que nomeia os membros de sua inteira confiança para a ocupação de cargos na administração do partido estrategicamente por ele definidos. Desta forma, o pluralismo interno tende a ser muito reduzido, tanto a nível nacional como regional, dificultando eventuais articulações internas com vistas a mudança na liderança e direção política. Os métodos de seleção dos candidatos previstos no estatuto do FI também confirmam que, embora garantindo um papel formalmente igualitário a todos os escritos e, a despeito de possuírem uma estrutura territorial articulada, o partido tem uma marcada organização verticalizada, uma vez que os órgãos diretamente ligados ao presidente são decisivos para a seleção das candidaturas, em cujo processo os membros não estão efetivamente envolvidos.

Particularmente interessante é o artigo do estatuto que atribui ao Comitê da Presidência a tarefa de coordenar as atividades do partido e dos grupos parlamentares. Dessa forma, de fato, um órgão partidário, liderado por seu presidente e composto também pelos líderes dos grupos da Câmara e do Senado, deveria, segundo o estatuto, ser capaz de influenciar as escolhas dos grupos parlamentares.

Essa disposição também é relevante porque os Regimentos Internos das duas bancadas parlamentares que compõem a FI reconhecem uma autonomia “formal” das bancadas do partido, além de garantirem a liberdade de consciência dos deputados e senadores sobre

---

<sup>193</sup> *Ibidem.*

<sup>194</sup> *Ibidem* P.165.

questões de natureza ética. A despeito do reconhecimento da aludida autonomia formal, a regulamentação do grupo parlamentar no Senado deixa ao seu presidente a tarefa de promover a ação do grupo, segundo as diretrizes estabelecidas por sua assembleia, "de acordo com a linha decidida pelo movimento político *Forza Italia*", uma vez que, como vimos, o presidente do grupo faz parte da Comissão da Presidência do Partido, coordenador das atividades de ambos; sendo factível, que o presidente do grupo constitua uma aliança entre o partido e o grupo visando garantir uma determinada diretriz política.<sup>195</sup>

#### 4.3.3.1. *Financiamento*

Por fim, considerando as formas de financiamento do FI, o estatuto do partido prevê que suas atividades sejam financiadas por meio de cotas pagas pelos sócios, cotas de clubes e outras associações reconhecidas pelo estatuto do partido, contribuições voluntárias de sócios ou de terceiros, contribuições dos eleitos em assembleias representativas, contribuições públicas, sob escritura pública e qualquer outra atividade de cobrança permitida por lei. A tarefa de determinar os critérios de alocação de recursos entre os órgãos nacionais e periféricos do partido cabe à Comissão de Presidência, no entanto, no que diz respeito às cotas de filiação, se espera que cada filiado se destine a financiar as atividades dos órgãos, na proporção de 20% destinados à sede nacional e 80% aos órgãos locais.<sup>196</sup> Esta última disposição é de indiscutível importância, porquanto garante uma forma mínima de financiamento para as sedes locais do partido, sendo a gestão financeira da totalidade dos recursos reservada a um órgão nacional, presidido pelo líder do partido, Silvio Berlusconi.<sup>197</sup>

#### 4.3.4. *O partido Matryoshka: Il Movimento 5 Stelle*

O Movimento 5 Stelle (M5S) foi fundado em 2009 pelo comediante Beppe Grillo e pelo empresário Gianroberto Casaleggio, retomando a experiência do movimento Amici di Beppe Grillo e à atividade das listas cívicas *Cinque Stelle*. O movimento nasceu em

---

<sup>195</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P.170.

<sup>196</sup> Ver artigo 45.º estatuto da FI.

<sup>197</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P. 171.

nítido contraste com a política "tradicional" e partidária, apoiando formas de democracia direta favorecida pelo uso da internet.

Quanto às candidaturas, por exemplo, o estatuto prevê que “(o) Político-Chefe, ouvido o Fiador, tem o direito de avaliar a compatibilidade da candidatura com os valores e políticas do Movimento *5 Stelle*, manifestando qualquer opinião negativa sobre a oportunidade de aceitar a candidatura”.<sup>198</sup>

Portanto, inobstante os membros poderem se candidatar e votar na seleção de candidatos, a última palavra sobre a escolha dos candidatos é de qualquer forma deixada ao líder político e ao fiador, que, de fato, podem decidir quais devem ser os candidatos do M5S em qualquer eleição. O estatuto não prevê nenhuma regra sobre a possibilidade de impugnação da decisão do líder político, impedindo que o candidato que, inobstante seja o mais votado, assuma o controle do partido caso não tenha a aprovação do líder.<sup>199</sup>

É necessário afirmar que o regulamento do grupo parlamentar estabelecido no Senado e o estatuto daquele constituído na Câmara<sup>200</sup> são quase idênticos e que a sua disciplina e as disposições do estatuto do M5S traçam uma estreita ligação entre os grupos parlamentares, o M5S e as plataformas telemáticas utilizadas para o exercício das atividades do M5S.

A partir da composição dos grupos, eles são formados por senadores e deputados eleitos nas listas eleitorais marcadas com a marca "Movimento *5 Stelle*" que, tendo assinado o regulamento do grupo e o código de ética, declararam aderir à presidência da Câmara a que pertencem. Podem ser avaliados os pedidos de filiação de senadores previamente inscritos em outros grupos, desde que não inscritos em outro partido, não tenham exercido mais de um mandato eletivo além daquele em curso e tenham aceitado e assinado previamente o Código de Ética. Esses pedidos de adesão devem ser confirmados pelo presidente do grupo.<sup>201</sup>

Outro elemento de ligação entre as bancadas parlamentares do M5S e o próprio movimento é representado pela escolha daqueles que estão destinados a ocupar cargos dentro de cada bancada parlamentar. Noutras palavras, o presidente do grupo não é escolhido pelos membros do próprio grupo parlamentar, mas é proposto pelo líder político

---

<sup>198</sup> Art. 3º. M5S

<sup>199</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim.

