

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

TAMIRES JADE PEREIRA DA SILVA

**O IMPACTO DA ADI 4.650 NO MODELO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS
ELEITORAIS: UM OLHAR SOBRE AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DAS CAPITAIS
DO SUDESTE DE 2016**

BRASÍLIA

2017

TAMIRES JADE PEREIRA DA SILVA

**O IMPACTO DA ADI 4.650 NO MODELO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS
ELEITORAIS: UM OLHAR SOBRE AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DAS CAPITAIS
DO SUDESTE DE 2016**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP como requisito parcial para obtenção título de bacharela em Direito.

Orientador: Professor Doutor Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis

BRASÍLIA

2017

TAMIRES JADE PEREIRA DA SILVA

**O IMPACTO DA ADI 4.650 NO MODELO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS
ELEITORAIS: UM OLHAR SOBRE AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DAS CAPITAIS
DO SUDESTE DE 2016**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP como requisito parcial para obtenção título de bacharelado em Direito.

Orientador: Professor Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis

Brasília, _____.

Professor Doutor Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis
Professor Orientador

Prof.
Membro da Banca Examinadora

Prof.
Membro da Banca Examinadora

A todos que me acompanharam nesse longo ciclo de crescimento e aprendizado. A minha família, em sentido lato, por permanecer e acreditar em mim. Àqueles que foram essenciais na construção de quem sou hoje. Aos que foram luz na caminhada contínua da vida.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter chegado até aqui. Sou grata a Ele pela oportunidade da filha de um garçom e de uma operadora de telecomunicações de concluir o curso superior. Neste sentido, expresso gratidão aos meus pais, Raimundo e Francisca, por terem me ensinado o valor dos estudos desde muito cedo, apesar das adversidades da vida. Agradeço ao meu irmão, Ramiro, por ser meu grande incentivador e ser uma das pessoas que mais acredita em mim e no meu sucesso.

Sou grata ao IDP por ter aberto suas portas e por ter me amparado durante esses cinco longos anos, sendo minha morada durante esse tempo. Este lugar foi essencial para meu desenvolvimento e amadurecimento. Obrigada pelas experiências proporcionadas cotidianamente.

Agradeço imensamente aos irmãos que a graduação me deu: a Day, a Isa, o Gui, o Iury e, em especial, a Jess. Obrigada por tornarem esse caminho mais leve, por estarem presentes do início ao fim deste ciclo, por terem me ajudado a descobrir quão forte eu sou em momentos que eu mesma duvidava.

Também agradeço aos meus companheiros de luta, Amanda e Rod, por terem acompanhado a gestação desta pesquisa de perto, tanto os momentos de tensão, quanto os de docura.

Sou grata ao irmão que a vida me presenteou, Gleydson, por todos esses anos de amor, companheirismo e crescimento. Você é luz e inspiração na minha vida.

Agradeço aos mestres que participaram da minha formação acadêmica e que tanto contribuíram para que esse momento acontecesse.

Sou grata ao meu orientador, Daniel Falcão, que despertou em mim a paixão por Direito Eleitoral e, em especial, pelo financiamento da política. Obrigada pela disponibilidade e por ter aceitado a nobre incumbência de me orientar neste trabalho final.

Não poderia deixar de agradecer aos que estiveram presentes no começo da minha trajetória profissional, por terem me ensinado não só a prática forense, mas também ensinamentos e lições que não se podem adquirir em nenhum livro de Direito. Obrigada por tornarem a minha experiência muito mais enriquecedora e prazerosa.

Assim, expresso gratidão ao Müller Borges e à Janine, da Comissão de Anistia, que me levavam à reflexão todos os dias e que, com leveza, faziam eu me atentar aos detalhes simples, porém valiosos da vida; ao Lício e ao Fernandinho, do TJDFT, por me mostrarem a

beleza de desbravar o mundo por aí, além da determinação no trabalho e nos estudos; e, por fim, à Defensoria Pública da União, pelas experiências vividas ao ajudar o próximo, por permitir que eu levasse um pouco de alegria àqueles que eu nem conhecia. Foi na Defensoria que eu aprendi o verdadeiro significado da palavra “gratidão”. Descobri que ela vem de dentro e que, em meio à seca das palavras, ela transborda os olhos e desabrocha um sorriso. Somente aqui eu vivi o Direito e todo esse curso passou a fazer sentido para mim.

RESUMO

O financiamento de campanhas eleitorais é uma pauta que se faz presente na realidade social, muito embora seja estudado há séculos em diversas partes do globo. A maneira como o dinheiro se entrelaça à política e nela exerce influência consiste em uma linha tênue entre a sua necessidade para a sobrevivência da democracia e a sua contaminação. Neste sentido, após a chamada reforma eleitoral de 2015, por meio da Lei nº 13.165/2015, juntamente com a decisão pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.650, que proibiu doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, este trabalho visa a analisar como se deu o impacto da introdução destas mudanças legislativas nas eleições municipais das capitais do Sudeste de 2016, a partir dos dados disponibilizados no sítio do TSE.

Palavras-chave: Financiamento de campanha. ADI 4.650. Eleições municipais. Campanhas eleitorais.

ABSTRACT

The campaign funding is present in a social reality, although has been studied a centuries in many places of world. The way how the money relates with politics and influence is a fine line between your necessity to survival of democracy and your contamination. In this sense, after the electoral reform in 2015, by the act nº 13.165/2015, together with the decision of Supreme Court in ADI 4.650, that prohibited companies donations to election campaigns, this work has as objective analyze which were the impacts of introduction of these legislatives changes in the municipal elections of the capitals of Southeast in 2016, based on the data available on the TSE's website.

Keywords: Campaigns funding. ADI 4.650. Municipal elections. Electoral campaigns.

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
LE – Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97)
LPP – Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95)
PHS - Partido Humanista da Solidariedade
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PRB - Partido Republicano Brasileiro
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSC – Partido Social Cristão
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
SD – Solidariedade
STF – Supremo Tribunal Federal
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 SISTEMAS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL	14
1.1 Do financiamento público de campanha eleitoral.....	18
1.2 Do financiamento privado de campanha eleitoral	25
1.3 Do financiamento misto de campanha eleitoral.....	28
1.4 Sistema de financiamento de campanha eleitoral no Brasil	30
2 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650.....	33
2.1 A legitimidade do Supremo Tribunal Federal para o caso	33
2.2 Questões suscitadas	37
2.3 Questionamentos à decisão	45
3 ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016	50
3.1 Propaganda partidária	51
3.2 Das eleições municipais de 2012 e de 2016 nas capitais do Sudeste.....	55
CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS	69

INTRODUÇÃO

O estudo do financiamento de campanhas eleitorais é uma temática que se faz presente constantemente na realidade social. O fenômeno da forma como o dinheiro se relaciona com a política é estudada há séculos, diante da existência da linha tênue entre a necessidade do dinheiro para a sobrevivência da democracia e a sua completa contaminação pela influência demasiada deste.

No caso do Brasil, após grandes casos de corrupção envolvendo este tema, e visando a uma política com mais igualdade na disputa, a minirreforma eleitoral ocorrida em 2015, por meio da Lei nº 13.165/2015, foi responsável por alterações substanciais no Código Eleitoral e também nas Leis nº 9.504/97 (Lei das eleições) e nº 9.096/95 (Lei dos partidos políticos).