<sup>200</sup> Fonte: [www.ilblogdellestelle.it](http://www.ilblogdellestelle.it), encontra-se em anexo o regulamento e estatuto de cada grupo como parte integrante dos mesmos c/c art. 1 do estatuto e regulamento dos grupos parlamentares

<sup>201</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P. 195.

do movimento e esta proposta deve ser “ratificada” pela assembleia do grupo; além disso, o presidente do grupo parlamentar pode ser demitido pelo chefe político do Movimento 5 Stelle.<sup>202</sup> O presidente, assim “eleito”, nomeia os vice-presidentes, secretários e tesoureiro do grupo, novamente por proposta do líder político.<sup>203</sup> Essas modalidades de seleção dos órgãos internos dos grupos parlamentares são contempladas apenas pelo M5S, uma vez que todas as demais forças políticas que formaram grupos no Parlamento na XVIII Legislatura deixam essa seleção para os membros do grupo. A escolha das outras forças políticas parece perfeitamente compreensível, se considerarmos que os regulamentos parlamentares deixam o poder de nomear os órgãos de governo dos grupos parlamentares aos próprios membros dos grupos.<sup>204</sup> As regras contidas nos textos de autorregulação dos grupos parlamentares do M5S, por outro lado, parecem não só manifestar uma centralização de poder criticável na cabeça de um corpo monocromático do partido,<sup>205</sup> como aparecem claramente em contraste com os regulamentos parlamentares.<sup>206</sup>

#### 4.3.4.1. Financiamento

Quanto ao financiamento do movimento, a declaração de transparência não contém informação a este respeito, enquanto o estatuto esclarece a desnecessidade do pagamento de qualquer taxa de inscrição por seus membros.<sup>207</sup>

Além disso, está previsto que a Comissão de Garantia possa regular, desde que seja com regulamento proposto pelo líder político e aprovado pela própria Comissão de Garantia, as formas pelas quais os membros podem fazer doações voluntárias ao M5S, para a arrecadação de fundos destinados ao financiamento de suas atividades.<sup>208</sup>

---

<sup>202</sup> Ver art. S, co. 2º, regulamento do grupo M5S no Senado e o mesmo artigo do estatuto do grupo M5S na Câmara.

<sup>203</sup> Ver art. 6, co. 1º, regulamento do grupo M5S no Senado e o mesmo artigo do estatuto do grupo M5S na Câmara.

<sup>204</sup> Ver art. 15, co. 2, reg. Senado. e arte. 15, co. 2, reg. Câmara.

<sup>205</sup> Essas previsões levam S. CURRERI, *Constituição*, cit., P. 11, para perguntar: "(por mais arriscado que pareça, (...) se você estiver na presença de uma associação que persiga fins diretamente políticos com uma organização hierárquica interna de tipo militar (art. 18.2 da Constituição e 1.4 do Decreto Legislativo n.º 43/1948), em que os órgãos sociais não são contestáveis por não serem expressão exclusiva da vontade de seus membros".

<sup>206</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P. 200.

<sup>207</sup> Art 14, letra a estatuto M5S.

<sup>208</sup> Art 14, letra b estatuto M5S.

A partir dessas previsões escassas, dois dados de algum interesse podem ser deduzidos. A primeira é a confirmação da posição relevante do líder político dentro do Movimento 5 *Stelle*, notadamente, quando consideramos que a ele também é assumida a função de tesoureiro. A segunda é que o financiamento do movimento se baseia principalmente na contribuição dos eleitos e em qualquer financiamento privado, do qual não é fácil conhecer o credor e a entidade, uma vez que o M5S não participa do financiamento público indireto.<sup>209</sup>

#### 4.4. Fecho

Examinadas as regras de auto-organização e financiamento das principais forças políticas representadas no Parlamento italiano, é possível resumir os seus traços comuns e distintivos, antecipando que da análise emergem diferenças significativas entre os partidos individuais, tanto que um modelo uniforme não pode ser identificado.

Nota-se, que todos os partidos examinados sofrem o impacto da personalização da política, o que potencializa o papel de sua liderança monocromática, bem como, não raras vezes, alguma ausência de uma orientação ideológica clara. De fato, somente para a *Forza Italia* pode-se considerar que o líder partidário tem um papel primordial tanto do ponto de vista midiático e eleitoral, quanto dentro da organização do partido. Noutras palavras, o líder histórico da FI representa a imagem do partido nas disputas eleitorais e é também o verdadeiro detentor das escolhas organizacionais e políticas do partido, além de ter sido fundamental em seu financiamento.

Analisando os partidos *La Lega* e *IL Partito Democratico*, parece haver uma diferença notável entre ambos, que se revela pelo envolvimento periódico de membros e eleitores neste último, tornando a liderança mais efêmera, enquanto a valorização apenas de "militantes" na Lega parece garantir maior estabilidade para o líder e a classe dominante, que o apoia.

Quanto ao Movimento 5 *Stelle*, a análise é mais complexa. De fato, é evidente que neste a personalização da política desempenhou um papel marcante, levando a distinguir a posição do fiador da do líder político; entretanto, mesmo que este último tenha assumido relevância midiática importante, não parece ser capaz de determinar ao mesmo tempo a organização e o funcionamento do movimento.

---

<sup>209</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P. 201-202.

Esta leitura também parece ser confirmada pela importância que cada uma das partes reconhece na assembleia que representa os membros: de fato, enquanto na FI, na *Lega* e no PD a assembleia, inobstante a sua composição segundo regras diferentes e com atribuições diversas, desempenha um papel de controle significativo, o qual, não pode ser totalmente ignorado pelos líderes partidários. No M5S, a assembleia de membros parece ser delegada para ratificar as escolhas do líder político e do fiador, atuando como instrumento de fortalecimento do poder da liderança, que, aliás, nem sempre é claramente definida. Parece ser compartilhada, portanto, a constatação de que a verdadeira peculiaridade do Movimento *5 Stelle* não está representada pela aparente valorização da democracia direta; ao contrário, é representada pela “singularidade absoluta da organização interna”, verticalizada na figura do líder, em que são definidos os trilhos por onde percorrerão todas as decisões políticas do partido. Nota-se, portanto, a falta da separação de competências, no sentido constitucional, e a suposta “democracia” que emerge é incompatível ao correspondente método democrático previsto no artigo 49 da Constituição italiana.<sup>210</sup>