Ademais, anterior à aprovação desta reforma, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Destaca-se que essas novas regras já foram aplicadas nas eleições municipais ocorridas em 2016.

O modelo de financiamento no Brasil vigente até a decisão da ADI era o misto, admitindo-se verbas públicas provenientes do Fundo Partidário (5% distribuídas igualmente entre os partidos e 95% proporcionalmente ao número de cadeiras obtido na Câmara dos Deputados na última eleição), doações de pessoas físicas (limitadas a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição) e de pessoas jurídicas (limitadas a 2% do faturamento bruto obtido no ano anterior à eleição), nos termos do que preconiza os arts. 23 e 81, da Lei 9.504/1997.

Entretanto, muito embora o financiamento de campanhas eleitorais, antes do julgamento da referida ADI, fosse misto, as empresas eram as protagonistas do financiamento eleitoral, sendo responsáveis pela fatia mais expressiva da arrecadação dos candidatos. Fato este bastante significativo, pois há uma tendência histórica de que quem tem mais recursos, ter maior visibilidade e, assim, maiores chances de obter sucesso nas eleições (SPECK; CERVI, 2014), contrariando, portanto, aquilo que a legislação eleitoral preza: a igualdade de chances entre os competidores.

Além disso, acredita-se que no pós-eleitoral há uma relação, mesmo que indireta, entre financiador e financiado, por meio do favorecimento de políticas em prol das grandes empresas financiadoras. Desta feita, o modelo adotado após a ADI 4.650 também tem como objetivo evitar que os candidatos militem apenas em favor da manutenção dos interesses daqueles que o financiaram. Esta preocupação é justificável pela confusão secular na cultura brasileira entre o público e privado. O que remete à problemática sociocultural existente no Brasil, que é não entender a distinção entre o jardim e a praça, em uma analogia à obra de Saldanha (1986).

Nesta toada, apesar de a decisão proferida pelo STF ser alvo de críticas, segundo os argumentos que a embasaram, a adoção desse modelo de financiamento foi pensada visando a um procedimento eleitoral mais igualitário, visto que o STF partiu da premissa de que o dinheiro proveniente das empresas induzia à corrupção no processo eleitoral e desequiparava os competidores.

Ressalta-se que as eleições municipais de 2016 foram as primeiras que ocorreram após as alterações eleitorais realizadas. Portanto, faz-se necessário um estudo acerca do sistema de financiamento de campanha eleitoral brasileiro após a ADI nº 4.650, analisando seu impacto nas referidas eleições, a fim de verificar se o objetivo almejado na decisão da ADI de reduzir a influência demasiada das pessoas jurídicas na corrida eleitoral juntamente com a redução da corrupção foi atingido.

Dada a extensão do território nacional, o Brasil, atualmente, possui mais de 5.500 municípios. Confrontar dados das eleições de todos esses municípios, em um tempo razoável, seria um grande desafio.

Desta forma, neste trabalho, optou-se por estudar as eleições municipais de 2016 das capitais do Sudeste, visto que se trata da região que possui os maiores colégios eleitorais do país, abrangendo cerca de 43% do eleitorado do Brasil (TSE, 2017).

Segundo Speck e Cervi, “não é possível analisar eleições municipais no Brasil como se elas acontecessem em um “grande distrito”, desconsiderando as particularidades geradas pelas diferenças no número de eleitores de cada distrito eleitoral” (2014, p. 82). Neste sentido, ressalta-se que há ciência de que o resultado encontrado não reflete a realidade brasileira como um todo, uma vez que cada estado e município possuem suas características próprias

que merecem ser respeitadas, muito embora o resultado obtido possa ser apontado como um indicativo da forma como as alterações legislativas vêm sendo introduzidas na prática.

Este estudo trabalha com a hipótese de que o novo modelo de financiamento de campanha eleitoral adotado após a ADI 4.650, apesar das dificuldades iniciais para que as legendas partidárias se adaptem ao sistema, proporcionará eleições mais igualitárias e democráticas, pois, embora o financiamento por pessoas jurídicas fosse responsável por um montante significativo da campanha, atualmente existem mecanismos alternativos que buscam dirimir os abismos financeiros que antes impediam os candidatos de chegar ao eleitorado, como a utilização da internet, sobretudo das redes sociais, durante a campanha.

O presente trabalho é composto por três capítulos. O primeiro faz uma breve explanação acerca da relação entre os partidos e a democracia; apresenta os sistemas de financiamento de campanha eleitoral (público, privado e misto), realizando o cotejo entre as vantagens e as problemáticas de cada um. Além disso, explica o sistema de financiamento de campanha eleitoral no Brasil, perpassando por suas principais alterações até o presente momento.

O segundo capítulo trata da ADI 4.650, demonstrando, em um primeiro momento, a legitimidade do STF para o julgamento do caso, uma vez que houve a intervenção judicial em uma questão política - a chamada judicialização da política -, que suscitou pontos interessantes na discussão. Este capítulo também versa sobre as questões trazidas pelos autores da ADI, momento em que houve a análise dos votos dos Ministros no debate. Na parte final, realizaram-se questionamentos à decisão proferida pelo STF, trazendo indagações sobre a sua adequação à realidade brasileira.

Por fim, no terceiro capítulo, explorou-se como ocorreram as eleições municipais de 2016 após a ADI 4.650 e a minirreforma eleitoral, trazendo as principais alterações relativas à propaganda partidária e demonstrando a sua relação com o sucesso de um candidato. Além disso, houve o estudo das eleições municipais das capitais do Sudeste de 2016, realizando uma análise comparativa com as eleições de 2012, com o objetivo de fazer um contraponto da maneira como se deu o financiamento na prática, a partir dos dados disponibilizados pelo TSE.

Portanto, nesta pesquisa, serão analisados os impactos das novas alterações introduzidas nas eleições municipais das capitais do Sudeste em 2016, a partir dos dados disponibilizados no sítio do TSE, estudando em profundidade as motivações que levaram à decisão da ADI pelo STF e a sua adequação à realidade social brasileira.

1 SISTEMAS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

Antes de adentrarmos na problemática do financiamento de campanha eleitoral propriamente dito, devemos, preliminarmente, tecer algumas ponderações acerca da democracia brasileira e a sua relação com os partidos políticos.

Os partidos políticos são de fundamental importância para a sobrevivência da democracia representativa, uma vez que esta é exercida majoritariamente por intermédio da atuação daqueles, pois, apesar de o exercício direto dos cidadãos estar consagrado no parágrafo único, do art. 1º, da Carta Magna, este é bem restrito, como se verá adiante.

Salienta-se que o referido artigo traz a ideia de que “Todo poder emana do povo”. Entretanto, quem é o *povo* a que se refere este artigo? Este conceito abarca toda a população brasileira? Por óbvio que não. Isto é, a expressão “povo” aqui se refere tão somente aos cidadãos, uma vez que a parte final deste artigo traz que o povo exerce o poder “por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Ademais, o art. 14, da CRFB/88, trouxe as oportunidades de exercício do poder de forma direta pelos cidadãos, a saber: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Ressalta-se que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a população brasileira como um todo foi consultada apenas duas vezes (TSE, 2017): um plebiscito, em 1993, sobre o regime e o sistema de governo, em que se optou pelo regime republicano e pelo sistema presidencialista; e um referendo, em 2005, acerca da proibição da comercialização de armas de fogo e munições, em que se alteraria o art. 35, do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/03), mas que a população rejeitou.

A democracia não se resume ao direito a votar e ser votado. Miguel reitera a premissa que

a ideia de "democracia representativa", em que o processo eleitoral ocupa um lugar central, hoje tornado lugar-comum, é bastante recente. Para o pensamento clássico - e, na verdade, até Montesquieu, Rousseau e os federalistas, no século XVIII -, democracia e eleições não se confundiam. Enquanto a democracia se apoia na premissa da igualdade fundamental entre todos os cidadãos, a eleição contempla uma seleção. (2003, p. 130)

Nesta toada, segundo Dahl, para uma sociedade ser considerada como democrática, do ponto de vista ideal, ela tem que abranger uma série de requisitos:

(a) Participação efetiva: antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política; (b) Igualdade de votos: quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais; (c) Entendimento esclarecido: dentre os limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências; (d) Controle de programa de planejamento: os membros devem ter a oportunidade exclusiva de decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento; (e) Inclusão dos adultos: todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. (2001 [1998], p. 49)

Portanto, muito embora a palavra *democracia* seja utilizada para diferentes ocasiões, para Dahl, sua definição consiste em “um conjunto de regras e princípios, uma constituição, que determinará como serão tomadas as decisões da associação” (2001 [1998], p. 49). Deve-se garantir a participação popular nas tomadas de decisões em todos os momentos. Isto é, antes, na escolha dos representantes por meio das eleições; durante, havendo o cumprimento das decisões, ou ainda por meio de instrumentos como referendo e plebiscito; e, sobretudo, depois, com controle e *accountability* social, como será demonstrado no tópico 2.3.

A palavra democracia causa confusão pelo fato deste termo referir-se ao mesmo tempo a um ideal e a uma realidade (DAHL, 2001 [1998]), visto que, apesar desta democracia descrita ser utópica, atualmente, há países que consideramos democráticos, ainda que não abarquem todos os aspectos acima.

Partindo dessa premissa - que existe uma lacuna entre a democracia real e a ideal -, Dahl (2001 [1998]) questiona se é possível encontrar formas de tornar os países “democráticos” mais democráticos e, ainda que estes países “democráticos” possuam diferentes instituições e constituições, qual fator permite que estes sejam identificados como sendo “democráticos”? O princípio elementar é que “todos os membros deverão ser tratados (sob a constituição) como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões sobre as políticas que a associação seguirá” (DAHL, 2001 [1998], p. 49).

Entretanto, para Mills (1981 [1956]), por trás da fachada democrática, predominam os interesses de uma minoria que é responsável por monopolizar todas as decisões. É dizer, para o autor, os mecanismos eleitorais de participação teriam apenas a função de maquiar o fato que a maioria esmagadora da sociedade não tem qualquer influência nas decisões-chaves do

governo. No mesmo sentido, Wood (1995) defende o argumento que as instituições representativas não surgiram da impossibilidade da democracia direta em grandes Estados, muito pelo contrário, foram elaboradas, desde o princípio, como uma maneira de reduzir a presença popular no governo.

Desse modo, sustenta-se a ideia de que a única forma da grande massa excluída da agenda política¹ ver e talvez ter seus anseios contemplados é por meio da atuação dos partidos políticos. Isto é, Pierre Bourdieu assinalou que "a linguagem (...) não lhes deixa outra opção [aos dominados] que não o silêncio ou a linguagem emprestada" (1979, p. 538), posto que, à grande massa resta somente a opção de silenciar ou de esperar que seus interesses sejam abarcados nos discursos alheios e, aqui neste ponto, a mídia tem papel fundamental, conforme será destacado no tópico 3.1.

Portanto, após esta breve explanação, destaca-se, mais uma vez, a importância dos partidos políticos para o sistema democrático, visto que a democracia representativa é majoritariamente exercida por meio da atuação destes, embora não seja realizada da melhor forma possível. Assim, passa-se à análise dos sistemas de financiamento de campanha eleitoral.

Regular o sistema de financiamento de campanha eleitoral de um Estado não é tarefa simples, posto que são os próprios partidos os sujeitos e os destinatários das normas elaboradas. Além disso, a regulação do modelo de financiamento a ser adotado perpassa necessariamente por uma ampla análise de fatores políticos, econômicos, jurídicos e sociais, que tangenciam esta escolha e que são variáveis em cada lugar do globo.

Rubio afirma que

em matéria de regulação da relação dinheiro/política não há fórmulas universais. Tal regulação deve considerar não só o contexto histórico e cultural em que se desenvolvem as atividades dos partidos, mas também as características do sistema de governo, as regras eleitorais, o sistema partidário e mesmo as práticas que informam a vida política. (2005, p. 7)

Neste sentido, ressalta-se que não há modelo de financiamento eleitoral correto ou errado. Trabalha-se com a ideia da existência de um modelo de financiamento que seja mais

¹Conceito desenvolvido pelo cientista político John Kingdon (1995), também chamado de agenda governamental ou agenda-setting, que consiste nos temas que o governo irá atuar durante um período. A agenda política envolve decisões acerca de quais políticas públicas devem ser elaboradas e quais devem ser excluídas do planejamento da atuação estatal.

ou menos adequado à realidade vivida por uma população em um determinado contexto histórico político e social, no qual sejam consideradas as suas particularidades e os fatores externos que o influenciam.

Preliminarmente, cabe conceituar campanha eleitoral. Segundo Gomes, esta é definida como o “complexo de atos e procedimentos técnicos empregados por candidato e agremiação política com vistas a obter o voto dos eleitores e lograr êxito na disputa de cargo público-eletivo” (2014, p. 335). Noutras palavras, campanha eleitoral é o período em que os candidatos buscam conquistar o eleitorado para que, por meio de seus votos, possam lograr êxito nas eleições e, dessa forma, chegar ao poder.

Salienta-se ainda que a campanha eleitoral é apenas uma das fases do processo eleitoral, que, segundo Gonçalves, é “o encadeamento de atos tendentes à escolha dos representantes por meio das eleições, culminando com a diplomação dos candidatos e o julgamento das ações eleitorais” (2012, p. 132). Para o Ministro Celso de Mello, na relatoria da ADI 3.345,

o processo eleitoral, enquanto sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função do tríplice objetivo que persegue, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha de candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes (p. 16)

Este procedimento, por óbvio, despende gastos, os quais precisam ser financiados de alguma forma. Nesta toada, o financiamento de campanha eleitoral é o fator responsável pela obtenção de recursos monetários para custear a realização da campanha, podendo ser estruturado de formas distintas: financiamento exclusivamente público ou privado, ou, ainda, uma das inúmeras combinações de financiamento misto.

O financiamento público é definido por Valdés como sendo “o sistema consistente em outorgar aos partidos subvenções procedentes do erário do Estado destinados a cobrir os gastos realizados por eles no desenvolvimento das suas atividades” (1990, p. 192). O financiamento público é o sistema em que os partidos políticos têm acesso à verba disponibilizada pelo Estado, de modo que este valor destinado pelo Poder Público é

distribuído entre os partidos, conforme critérios aritméticos previamente designados para a realização da campanha.