Por conseguinte, feitas essas considerações acerca dos partidos políticos contemporâneos na Itália, pelo menos três conclusões podem ser empreendidas: em primeiro lugar, deve-se notar que os partidos políticos contemporâneos seguem módulos organizacionais e de financiamento que diferem significativamente entre si. Em segundo, a despeito da existência formal de regras estatutárias atraindo um número importante de eleitores para se filiarem aos partidos, supostamente, favorecendo a um amplo envolvimento de pessoas nos temas relacionados à política, objetivamente, o que se conclui parece não ser tão democrático assim. Nota-se clara a violação à norma democrática definida por Robert Dahl em seus ensinamentos sobre o tema- a inclusão dos cidadãos nos projetos políticos de um governo democrático. Preleciona o autor que a falta de vozes de grupos excluídos de participação nesses projetos políticos partidários impede que sejam protegidos os seus interesses fundamentais, o que por consequência, acaba por violar o Princípio da Igualdade Intrínseca, fundamental na compreensão do tema. Tal princípio, pressupõe a necessidade de consideração ao bem de cada ser humano intrinsecamente constituído. Dahl nos ensina, que no governo de um estado democrático o seu

---

<sup>210</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P. 207

representante deve dar igual peso ao bem e aos interesses de todas as pessoas ligadas por suas decisões. Notamos que o acesso pelos filiados à elaboração das normas que regulamentam os estatutos dos partidos, tal qual às decisões políticas partidárias, são meramente fictícios. A figura do líder partidário é determinante na política italiana, arriscando pôr em causa a concorrência cidadã, pressuposto democrático na efetividade da política nacional, nos termos do artigo 49 da Constituição.<sup>211</sup>

A terceira conclusão a que chegamos nos permite afirmar que a transparência das formas de financiamento dos partidos também melhora a sua democracia interna, pois, na ausência de certas regras sobre os fundos disponíveis para os partidos, a gestão desses recursos corre o risco de ser prerrogativa apenas dos dirigentes das agremiações partidárias, que assim se fortaleceriam em detrimento dos demais dirigentes e filiados.<sup>212</sup>

Pelo exposto, a ausência de uma disciplina orgânica, aliada a sucessão de intervenções regulatórias nem sempre consistentes, a recusa em se delinear um sistema objetivo e transparente de financiamento público direto, a existência de certos requisitos na legislação nem sempre claramente definidos atuando como instrumento de fortalecimento do poder da liderança, parecem limitar a capacidade do legislador em reestruturar a organização e o sistema de financiamento dos partidos políticos contemporâneos na Itália.<sup>213</sup> Dentro dos espaços deixados livres pela disciplina legislativa e respeito ao direito associativo, os partidos podem ter amplas margens para decidir sobre como se organizar politicamente, com consequente crescimento da valorização de sua autonomia interna representada pela importância de suas regras de auto-organização e financiamento. Tal diretriz, pode ter sido responsável pelo fortalecimento da verticalização do sistema político nacional na presença determinante dos líderes partidários.<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P. 210.

<sup>212</sup> Nesse sentido G. PASQUINO, Art. 49, cit, p. 37. Sobre a relação entre o financiamento dos partidos políticos e os vínculos internos aos partidos ver. CLEMENTI, F. *Primeiras considerações em torno de uma lei que rege os partidos políticos*. In **Federalismi.it**, 2015, n. G, parte. pág. 6-7; sobre a ligação entre a falta de regulamentação legal dos partidos políticos e um certo tipo de legislação sobre o financiamento dos mesmos, TARLI BARBIERI, G. *O financiamento dos partidos e o custo da política na Itália: existe uma anomalia italiana?* In MERLINI, S. (editado por), *La democrazia*, cit., P 93 e seguintes. Sobre este ponto já ELIA, L. *Introdução*, cit., P. 11.

<sup>213</sup> VERZICHELLI, L. *Dinâmica democrática, modelos partidários e financiamento político. A Itália em perspectiva comparada*, In TARLI BARBIERI, G.; BIONDI, F. (editado por), *Financiamento*, cit, p: 472, fala de "uma onda de micro-intervenções incrementais e acidentais da classe parlamentar".

<sup>214</sup> CODUTI, Daniele; GIAPPICHELLI, G. *Per una Koiné Costituzionale. Regolare i partiti politici contemporanei*, Editore Turim. P. 121-122.

Não surpreendentemente, o d.d.l. COMO. 653, XVIII Legislatura, "Disposições destinadas a tornar efetivo o direito dos cidadãos de contribuir com um método democrático para a determinação da política nacional na implementação do artigo 49 da Constituição"; pretende induzir os partidos a fortalecer as regras estatutárias que protegem a democracia interna e incentivá-los a utilizar o chamado primário vinculando essas escolhas ao reconhecimento do financiamento público.



## CONCLUSÃO

O capital é o responsável por influenciar o resultado das eleições em diversas democracias ocidentais e em diferentes sistemas político-partidários. Os desdobramentos práticos da relação solidificada entre o dinheiro e a política revelam um abismo entre esta e a democracia popular.

Os partidos políticos, no âmbito das democracias constitucionais, assumem uma função central - o de fundamentar a democracia direta. A partir de teses de teóricos do constitucionalismo, surge a máxima de que o povo exerce o poder do Estado diretamente por intermediação dos partidos políticos. Inobstante isso, surgem os conflitos entre os objetivos definidos pelos próprios partidos políticos relativos aos processos de formação das vontades, suas regras de auto-organização e de financiamento.

Os conflitos emergem não apenas nos critérios estabelecidos pelas regras de financiamento eleitoral, que ensejam disputas desleais com o emprego de vultosos recursos financeiros aos partidos políticos em período de campanha eleitoral; mas, igualmente, pelos métodos de auto-organização das agremiações partidárias que adotam regramentos obscuros aptos a favorecerem as prerrogativas de líderes partidários, ou, permanência de oligarquias internas.