Em contrapartida, o financiamento privado consiste em um modelo no qual os agentes privados podem contribuir para o sistema de financiamento, a saber: pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas (empresas). Estes sujeitos podem participar ativamente do financiamento por meio da doação de valores que serão revertidos em favor da campanha eleitoral, a depender dos quesitos adotados pelo Estado.

Com relação ao sistema de financiamento misto, este consiste em uma alternativa aos dois modelos de financiamento anteriormente apresentados, visto que é justamente uma combinação entre os dois sistemas. Dessa forma, além de o financiamento eleitoral conter parte do dinheiro proveniente dos cofres públicos, a campanha também pode angariar recursos de pessoas físicas e/ou jurídicas.

Após esta breve explanação acerca dos conceitos dos sistemas de financiamento, passa-se à análise mais detalhada sobre cada um deles.

1.1 Do financiamento público de campanha eleitoral

Preliminarmente, cabe destacar que, historicamente, o financiamento privado de campanhas eleitorais permaneceu por um longo tempo como sendo a única forma de arrecadação que os partidos contavam para manter suas atividades e divulgá-las. Entretanto, na segunda metade do século XX, iniciaram-se fortes movimentos que questionavam os possíveis danos provenientes deste modelo.

Rubio demonstra que

as constituições posteriores à Segunda Guerra Mundial haviam incorporado os partidos políticos como instituições fundamentais da democracia, e a constitucionalização dos partidos implicava certa obrigação do Estado para com a garantia de seu funcionamento (2005, p, 8)

Dessa forma, partindo do pressuposto da relevância dos partidos políticos para o exercício da democracia, conforme explorado no Capítulo 1, o financiamento público passa a ser visto como uma maneira de incentivo à própria democracia pelo Estado, sendo assim uma maneira de fomentá-la. Valdés (1990) identifica este modelo de financiamento como uma

medida positiva do Estado frente a uma série de observâncias impeditivas, que tem como fim materializar a igualdade e o pluralismo político.

Assim sendo, o financiamento público passa a ser visto como necessário não apenas para a manutenção dos partidos políticos em suas atividades, mas também como forma de prevenção contra ilegalidades, em razão do financiamento indevido, uma vez que este sistema foi elaborado também com o objetivo de neutralizar a influência exacerbada do poder econômico no processo eleitoral.

Portanto, a parcela dada pelo Estado pode servir como uma tentativa de manter os partidos longe e independentes de fontes externas de arrecadação e, consequentemente, a política tende a ser mais limpa.

Para os defensores do financiamento público eleitoral, argumenta-se que este modelo proporciona uma maior efetividade da garantia da igualdade de chances ou ao menos a redução das desigualdades na competição. Segundo Santano (2014), existem dois perfis de igualdade de oportunidades: o primeiro se relaciona com o direito de igualdade na origem, em que o Estado deve assegurar um ponto de partida igual para todos os competidores. Ao passo que o segundo desdobramento consiste na necessidade de o Estado atuar positivamente em favor desta igualdade de chances.

No mesmo sentido, Lorencini afirma que

o princípio da igualdade de oportunidades é identificado a partir de duas dimensões: a positiva e a negativa. No campo da dimensão positiva, significa que a lei deve assegurar aos concorrentes em um processo eleitoral a igualdade de armas na disputa. Sob a dimensão negativa, o princípio se conforma na vedação à influência de fatores exógenos ao processo eleitoral que desequilibrem a mencionada igualdade de armas. (2015, p. 153)

Assim, a fim de efetivar o direito de igualdade de oportunidades entre os competidores, o Estado deve buscar distribuir as subvenções públicas de maneira proporcional entre os partidos, considerando sua influência política e tendo em vista que os pequenos e os novos têm menor poder econômico e de preponderância frente aos tradicionais.

Outro ponto relevante que merece destaque no modelo de financiamento público eleitoral é que o princípio da publicidade e da transparência são melhor atendidos, uma vez

que a entrada dos aportes financeiros para as agremiações são valores mais baixos e são provenientes de uma única fonte, facilitando, assim, o controle social.

A diminuição do número de filiados impactou diretamente na receita dos partidos. Neste sentido, Biezen (2004) demonstra que, em razão da crise da militância, as agremiações partidárias sofreram a redução do número de pessoas que anteriormente trabalhavam como voluntários. Diante disso, houve o fenômeno da contratação de profissionais remunerados, o que onerou ainda mais as agremiações.

Santano aponta como possível fator responsável pela redução do número de filiados, dentre outros, o desenvolvimento dos chamados partidos *catch-all*, que são consequências da forte presença estatal nos partidos, inclusive por meio do financiamento.

O apoio econômico que o Estado começou a conceder aos partidos passou a ser fundamental para a sua própria vida política, e se para a manutenção dessa ajuda eram necessários eleitores, a lógica obrigava a fazer política a partir de determinada ideologia, porém flexibilizando tais ideais, facilitando o convencimento e a captação de votantes (2014, p.12)

Esse trecho demonstra que muito antes de nós escolhermos um candidato ou um partido político, são eles que nos escolhem. É dizer, são os candidatos e os partidos que optam qual classe social irão representar. Assim, a teoria dos partidos *catch-all* desenvolvida por Kirchheimer (2012 [1966]) explica que esta evolução tornou as agremiações extremamente custosas, a partir de gastos crescentes com propaganda política e sua profissionalização objetivando apenas o triunfo eleitoral. Neste diapasão, Santano complementa que

a participação partidária torna-se simbólica, privilegiando a impermeabilidade a imobilidade da elite dentro da organização. O próprio militante “tipo” com forte identificação ideológica termina desprezado na estrutura real de poder, que, em virtude da “transversalidade” que garante o sucesso, acaba reduzindo a vida política partidária à estrita relação entre a elite do partido e os eleitores (2014, p. 12).

Dessa forma, os partidos *catch-all* trouxeram como consequência a sua desideologização, resultando em um eleitorado apático politicamente e menos fiel, o que gerou, portanto, uma drástica redução do número de filiados.

O fenômeno da infidelidade partidária - ao menos no caso brasileiro - também agrava a crise de representatividade, visto que aparenta fragilidade nas legendas, além de demonstrar

que estas possuem ideologia rasa, resultando em um entendimento social de que os agentes políticos agem pensando somente em seus interesses próprios (FALCÃO, 2010).

No mesmo sentido, Miguel destaca que

é possível detectar uma crise do sentimento de estar representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais. O fenômeno ocorre por toda a parte, de maneira menos ou mais acentuada, atingindo novas e velhas democracias eleitorais. Uma afirmação tão genérica - crise disseminada da representação política, em novas e velhas democracias - é de difícil comprovação, mas creio que ela se sustenta sobre três conjuntos de evidências, relativas ao declínio do comparecimento eleitoral, à ampliação da desconfiança em relação às instituições, medida por *surveys*, e ao esvaziamento dos partidos políticos. Os dados mais objetivos dizem respeito ao primeiro ponto: o aumento na quantidade das abstenções, comparativamente às duas ou três primeiras décadas do pós-guerras.
(...)