As discussões teóricas que enriquecem a temática do financiamento dos partidos políticos no país, se fundamentam, em síntese, na ponderação de que eventual regra legislativa contribui, ou não, para o distanciamento do sistema político nacional às regras democráticas. Os argumentos teóricos levados a efeito, neste sentido, não devem se afastar do contexto do Constitucionalismo, o qual, entrega à jurisdição constitucional a efetividade dos valores fundamentais à centralidade da pessoa no ordenamento jurídico.

Noutras palavras, esse ideário ganha contornos mais estruturados na medida em que se fortalece a ideia de que a Constituição não se resume a um sistema normativo definidor de regras rígidas regulamentadoras das atividades políticas do Estado, e sim, um complexo sistema de valores que se infiltra por todo o tecido normativo jurídico, essenciais para a dignidade das pessoas, para o correto funcionamento das engrenagens do regime democrático e, capazes de impulsionar o Estado-Juiz para uma atuação positiva objetivando a consecução destes princípios fundamentais estabelecidos no texto constitucional.

A crise de representação, traduzido como um dos problemas das modernas democracias, tem se manifestado pela prova do abismo que se verifica entre o poder político e a democracia popular, manifesta na relação entre o poder econômico e a política, assim como as suas implicações no processo decisório dos governos e na construção e execução de políticas públicas; que cada vez mais, se distanciam das necessidades elementares do corpo social.

Esse abismo criado no relacionamento que, diga-se de passagem, deveria ser fraterno, ou, minimamente próximo, ganha publicidade nas exposições midiáticas dos supostos esquemas de corrupção envolvendo os agentes da Administração Pública e os grupos econômicos ligados ao governo.

O desafio na pesquisa foi demonstrar a efetiva influência do capital nos resultados eleitorais. Para tanto, preliminarmente, foi realizada a análise dos dados fornecidos pelo TSE, que indicam as principais fontes de receitas de financiamento no Brasil, o Fundo Partidário e as doações privadas, tendo como parâmetro o período entre os anos de 1998 até 2016. Concluiu-se, pois: o maior volume de financiamento das organizações partidárias nacionais são representados pelos recursos públicos e pelas doações empresariais; o valor arrecadado pelas agremiações partidárias nos anos eleitorais (em eleições municipais ou nacionais) mais que dobra em relação aos anos sem eleição; nestes, o papel das doações empresariais também cresce, mas em nenhum momento se equipara aos valores do fundo partidário (o fundo partidário é composto por um valor fixo por eleitor, ajustado pela inflação, acrescentando-se as multas aplicadas pela Justiça Eleitoral aos partidos políticos, candidatos e eleitores (em situação irregular) e contando, ainda, com a participação de eventuais valores adicionais definidos pelo legislador); entre os anos de 2007 a 2016, os partidos grandes receberam menos valores dos recursos do Fundo Partidário, do que lhes corresponderia, segundo a distribuição proporcional dos votos, enquanto os pequenos partidos foram favorecidos.

Em relação aos dados do volume do financiamento e a distribuição dos recursos entre os partidos realizados pelas doações empresariais, pode-se concluir que: Nos anos não eleitorais, os dados apontam para patamares substancialmente inferiores quando comparados aos períodos eleitorais; enquanto os recursos públicos em larga medida seguem um padrão de neutralidade, reproduzindo a proporcionalidade das forças dos partidos, os recursos das empresas apoiam alguns partidos selecionados e negligenciam os outros; os doadores empresariais concentram seus recursos em poucos partidos. Neste ponto, acompanham a lógica da estruturação das disputas eleitorais para presidente no

período, polarizada em torno de dois blocos partidários; os partidos que apresentam candidatos à Presidência ou à Vice-Presidência são os preferidos das empresas; dois padrões distintos de doação: em períodos de estabilidade, com alta probabilidade de reeleição do governo do momento, as empresas apoiam os partidos do presidente e do vice-presidente. Isso demonstrou-se bastante evidente, no período de 2005 a 2013, quando o Partido dos Trabalhadores se manteve hegemônico na Presidência da República com amplo apoio das empresas ao PT. Inobstante isso, em períodos de maior competitividade e possibilidade de transição de poder, as empresas oscilam os seus apoios (oposição/situação).

Tais reflexões nos permitem concluir que, fatalmente, é decisiva a influência do dinheiro nos resultados eleitorais, bem como, é possível afirmar que os valores das doações empresariais aos partidos políticos são condutas estrategicamente instrumentalizadas na dinâmica do processo eleitoral; no entanto, não podemos pressupor, com base nos dados testilhados, que tal conduta das empresas objetivava a promoção de seus interesses. É possível se demonstrar as ações das empresas, sugerindo as supostas desigualdades de condições de financiamento e disputa eleitoral pela análise dos dados obtidos, os quais indicam que no gráfico em que se verificou a distribuição dos recursos de pessoas jurídicas por seção da CNAE (Código Nacional de Atividade Econômica-código indicador das operações e atividades realizadas pelas empresas), nota-se: uma atratividade exercida pelo sistema de financiamento eleitoral sobre importantes segmentos empresariais de variados setores da economia, sugerindo uma aproximação dessas empresas com o Governo Federal.

Em relação ao gráfico que analisa as contribuições de campanha e o resultado das eleições, nota-se: uma progressão no valor médio arrecadado por voto recebido percebida a cada eleição para todos os cargos; o aumento nos valores doados para as eleições proporcionais dos deputados quando comparados aos valores nas eleições majoritárias dos Governadores, Senadores e Presidente.

Sem embargo do entendimento de abalizadas vozes na doutrina, a exemplo de Bruno Carazza, defendendo que a ênfase dos grandes projetos de infraestrutura do Governo Federal nos últimos anos – como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Minha Casa Minha Vida, os investimentos na exploração do pré-sal, as obras para os megaeventos esportivos de 2014 e 2016, a retomada dos programas de concessão de infraestrutura etc. podem ter estimulado as doações de campanha provenientes de empresas da indústria de transformação,

do setor de construção, da indústria extrativa e das áreas de água, esgoto, eletricidade e gás; sendo pragmático, penso, bastante possível a existência de outras variantes que podem interferir no resultado da pesquisa.

No capítulo quatro foi analisada e discutida a experiência italiana na democracia partidária e as suas formas de financiamento.

Demonstrou-se que no período do pós-guerra, do ponto de vista jurídico, no entanto, a constitucionalização dos partidos políticos parecia uma consequência natural da afirmação do Estado democrático, a despeito da regulamentação partidária não ter ocorrido. Isto se deve, em parte, pelas circunstâncias políticas vividas pelo país naquele período histórico. Por ocasião da Guerra Fria, a Itália ostentava uma espécie de "bipartidarismo imperfeito" e, conseqüentemente, a falta de alternância de forças políticas no governo, somado à presença do mais forte partido comunista da Europa ocidental e suas condições às superpotências, o potencial risco da interferência do Estado na vida interna dos partidos que demonstrassem algum perfil ideológico "anti-sistema", foram determinantes para a exclusão do jogo democrático e a desconfiança da regulamentação partidária.

Mesmo, posteriormente à queda do Muro de Berlim e, a substancial mudança no cenário político global, não houve na Itália uma releitura integral do método democrático pelos partidos políticos. Não se verificou a interposição legislativa no país regulamentando as atividades das agremiações partidárias à luz da Constituição Italiana, notadamente, no que diz respeito à sua organização interna.

Ao analisarmos as principais forças políticas contemporâneas no Parlamento Italiano, no que diz respeito às suas regras de financiamento e auto-organização, é possível resumir os seus traços comuns e distintivos. Em particular, todos os partidos examinados sofrem o impacto da personalização da política, o que potencializa o papel de sua liderança monocromática e sugerindo uma verticalização do sistema político na figura do líder partidário.

Nota-se, que os partidos políticos contemporâneos seguem módulos organizacionais e de financiamento que diferem significativamente entre si. Inobstante a existência formal de regras estatutárias atraindo um número importante de eleitores para se filiarem aos partidos, supostamente, favorecendo a um amplo envolvimento de pessoas nos temas relacionados à política, objetivamente, o que se conclui parece não ser tão democrático assim. Da análise, pode-se interpretar alguma violação à norma democrática definida por Robert Dahl em seus ensinamentos sobre o tema- a inclusão dos cidadãos

nos projetos políticos de um governo democrático. Preleciona o autor, que a falta de vozes de grupos excluídos de participação nesses projetos políticos partidários impede que sejam protegidos os seus interesses fundamentais, o que por consequência, acaba por violar o o Princípio da Igualdade Intrínseca, pressupondo a necessidade de consideração ao bem de cada ser humano intrinsecamente constituído. Conclui-se que, no governo de um estado democrático o seu representante deve dar igual peso ao bem e aos interesses de todas as pessoas ligadas por suas decisões.

Notamos que o acesso pelos filiados à elaboração das normas que regulamentam os estatutos dos partidos, tal qual às decisões políticas intrapartidárias, têm se mostrado obscuras, evidenciando, pois, o fortalecimento da figura do líder partidário. A figura do líder partidário é determinante na política italiana, arriscando pôr em causa a concorrência cidadã, pressuposto democrático na efetividade da política nacional, nos termos do artigo 49 da Constituição.

Em análise comparada, restou-se evidenciada alguma semelhança (neste aspecto, infeliz) entre o Brasil e a Itália, na relação dos escândalos de corrupção que assolaram os dois países como causas prováveis para a mobilização do Parlamento na efetiva regulamentação legislativa do tema do financiamento dos partidos políticos. Na Itália, em 1974, sob a argumentação de supostas práticas de corrupção entre os partidos políticos e os grandes grupos econômicos que financiavam as agremiações políticas voltadas para a satisfação de seus interesses (escândalo Trabucchi), foi criada a Lei nº 195/1974, introduzindo o financiamento público dos partidos políticos.

No Brasil, o escândalo do caso “Collor-PC Farias”, revelou um forte esquema de corrupção, por meio do “caixa-dois” de campanha, que subsidiaram as investigações das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito. Tal fato, foi decisivo para regulamentação legislativa da matéria no país, sendo, portanto, aprovada a Lei 8.713/1993 regulamentando o novo modelo de financiamento eleitoral no Brasil. Posteriormente, em 2005, o país, novamente toma conhecimento de novas condutas ilícitas envolvendo o tema do financiamento da política. Parte das revelações se referia às prestações de contas incompletas de partidos e candidatos, indicando falhas no que tange à fiscalização da prestação de contas ao Poder Público e a adequada responsabilização dos infratores nas esferas pertinentes.

Na Itália, nos anos seguintes, novos escândalos tornaram-se públicos, mobilizando, novamente, o Parlamento italiano a inovações legislativas regulamentando

a matéria do financiamento. Citem-se o “caso Lusi” em homenagem ao ex-tesoureiro da Margherita, Luigi Lusi e o escândalo Tangentopoli.

O quadro exposto, traduzido pela ausência de uma disciplina orgânica, somada às constantes, mas nem sempre sólidas intervenções legislativas regulamentado a temática da organização dos partidos políticos italianos, tal como, a falta de uma sistematização transparente com critérios objetivos de financiamento público por meio de um Fundo Partidário e, a existência de certos requisitos incógnitos na legislação que trata da matéria dos partidos políticos, contribuem inexoravelmente, como instrumentos de fortalecimento da figura do líder partidário no país em contraposição ao sentimento de desafeição de parcela importante dos cidadãos pelos partidos tradicionais com traços marcadamente populistas.

Dentro dos espaços não ocupados pelas disciplinas legislativas e em atenção ao direito associativo preconizado no texto constitucional, os partidos acabam por possuírem amplas margens decisórias sobre a sua organização, com o conseqüente crescimento da valorização de sua autonomia interna representada pela importância de suas regras de auto-organização e financiamento.

Por tudo isso, tais reflexões nos permitem concluir que essas diretrizes assumidas pelos partidos políticos italianos, podem ter sido a responsável pelo hiato entre a democracia contemporânea e a política nacional, manifestada no fortalecimento da verticalização do sistema político na presença determinante dos líderes partidários; reafirmando assim, as inquietudes mencionadas por estudiosos na matéria, apontando como um dos problemas centrais na democracia contemporânea, a crise de representação.