Nos países latino-americanos, a observação do fenômeno é menos fácil, devido à adoção generalizada do voto obrigatório. Mas é possível fazer uma aproximação por meio do conceito de "alheamento decisório eleitoral", que engloba todas as formas pelas quais os cidadãos e cidadãs se recusam a optar por um partido ou candidato, por meio da abstenção, do não-alistamento eleitoral, do voto nulo ou do voto em branco (2002, p. 124)

Além disso, a contratação de profissionais remunerados – fator que onera a balança financeira dos partidos -, acompanhada da redução da receita provocada pelo não pagamento das quotas dos filiados colocaram em xeque o orçamento das agremiações. Estas precisavam encontrar meios alternativos de arrecadação. Diante desta realidade, a subvenção estatal era necessária para suprir a falta das contribuições pecuniárias que antes eram capazes de manter boa parte das atividades partidárias.

Entretanto, Santano demonstra que

o financiamento dessas agremiações também se vê alterado, já que estas elites têm a seu favor o controle real dos numerosos recursos públicos, diminuindo assim a importância da filiação - junto com a sua base social - e a contribuição por meio das quotas. (2014, p. 13)

Assim, o financiamento público pode ser perigoso à própria democracia (inclusive à intrapartidária) pela possibilidade de gerar o isolamento das agremiações com relação à sociedade, em razão do comodismo dos partidos que sejam identificados como “parasitas estatais” - aqueles que não se engajam de maneira efetiva politicamente, empenhando-se somente para receber as subvenções do Estado.

Caso este sistema não proporcione mecanismos para que as agremiações se aproximem do eleitorado, pode resultar no agravamento, ainda maior, da crise de representatividade, servindo tão somente para os partidos travestirem interesses nocivos ao sistema por trás da fachada democrática propiciada pelo Estado, de modo a desvirtuar este modelo como um todo, além de gerar uma condição de dependência ou até mesmo submissão em relação ao Estado². Neste sentido, Miguel observa que

a redução da confiança popular nos parlamentos e nos partidos não é efeito da "alienação", da falta de compromisso com a democracia ou de resquícios de valores autoritários. É, antes, a constatação sensata de que as instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum, cuja influência na condução dos negócios públicos é quase nula. Em suma, de que as promessas da democracia representativa não são realizadas. (2002, p. 126)

Katz e Mair (2004) desenvolveram a chamada teoria dos partidos cartel, que consiste na preponderância da oligarquização dos partidos no poder. Este fenômeno, segundo os autores, é mais comum de ser constatado em Estados que repassam uma quantia significativa para os partidos. Neste sentido, Santano explana que

o que é evidente é que a oligarquização dos partidos se originou em organizações estruturadas e com garantia de financiamento público. A burocratização de tais associações gera um custo crescente, que se reflete no seu financiamento ordinário, também crescente. Porém este processo se produz ao mesmo tempo em que existe o descenso de outros meios de financiamento e a necessidade da presença do marketing na política. Isso favorece ou abre a possibilidade da existência do comportamento cartel típico, dificultando a divisão das subvenções com outras opções políticas distintas das beneficiadas pelo sistema. (2014, p.194)

Beyme (1986) reitera a crítica explanada com relação ao financiamento público das agremiações por acreditar que ocorrerá justamente o retrocesso do nível de filiados, além de não haver engajamento partidário para mantê-los ou para conquistar novos militantes, posto que possuem a segurança da entrada dos aportes estatais. O autor também crê que com esse modelo de financiamento haverá a fragilidade do Parlamento, em razão da atuação dos partidos cartel.

Assim, o financiamento público, juntamente com o comportamento dos partidos cartel, possibilitam a perpetuação das mesmas agremiações no Poder, dificultando a entrada de

²Santano (2014) também expõe que há uma preocupação inversa com relação à estatização dos partidos, uma vez que seriam eles quem monopolizariam o Estado.

novas, de maneira a comprometer o pluralismo político e a igualdade de chances (um dos grandes baluartes que sustentam o financiamento dos partidos pelo Estado).

Para os defensores deste sistema, havendo a redução do dinheiro privado nas campanhas, haverá, consequentemente, a drástica diminuição da influência que este provoca no pleito eleitoral. Entretanto, argumenta-se que este modelo não elimina o financiamento realizado de maneira ilegal, uma vez que os partidos continuarão tendo necessidades financeiras cada vez maiores para se manterem no Poder, até porque, conforme demonstrado anteriormente, com a evolução dos partidos, a função do dinheiro nas democracias é incontestável.

Adentra-se, portanto, em outro viés acerca do financiamento público: o dinheiro utilizado provém da sociedade como um todo, por meio dos tributos, em sua maior parte. Todavia, quando se trata de uma democracia (ou ao menos quando se almeja alcançá-la), não é prudente que todos os cidadãos sejam forçosamente *obrigados* a custear os partidos, posto que, em se tratando de uma democracia, pressupõe-se que os cidadãos sejam livres para decidir *como* querem participar, *em que medida* querem colaborar e, inclusive, *se* desejam participar.

Além disso, pelo fato deste sistema, por óbvio, não suprir as vontades partidárias em sua totalidade, o financiamento ilegal pode ser visto como uma alternativa para alcançar as finalidades que os partidos anseiam, que é o êxito eleitoral. Assim, a proibição de verbas privadas em campanhas não significa necessariamente que haverão eleições limpas e justas. Neste sentido, quando não operam bem os mecanismos de controle e transparência, o financiamento público ser até mais danoso à democracia que a presença do dinheiro privado de maneira regular nas campanhas eleitorais.

A aritmética da distribuição das subvenções estatais ainda é uma das nuances mais problemáticas acerca do financiamento público. A fixação de critérios do financiamento deve ser refletida, inicialmente, acerca dos atores que receberão os aportes. É dizer, deve-se pensar quem serão financiados: os partidos, os candidatos ou ambos, uma vez que esta distribuição pode gerar uma dependência entre eles mesmos.

Outro ponto de destaque é se a distribuição da verba deve ser realizada apenas às sedes centrais dos partidos ou também a nível estadual e municipal, visto que, havendo distribuição

aos estados, pode gerar uma centralização e hierarquização partidária. Em contrapartida, havendo a distribuição também a nível municipal, pode ocorrer uma autonomia desmedida das subsedes, culminando em instabilidade partidária. Neste sentido, Valdés (1990) explana que, a distribuição somente a nível central sem considerar a estrutura partidária favorece a oligarquização dos partidos.

Ainda com relação à distribuição das subvenções, Rubio observa que

a concessão igualitária, baseada no mero reconhecimento ou registro da pessoa jurídica, favorece o surgimento de novos partidos, mas pode significar a concessão de fundos a partidos de fachada [...], que carecem de enraizamento na sociedade e são mais um negócio que uma instituição política representativa. Por outro lado, a atribuição de fundos baseada exclusivamente na força eleitoral do partido, embora corrija o efeito anterior, pode levar à manutenção do *status quo* e obstar o surgimento de novos partidos ou a renovação do sistema partidário. (2004, p. 273)

Para Santano, levando em consideração o desenho institucional escolhido por cada Estado, “parece recomendável que se adote um duplo critério para essa divisão, combinando uma parte fixa a todos os participantes, e outra variável em função do número de votos” (2014, p. 94).

Para a escolha dos critérios de divisão das subvenções também se deve refletir acerca da origem das verbas. Isto é, estas podem ser provenientes de parte do orçamento do Estado, ou ainda da criação de um fundo específico com esta destinação, como é o caso do Brasil e dos Estados Unidos.