Compreender o complexo sentido dos sistemas políticos nas democracias nos remete, inicialmente, à sua definição exarada por Robert Dahl: sistema político é a estrutura persistente das relações humanas que envolva controle, influência política, autoridade e poder.

A conquista do poder, este como pressuposição para a constituição do sistema político, pelo exposto, nos induz à reflexão sobre os complexos efeitos que o poder produz nas relações humanas, à luz de teorias filosóficas e, inicialmente, nos remete a compreender a sua manifestação nos indivíduos. Consoante Foucault, se entendemos o poder também como algo que forma o sujeito, que determina a própria condição da sua existência e a trajetória de seus desejos, o poder vai além daquilo a que nos sujeitamos, e de modo bem definido, é aquilo de que dependemos para existir.

As aflições causadas pela constatação do abismo existente entre a política e a democracia partidária, pelas revelações do poder caracterizador da submissão dos dominados pelos dominadores, foram retratadas na obra de Umberto Eco, *O Nome da Rosa*. Razão pela qual, fiz alusão no início dos quatro capítulos desta dissertação aos trechos da brilhante obra italiana. Umberto Eco, descreve a disputa entre o poder econômico, que ora ocorre dentro das ordens religiosas ora ocorre entre a aristocracia e a plebe.

No entanto, podemos concluir que os temas centrais de *O Nome da Rosa* tratam de aspectos que se relacionam à nossa própria existência, enquanto seres comunitários que somos. A supressão do papel do Poder Público e dos mecanismos repressores desenvolvidos pelas instituições que os representam, nos permitem compreender melhor a relação entre o sistema político e a busca incessante do homem pela conquista do poder. Tais aspectos, por serem inerentes à própria condição humana, por ostentarem a própria condição de existência do homem, são invariavelmente atemporais. Ter essa compreensão é fundamental para todos nós, em especial para o juiz constitucional.

Por isso, em conclusão ao trabalho, convoco, humildemente, à reflexão da necessária e legítima participação do juiz constitucional na efetivação dos valores e objetivos da Constituição, mesmo que para isso, necessite interferir ocasionalmente nos espaços destinados a outros Poderes. A imposição pelo juiz constitucional de condutas ao Poder Público, ou a sua omissão impositiva, principalmente nas questões relativas ao campo fértil da política, poderão se valer de consultas públicas à sociedade civil para melhor subsidiar a decisão judicial; mas, necessariamente, deverão se fundamentar nos valores éticos mais elevados do corpo social, na premissa inafastável do ideal de justiça e na valorização da dignidade de todos os seres humanos. Perseguindo incansavelmente, desta forma, a melhor percepção daquilo que é justo e, se possível for, na tentativa da melhor compreensão racional dos sentimentos e emoções humanas, deixariam-se ocupar hipoteticamente, ainda que por breves momentos, a posição da pessoa a ser avaliada.

## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. 25 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 - MOMENTOS MARCANTES DA CONSTITUINTE.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/momentos-marcantes-da-constituente>.

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão, Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro*. Companhia das Letras. 2019.

ACKERMAN, Bruce. *Adeus, Montesquieu*. **Revista de Direito Administrativo**. Fundação Getúlio Vargas, V.265, 2014.

ACÓRDÃO TSE n. 8.444, de 4/11/1986, rel. Min. Aldir Passarinho, *apud* MENDES, Gilmar; COELHO, Inocencio; BRANCO, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva Jur. 15ª edição. 2020.

ADAMS, K.-H. *Parteienfinanzierung in Deutschland*. 2005

AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

ARNIM, Von. (org.). *Politikfinanzierung in der europäischen Union*. Speyrer Podiumsdiskussion 2005.

AVRIL, P. *Essais sur les partis (1986)*, trad.it, **Essay on parties**, Turim 1990.

BARBERA, A. *La regolamentazione dei partiti. un tema da riprendere*, **Quaderni costituzionali**, n. 2, 2006, P. 323-325.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3ª ed. Editora Saraiva. 2012.

BARTOLE, Così S. *Scienza politica e diritto: commento*. **Rivista italiana di scienze politiche**, n. 1, 1991.

BASSO, L. *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione, in Indagine sul partito politico*. Volume Redatto dall'ISLE, Milano, 1966.

BELLOTTO, A. *In Italia meno iscritti e più voglia di politica*. In **Pagina 99.it**, 06 maggio 2017. Disponível em: [www.pagina99.it](http://www.pagina99.it).

BIFULCO, R. *Partiti politici e autonomie territoriali, in AA.VV., Partiti Politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale AIC, Napoli, 2009.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário da política*. 1999.



BONFIGLIO, Salvatore; MAESTRI, Gabriele. *I Partiti e la democrazia, dall'articolo 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*. Seconda edizione, Il Mulino.  
BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

\_\_\_\_\_. *Juízo de Ponderação na jurisdição constitucional*. Editora Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. *Vale quanto pode: a força jurídica da Constituição como pressuposto elementar do constitucionalismo atual*. Ed. Síntese/IDP 2006.

BURATTI, A. *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano, 2006.

BUTLER, Judith. *A vida psíquica do poder, Teorias da sujeição*. Tradução: BETTONI, Rogério. Belo Horizonte. Autêntica Editora, 2019.

BUTZER, H., in: *BeckOK GG*. 22ª ed., 2014. Art. 38, cota 150.

BVerfGE 2, 1 (73); BVerfGE 5, 85 (133).

BVerfGE 8, 51 (63); BVerfGE 12, 276 (279 e seguinte).

CALAMANDREI, *Lo Stato siamo noi*. Milano, 2011.

CAMPOS, Francisco. *Parecer de 19/05/1947, RF, 116/397 apud MENDES, Gilmar; COELHO, Inocencio; BRANCO, Paulo. Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva Jur. 15ª edição. 2020.

CARAZZA, Bruno. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese de Doutorado. 2016.

CARNEVALE, P; CELLOTO, A; COLAPIETRO, C; MODUGNO, F; RIMOLI, F; RUOTOLO, M; SERGES, G; SICLARI, M. *Diritto Pubblico*. (a cura di) MODUGNO, Franco. Quinta Edizione. Giappichelli, 2021.

CHELI, E. *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012, P. 179.

CICU, A. *Quello che la Costituzione non dice (1949)*, in *Idem, Scritti minori*, Milano, 1965., *apud* BONFIGLIO, Salvatore; MAESTRI, Gabriele. *I Partiti e la democrazia, dall'articolo 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*. Seconda edizione, Il Mulino.

CLEMENTI, F. *Prime considerazione in torno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in **Federalism.it**, 2015, n.6.

CODUTI, Daniele. *Per una Koiné Costituzionale, Regolare i partiti politici contemporanei*. G. Giappichelli Editore. Turim. 2019.

CORRIERE DELLA SERA, l'Archivio

Disponível em:

[http://archiviostorico.corriere.it/2012/febfبرايرio/05/conti\\_paralleli\\_Lusi\\_Ecco\\_come\\_come\\_o\\_9\\_1202052902.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/2012/febfبرايرio/05/conti_paralleli_Lusi_Ecco_come_come_o_9_1202052902.shtml).

CURRERI, S. *Articolo 49*. In CLEMENTI, F.; CUOCOLO, L.; ROSA, F.; VIGEVANI, G.E. (acura di). **La Costituzione italiana**, vol. I, Bologna, 2018.

DAHL, Robert Alan. *Análise política moderna*. Ed. UNB.

\_\_\_\_\_. *Poliarquia, Participação e Oposição*. Ed. USP

\_\_\_\_\_. *Sobre a Democracia*. Ed. UNB.

DOGLIANI, M. *Il partito come strumento della separazione della politica dall'economia*, **Democrazia e diritto**, n. 1-2, 2011, P. 495.

DUQUE, Marcelo Schenk. *Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional*. Editora dos Editores, 2ª ed. 2019.

\_\_\_\_\_. *O significado da expressão Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais*. **NEJ Novos Estudos Jurídicos**, Doi: 10.14210/nej. V.26 n.1.

DÜRIG, Günter. *Grundrechte und Zivilrechtsprechung*. In: MAUNZ, Theodor (Hrsg.). **Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung**. Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky. München: Isar, 1956.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Tradução: OTICICA, Cristiano Monteiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

DWORKIN, Ronald. *Taking right seriously*. Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1978, *apud* BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Juízo de Ponderação na jurisdição constitucional*. Editora Saraiva, 2009.

ECO, Umberto. *O Nome da Rosa*. Tradução: BERNARDINI, Aurora Fornoni; ANDRADE, Homero Freitas de. 11ª ed. Rio de Janeiro, Editora Record. 2009.

ELIA, L. *Per una legge sui partiti*. In **AA.VV., Studi in memoria di Franco Piga**, Vol I, Milano 1992.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97, DE 4 DE OUTUBRO DE 2017

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm)

FERREIRA VICTOR, Sergio Antonio. *Presidencialismo de Coalizão, exame do atual sistema de governo brasileiro*, Editora Saraiva. 2015.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Editora FGV. FAPESP.

\_\_\_\_\_. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. São Paulo: Editora FGV.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo. Saraiva. 2001.

FRAENKEL, E. *Deutschland und die westlichen Demokratien*. 7ª ed., 1979.

\_\_\_\_\_. *Zur Soziologie der Klassenjustiz*; 1927.

GOMES, Ana Lúcia Henrique Teixeira. **Rebeldes Com Causa? Investigando O Multipartidarismo E A Fragmentação Partidária Na Câmara Dos Deputados Sob A Nova Lei Orgânica Dos Partidos**. Tese de doutorado. Universidade Federal de Goiás.

GRIMM, Dieter, *Politische Parteien*, in BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Band 1, cit., P. 599 (626) *apud* MENDES, Gilmar; COELHO, Inocencio; BRANCO, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Saraiva. 2008.

\_\_\_\_\_. *Handbuch des Verfassungsrechts*. 2ª ed., 1995. § 14, cota 53.

HELLER, Herman. *Probleme der Demokratie*, I und II, 1931, e *Europa und der Faschismus*, 1929, *apud* MENDES, Gilmar; COELHO, Inocencio; BRANCO, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Saraiva, 2008.

HESSE, Konrad. *Verfassungsrecht und Privatrecht*. Heidelberg. Müller, 1988, P. 23, *apud* DUQUE, Marcelo Schenk. *Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional*. Editora dos Editores, 2ª ed. 2019.

*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione*, sessão de 20 novembre 1946, vol. VI, P. 709, *apud* BONFIGLIO, Salvatore; MAESTRI, Gabriele. *I Partiti e la democrazia, dall'articolo 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*. Seconda edizione, Il Mulino.

LAGROTTA, Ignazio. *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*. Cacucci Editore, Seconda Edizione. 2020.

LANCHESTER, F. *Die Institution der politischen Partei in Italien*, in: TSATSOS; SCHEFOLD; SCHNEIDER. **Parteienrecht im europäischen Vergleich**. 1990.

\_\_\_\_\_. *L'innovazione istituzionale difficile: il dibattito sulla rappresentanza politica agli inizi della XI Legislatura*, **Rivista trimestrale di diritto pubblico**, n. 4, 1992.

LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997:

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm).

LEIBHOLZ, G. *Das Wesen der Repräsentation*, 3ª ed. 1966.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *Problems Of Democratic Transition And Consolidation* (1996).

LIPPHARDT. *Die Gleichheit*, cit., 92-93; GRIMM, Dieter. *Politische Parteien*, in BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Band 1, cit., P. 344; TSATSOS, Dimitris Th.; MORLOK, Martin. *Die Parteien in der politischen Ordnung*, cit., P. 22, *apud* MENDES, Gilmar; COELHO, Inocencio; BRANCO, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva Jur. 15ª edição. 2020.