Salienta-se que, no caso das verbas procederem do orçamento estatal, deve haver um quesito relacionado à atualização monetária, a fim de que não ocorra a estagnação dos valores e que estes se tornem obsoletos, ou ainda o inverso: para que não haja um abuso proveniente das agremiações ao aumentar unilateralmente os valores.

Decidir sobre quais serão os critérios adotados para permitir o acesso e realizar a divisão destes aportes entre os partidos ainda é um desafio para os países que adotam este sistema, visto que esta distribuição é o quesito essencial para proporcionar a concretização do princípio da igualdade de oportunidades entre os competidores (ou ao menos dirimir as desigualdades existentes entre eles), para que haja a existência de um sistema mais justo e mais democrático, como se busca em sua essência.

1.2 Do financiamento privado de campanha eleitoral

O financiamento privado de campanhas eleitorais consiste na forma de subsidiar as atividades partidárias do período eleitoral por meio da contribuição de pessoas físicas e/ou jurídicas, a depender dos critérios adotados pelo Estado.

O princípio da igualdade de oportunidades, pilar do financiamento público, embora seja desejável e funcione como indicativo para orientar a democracia, assemelha-se a uma utopia deveras inalcançável. Nesse diapasão, Schneider (1995) argumenta que não é possível assegurar a igualdade de chances entre os partidos de forma absoluta, bem como é inviável garantir aos cidadãos a sua participação de maneira igualitária na política. Dessa forma, o financiamento privado seria o modelo mais condizente com a realidade social dos Estados.

Diante do exposto no tópico anterior, o sistema de financiamento público pode provocar o afastamento dos partidos com relação à sociedade, visto que, a depender dos critérios fixados, pode ocorrer o recebimento dos aportes financeiros estatais pelas agremiações independentemente de atuação política efetiva. Ao passo que o modelo privado de financiamento possibilita uma maior aproximação dos partidos e candidatos com o eleitorado, pois aqueles terão que angariar recursos por meio do contato com os possíveis doadores. Assim, este sistema permite que os partidos se empenhem mais na arrecadação financeira, evitando a existência massiva de partidos que sejam identificados como “parasitas estatais”.

Salienta-se ainda que a contribuição pecuniária é apenas uma das possíveis formas de contato do eleitorado com os partidos. Entretanto, pode ser um dos meios mais eficazes de controle social, posto que, quando há envolvimento de dinheiro de uma pessoa que contribuiu voluntariamente, pressupõe-se que esta tenha maior interesse em supervisionar *onde e de que maneira* esta contribuição foi empregada.

Além disso, diante da fase de decadência da filiação partidária, provocada pela crise de representatividade, o dinheiro pode ser a maneira mais simples e célere do cidadão participar politicamente. Santano afirma que

os cidadãos, quando não têm interesse ou talento para participar da política não parecem estar dispostos a conceder o seu tempo, fazendo com que o dinheiro seja uma opção recorrente de substituição, adaptando assim uma peculiar forma de participação social democrática. (2014, p. 40)

Williams (2000) assinala que o dinheiro é capaz de comprar acessos, favores, conhecimentos e habilidades que são essenciais para a atividade partidária, suprindo a carência de militantes que a agremiação enfrenta no presente momento. Assim, a contratação de cabos eleitorais pode ser apontada como uma das formas de concretização desta premissa.

Argumenta-se fortemente para legitimar o sistema privado de financiamento, o fato que não são destinados montantes vultosos de verbas públicas que poderiam ser destinados a outros setores sociais mais urgentes e deficitários - como saúde, educação, segurança e transporte -, especialmente diante do cenário de crise econômica e apatia política por parte dos cidadãos atualmente. Rubio embasa esta ideia ao abordar que “O aumento dos fundos destinados à atividade política não é facilmente justificável em sociedades como as da América Latina, geralmente com economias frágeis — quando não em franca crise — e importantes demandas sociais insatisfeitas” (2005, p. 10).

Além disso, a influência demasiada das contribuições pecuniárias conquistadas no processo de financiamento das campanhas é uma das maiores preocupações daqueles que são contrários a este sistema. Esta argumentação baseia-se na grande chance do surgimento de um laime de dependência construído - e possivelmente mantido - entre financiado e financiador. Esta relação pode comprometer a independência dos partidos e, consequentemente, a da própria democracia. Gomes assinala que

muito se discute acerca da conveniência do financiamento privado, porquanto ao eleito cedo ou tarde sempre se enviarão as faturas, já que, conforme dizia Tomás de Aquino, nesse mundo não há ação sem finalidade. Com efeito, ninguém (sobretudo as pessoas, físicas ou jurídicas, que doam expressivos recursos) contribui financeiramente para uma campanha sem esperar retorno do agraciado, caso seja eleito. De sorte que, uma vez eleito, fica o donatário comprometido com o doador que o apoiou concreta e significativamente.
 (...)

Para muitos, a doação de campanha constitui verdadeiro investimento, do qual se espera retorno econômico-financeiro. Há que se recuperar as altas somas doadas à campanha, de preferência com acréscimo de bons lucros. (2014, p. 337)

Nesta toada, Rubio adverte que neste modelo

o principal risco consistiria na dependência dos representantes políticos em relação ao poder econômico: eles mais representariam seus financiadores do que os cidadãos, de modo que as decisões políticas poderiam estar mais inspiradas em interesses particulares do que no bem público. (2005, p.8)

Ressalta-se que a influência das doações depende não somente da adoção deste modelo de financiamento para o país, mas, sobretudo, dos limites autorizados pela legislação para as contribuições privadas.

Desta feita, entende-se que a influência demasiada do poder econômico pode desvirtuar e, consequentemente, deslegitimar o processo político, posto que as políticas públicas devem ser estabelecidas de acordo com as necessidades dos cidadãos e não das grandes empresas que financiaram os partidos e os candidatos.

O entendimento do STF - conforme será demonstrado no Capítulo 2 - é calcado sobre a ideia de que as empresas somente doam visando aos seus interesses corporativistas, por meio da facilitação de processos políticos que lhe sejam convenientes, a fim de manter seus privilégios.

Salienta-se ainda que um dos principais argumentos contrários ao financiamento privado é a problemática da corrupção. Defende-se que este modelo seria o grande responsável pela corrupção eleitoral, sendo uma das maiores portas de entrada de verbas arrecadadas ilegalmente. Todavia, Rubio argumenta que a proibição de dinheiro privado ou a sua possível restrição não soluciona a problemática. Pelo contrário, poderá agravá-la:

A pura e simples proibição dos aportes privados tem consequências claras e negativas. Em primeiro lugar, esses aportes continuarão a existir por meios ilegais, canalizando-se de forma encoberta e fora de qualquer possibilidade de controle e transparéncia. Com efeito, sempre haverá grupos ou indivíduos interessados em apoiar financeiramente partidos ou candidatos e que ante a proibição encontrarão meios eficazes de ocultar a rota do dinheiro, por meio de contas bancárias no estrangeiro, pessoas interpostas ou triangulação de fundos. (2005, p.10)

Este fundamento sustenta-se pelo fato de a corrupção não ser exclusividade de um sistema de financiamento específico, podendo ocorrer em qualquer modelo em que os mecanismos de controle sejam falhos, posto que a fiscalização dos recursos deve ocorrer antes, durante e depois. É dizer, deve-se monitorar tanto a forma de arrecadação dos aportes financeiros, quanto a destinação deles. Assim, resta esvaziado o argumento da proibição de dinheiro privado nas campanhas eleitorais como solução da problemática. Conforme assinala Rubio,

a divulgação pública da origem e do destino dos fundos que financiam a política é muito mais importante que o estabelecimento de limites e restrições de difícil aplicação e controle: cabe informar o cidadão sobre quem

está por trás de cada candidato. Essa divulgação, na medida em que seja completa e oportuna, possibilita o “voto informado” do cidadão e gera incentivos para que os partidos se controlem reciprocamente e ajustem sua conduta aos parâmetros legais e às exigências da opinião pública. Ademais, a informação sobre quem financia um candidato permite verificar a coerência de seu discurso e a real intenção das suas tomadas de decisão caso seja eleito. (...)