LUHMANN, Niklas. *Sistemas Sociales- Lineamientos para una Teoría General*. Ed. Anthropos. 1998.

MAINWARING, Scott. *Políticos, partidos e sistemas eleitorais*. In **Estudos eleitorais**. TSE n. 2, cit., P. 335; *apud* MENDES, Gilmar; COELHO, Inocencio; BRANCO, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva Jur. 15ª edição. 2020.

MANCUSO, Wagner Pralon, SPECK, Bruno Wilhelm. *Financiamento de campanhas e prestação de contas*. **Cadernos Adenauer**, v. XV, n. 1, p. 135-150, 2014. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/13776-1442-5-30.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

\_\_\_\_\_. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edusp/Humanitas, 2007.

MANDADO DE SEGURANÇA TSE n. 754, rel. Min. Roberto Rosas, *DJ* de 11/04/1990; Mandado de Segurança TSE n. 746, rel. Min. Roberto Rosas, *DJ* de 11/04/1990; RMS 785, rel. Min. Aldir Passarinho, *DJ* de 02/10/1987, *apud* MENDES, Gilmar; COELHO, Inocencio; BRANCO, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva Jur. 15ª edição. 2020.

MAUNZ, T., *in*: MAUNZ; DÜRIG. *GG-Kommentar*. 71. Erg.-Lfg. 2014, Art. 104a, cota 10.

MENDES, Gilmar Ferreira e outros. *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

\_\_\_\_\_. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. São Paulo. Celso Bastos Editor, 1999, P. 225.

MENDES, Gilmar Ferreira; OLIVEIRA, Inocêncio; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Ed Saraiva Jur. 15ª edição. 2020.

MERLINI, S. *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*. In *Idem*. (a cura di). **La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti**, Firenze, 2009.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS ITALIANA  
Disponível em: [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it).

MORELLI, A. *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018.

MORLOK, M. *Parteiengesetz*. 2ª ed. 2013, Observação preliminar à Seção 4, cota 1.

\_\_\_\_\_. *Spenden - Rechenschaft - Sanktionen - Aktuelle Rechtsfragen der Parteienfinanzierung*, in: NJW 2000. P. 761 -762.

NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Ed. Zahar.

PASQUINO, G., *Art. 49*. In BRANCA, G. (a cura di), **Commentario della Costituzione**. Bologna, Roma. 1992.

PERINI, M. *I Partiti e la democrazia interna*. Milano, 2019.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis de direito civil*. 1999. SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2004, apud BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3ª ed. Editora Saraiva. 2012

POGUNTKE, Thomas; MERTEN, Heike; KRÜPER, Julian. *Partidos Políticos, um enfoque transdisciplinar*, Konrad Adenauer Stiftung, Ed PUC-RS.2020.

PRAÇA, Sergio e DINIZ, Simone. *As duas faces da Constituição*. São Paulo: Paulus. 2008.

PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian; CHEIBUB, José. *Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas*. **Revistas das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro.

Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, Brasília, 1992.

ROSANVALLON, Pierre. *A democracia do século XXI*. Friedrich Ebert Stiftung, Julho de 2017.

ROSENFELD, Michel. *Modern Constitutionalism as Interplay Between Identity and*

ROSSNER, S. *Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie*. 2014. P. 187, apud POGUNTKE, Thomas; MERTEN, Heike; KRÜPER, Julian. *Partidos Políticos, um enfoque transdisciplinar*. Konrad Adenauer Stiftung, Ed PUC-RS. 2020.

RUBECHI, M. *Meno partiti, tutti democratici*, in BARBERA, A.; GUZZETTA, G. (a cura di). *Il Governo dei cittadini*. **Referendum elettorali e riforma della politica**. Soveria Mannelli, 2007, P. 691.

SARTORI, Giovanni. *Ingenieria constitucional comparada*. 3 ed. 2 reimp. México: Fondo de Cultura Economica, 2005.

SCHEFOLD, D. *Deutschland als Parteiendemokratie, in Idem Bewahrung der Demokratie. Ausgewählte Aufsätze*. P. 334 (345). 2012.

SCHMITT, Carl. *Der Hüter der Verfassung*, 1931, e *Legalität und Legitimität*, 1932, *apud* MENDES, Gilmar; COELHO, Inocencio; BRANCO, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. *Legalidad y Legitimidad*. Trad. Esp. Madrid. Aguilar, 1971.

SCHWABE, Jürgen. *Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão*. Tradução e organização: MARTINS, Leonardo. Montevideo. Konrad-Adenauer-Stiftung E.V., 2005, P. 381-395.

SKACH, C. *Political Parties and the Constitution in ROSENFELD, M.; SAIÓ, A. (a cura di), Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Game Over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil*. **Estudos Brasileños**, Salamanca, 2016.

\_\_\_\_\_. *Pensando a reforma do sistema de financiamento da política no Brasil*. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 99-114, jan./jun. 2015.

SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. *Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998-2016)*. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, nº 3, set.-dez., 2021.

TARLI BARBIERI, G. *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste una anomalia italiana? In MERLINI, S. (a cura di). La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*. Firenze, 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Tradução: BRANDÃO, Eduardo. Prefácio, bibliografia e cronologia FURET, François, 2ª ed. São Paulo, Martins Fontes, 2005.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.

Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/tse-divulga-nova-tabela-com-a-divisao-dos-recursos-do-fundo-eleitoral-para-2022>.

UNIÃO NACIONAL DOS LEGISLADORES E LEGISLATIVOS ESTADUAIS.

Disponível em: <https://unale.org.br/fundo-eleitoral-financiamento-de-campanhas-em-debate/>

VERZICHELLI, L. *Dinamica democratica, modelli di partito e finanziamento politico. L'Italia in prospettiva comparata, In TARLI BARBIERI, G.; BIONDI, F. (a cura di). Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016.

VIANNA, Carlos Gustavo. *Direito, Democratizando o Acesso à Justiça*, CNJ/Conselho Nacional de Justiça, Brasília, 2022.

VIRGA. *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., P. 277.

WEBBER, G.C.N. *The Polycentricity of Political Financing*, **Public Law**, n. 2, 2012.