Quanto maiores as restrições e proibições, tanto maiores deverão ser a independência política, a competência jurídica e a capacidade técnica e operacional desse organismo. Sem isso, as regras se transformarão em fórmulas vazias em meio a uma realidade política permeada por expedientes paralelos e encobertos. (2005, p. 7-12)

Curiosamente, argumenta-se ainda que este sistema pode funcionar como meio eficaz contra a corrupção, uma vez que obriga as agremiações a manterem a sua credibilidade perante o eleitorado, além de realizarem uma melhor gestão dos recursos arrecadados. Valdés (2001), todavia, pontua que um dos dilemas enfrentados pelos partidos consiste justamente em arriscar na arrecadação ilegal e serem condenados publicamente por escândalos que possam surgir ou seguir a lei, embora isso implique a redução de custos, que pode levar, inclusive, à aniquilação das reais chances de competição.

Diante dos argumentos contrários à entrada de aportes financeiros de origem privada, Gomes compila bem os contra-argumentos:

Há os que defendem o financiamento público total e exclusivo. Argumenta-se que essa medida reduziria a corrupção e a desigualdade entre os candidatos. Mas essa tese tem sido muito criticada. A uma, porque não extinguirá o tráfico privado nas campanhas eleitorais, menos ainda nos centros do poder político. (...)

A duas, porque, em um país em que há graves desniveis sociais, altos índices de analfabetismo, parcós investimentos em saúde e educação, em que a segurança pública é claramente insatisfatória, certamente o dispêndio de verbas do erário para financiar campanhas eleitorais não é algo que em sã e reta consciênciase possa considerar prioritário. A três, porque a medida não porá fim à corrupção, que, a bem da verdade, tem na impunidade sua mais entusiástica aliada e apoiadora. (2014, p. 337)

Perante esta explanação, parece que a ADI 4.650 ao ser julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal caminhou em sentido contrário, muito embora essa análise será realizada em momento oportuno.

1.3 Do financiamento misto de campanha eleitoral

Buscando como objetivo o ponto de equilíbrio entre o financiamento público e o privado, o financiamento misto surgiu como uma alternativa aos dois modelos anteriormente apresentados. Este pode ser adotado utilizando a combinação de diversos critérios, a depender da escolha de cada Estado.

O sistema misto de financiamento tem-se mostrado uma tendência a ser adotada pelos países. Entretanto, ressalta-se que, embora misto, pode haver uma maior evidência do financiamento público ou privado.

Não se pode olvidar que, apesar de o modelo misto privilegiar um dos sistemas e permitir a adoção de critérios diferenciados entre os países, isto não significa necessariamente afirmar que uma democracia é mais qualificada que outra, baseando-se exclusivamente nos critérios do sistema de financiamento eleitoral, até porque, dentre as externalidades que levam à escolha deste modelo, consideram-se a forma de governo e os sistemas eleitorais de cada um.

Salienta-se que, no tocante ao ponto de equilíbrio que se deseja alcançar, o sistema não pode ser adotado pensando-se exclusivamente no combate à corrupção, de maneira a aniquilar a entrada de aportes privados, visto que é necessário que haja reais condições de existência e competição entre as agremiações para a sobrevivência da democracia.

Neste sentido, corrobora Borrello que

não se trata de separar ou afastar a democracia do dinheiro, mas de selecionar o dinheiro “bom”, que é necessário para o funcionamento da democracia, do “mal” ou mal intencionado, que busca alterar o equilíbrio na competição política e interesse coletivo. Além disso, condiciona a qualidade da democracia. É saúde da democracia, realizando verdadeiras eleições competitivas. (1997, p. 20-22)

Portanto, admitindo-se que o sistema privado pode gerar males em decorrência da influência monetária e o público restringe o valor envolvido nas campanhas podendo limitar a competição eleitoral, o sistema misto de financiamento, em razão da facilidade de possuir inúmeras combinações de critérios que proporcionam a sua adequação às particularidades de cada Estado, parece ser a alternativa mais viável e que possui o maior número de países adeptos mundialmente. Nesta toada, Rubio afirma que

o mais aconselhável é estabelecer um sistema misto, que inclua o financiamento público e o privado. O primeiro, com base em critérios de

distribuição que combinem os princípios de igualdade e proporcionalidade com algum elemento objetivo de enraizamento dos partidos na sociedade (votos, bancadas parlamentares, fundos arrecadados etc.). O segundo, regulado de maneira a garantir a transparência sobre o montante, a origem e o destino dos recursos recebidos, com as limitações que sejam oportunas segundo as condições de cada país. (2005, p. 11)

Em linhas gerais, este modelo pode surgir como uma opção por privilegiar a liberdade para que os partidos conquistem suas contribuições pecuniárias, por permitir a participação da sociedade (atuação importante para a consolidação da democracia), além de garantir aportes financeiros por parte do Estado às agremiações que não obtiveram êxito na arrecadação.

Tendo essa premissa como base, Rubio traz o interessante modelo alemão:

É muito ilustrativa nesse sentido a lei alemã reformada em 1994, que estabeleceu um modelo de financiamento público vinculado aos aportes privados obtidos pelos partidos (sistema de *matching funds*). Esse sistema, no qual os fundos públicos não podem ser superiores aos recursos privados arrecadados, cumpre dois objetivos fundamentais: cria incentivos para que os partidos se associem à sociedade em busca de aportes e faz com que o financiamento público seja proporcional ao enraizamento social dos partidos. (2005, p. 10)

Portanto, a partir da explanação deste tópico, e admitindo-se o sistema misto de financiamento eleitoral como tendência adotada por diversos países, será realizado o estudo do sistema de financiamento eleitoral brasileiro e, em seguida, da ADI 4.650, com o objetivo de analisar a congruência da decisão do Supremo Tribunal Federal com a realidade histórica, política e social brasileira.

1.4 Sistema de financiamento de campanha eleitoral no Brasil

Para realizar a análise do sistema de financiamento de campanha eleitoral vigente no Brasil, faz-se necessário, anteriormente, fazer uma breve explanação acerca do histórico político do país para compreender as razões que levaram a sua alteração.

Por força da antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/71), que vigorou de 1971 a 1995, as pessoas jurídicas eram proibidas a contribuírem financeiramente para as campanhas, fazendo com que o sistema de financiamento eleitoral fosse substancialmente público, uma vez que as pessoas físicas no Brasil historicamente não têm a cultura de realizar doações para partidos ou candidatos, conforme demonstrado nas eleições de 2012, em que as pessoas físicas doaram menos de 5% dos recursos arrecadados (ETHOS, 2014).

No entanto, o sistema de financiamento no Brasil passou por modificações significativas com a presidência de Fernando Collor de Mello em 1990. Durante o mandato do então Presidente, instalou-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) a fim de averiguar a ilicitude de atos de licitação conduzidos pela Comissão de Orçamento da Câmara.

Este foi o primeiro grande caso de corrupção no país envolvendo financiamento de campanhas, posto que a justificativa para o dinheiro apreendido no esquema de favorecimento das licitações foi que o valor era restante do financiamento da sua campanha.

Ademais, Geddes e Ribeiro Neto expõem que

no decurso da investigação sobre os “sete anos”, como ficou popularmente conhecido o grupo que controlava a Comissão de Orçamento, a Polícia Federal encontrou uma série de documentos na casa de Árton Reis, diretor da Construtora Norberto Odebrecht, uma das maiores empreiteiras do Brasil, arrolando os nomes dos membros da Comissão de orçamento e outros políticos que haviam recebido propinas ou contribuições ilegais de campanha para se apropriarem de verbas federais destinadas a projetos que interessavam à empreiteira. (2000, p. 54)

A partir dos trabalhos iniciados por esta Comissão, restou comprovado que as empresas privadas, especialmente as empreiteiras, mantinham um cartel e realizavam o pagamento de propina para conseguirem vantagens em licitações. Paulo César Farias, tesoureiro da campanha de Collor à época, era o organizador do esquema descoberto, sendo que, neste jogo - ou venda - de interesses, o Presidente fora diretamente favorecido pela prática de corrupção ao angariar verbas para si e para sua campanha (GEDDES; RIBEIRO NETO, 2000).

O referido episódio político fora descoberto e culminou no *impeachment* do presidente Collor, em 1992, apenas dois anos após o início do mandato. A reação legislativa ao escândalo foi justamente a regulação das contribuições de pessoas jurídicas privadas para partidos e candidatos por meio da Lei nº 9.504/1997.

A Lei das Eleições - como também é conhecida a Lei nº 9.504/1997- estabeleceu, em seu art. 81, valores máximos de contribuição das empresas, limitando a 2% do faturamento bruto obtido no ano anterior à eleição. Esta lei também foi responsável por regular, em seu art. 23, o financiamento por parte das pessoas físicas, limitando a doação a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição.

Com esta regulação, as pessoas jurídicas ganharam protagonismo no financiamento de campanhas, fazendo com que o modelo, apesar de permanecer misto, fosse predominantemente privado. Nas eleições gerais ocorridas em 2014, as doações provenientes de empresas representaram cerca de 76,47% de um total de mais de R\$ 3 bilhões recebidos (TSE, 2015). Fato este que corrobora para que as eleições brasileiras sejam consideradas uma das mais caras do mundo (SENADO, 2012). Isto ocorre, segundo Falcão, devido a “uma estrutura grande e cara, composta de jornalistas, especialistas em marketing político-eleitoral (os famosos marqueteiros), advogados, além de uma equipe de bastidores” (2010, p. 55). Ressalta-se que este é apenas um dos fatores para o alto custo das campanhas eleitorais brasileiras, conforme será demonstrado no tópico 3.1.

Portanto, o modelo misto de financiamento no Brasil vigente até a decisão da ADI 4.650 admitia verbas públicas provenientes do Fundo Partidário (5% distribuídas igualmente entre os partidos e 95% proporcionalmente ao número de cadeiras obtido na Câmara dos Deputados na última eleição), doações de pessoas físicas (limitadas a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição) e de pessoas jurídicas (limitadas a 2% do faturamento bruto obtido no ano anterior à eleição), nos termos do que preconizam os arts. 23 e 81, da LE.

Este cenário de domínio das empresas no financiamento eleitoral permaneceu até a decisão proferida pelo STF, em sede da referida ADI, em 2015, na qual foi declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

A decisão da ADI supracitada juntamente com a edição da Lei nº 13.165/2015 foram responsáveis por alterações substanciais no Código Eleitoral, na LE e na LPP. Todo esse processo de mudanças eleitorais ficou conhecido como a minirreforma eleitoral de 2015. Cumpre salientar que essas modificações já foram aplicadas nas eleições municipais ocorridas em 2016, e implicaram em mudanças significativas relacionadas à propaganda, limite de gastos, período de campanha eleitoral, dentre outros pontos, que serão estudados no tópico 3.1. deste trabalho.

2 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650

Realizadas as considerações iniciais, passa-se à análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), no ano de 2011. A referida ADI questionava os arts. 23, §1º, I e II; 24; e 81, *caput* e § 1º, da LE, e os arts. 31; 38, III; 39, *caput* e §5º, da LPP. Isto é, a presente ação suscitou a possibilidade das doações realizadas por pessoas jurídicas; a imposição de limite às doações provenientes de pessoas físicas; e a inexistência de limitação para o uso dos recursos próprios pelos candidatos.

O Ministro Luiz Fux foi designado relator da ADI e convocou a realização de audiências públicas sobre a temática. Cinco entes da sociedade civil participaram da ação como *amicus curiae*, a saber: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPMDS) e Clínica de Direitos Fundamentais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Clínica UERJ). O Congresso Nacional, a Advocacia-Geral da União e a Presidência da República foram intimados como interessados.

O julgamento da ADI nº 4.650 foi encerrado em 17 de setembro de 2015 e suscitou o debate de temas relevantes que serão abordados nos subtópicos a seguir.

2.1 A legitimidade do Supremo Tribunal Federal para o caso

Uma das questões importantes no julgamento da ADI nº 4.650 foi a legitimidade da atuação do STF no caso. O Senado Federal defendeu a legalidade do processo legislativo e a constitucionalidade da Lei das Eleições e da Lei dos Partidos Políticos. Nesta toada, sustentou a ilegitimidade do STF para analisar o tema.

Cumpre salientar que a Constituição Federal de 1988 não determinou a adoção de nenhum modelo de financiamento eleitoral. Embasando-se nisto, o Senado Federal entende que não há parâmetro para verificação da constitucionalidade da questão. Além disso, defende que cabe somente ao Poder Legislativo estabelecer quais seriam os ditames acerca do financiamento de campanha no país, uma vez que esta temática envolve a seara política e não jurídica, não tendo, portanto, o STF legitimidade para se debruçar sobre a questão.

Entretanto, a preliminar de ilegitimidade foi afastada pelo Plenário. Primeiramente, apesar da falta de clareza acerca do sistema de financiamento de campanhas, a Constituição Federal prevê, em seu art. 14, §9º, que não deve haver abuso do poder econômico no processo eleitoral. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal tem o parâmetro de controle de constitucionalidade desta ADI fixado na própria Constituição e, consequentemente, legitimidade para atuar no caso, interpretando o referido dispositivo, uma vez que é o guardião da Carta Magna, como assim lhe foi designado no art. 102, *caput*, da CRFB/88.

Além disso, destaca-se que o STF atua de forma contramajoritária para garantir a efetividade constitucional, especialmente quando decide invalidar leis ou determinar políticas públicas. Conforme expõe o Ministro Luis Roberto Barroso “os seus membros [da Corte], que não foram eleitos pelo voto popular, estão sobrepondo a sua vontade sobre a vontade de pessoas que foram escolhidas pelas maiorias políticas” (2015, p. 130). O referido Ministro complementa seu voto reforçando a ideia explanada anteriormente:

Mas existe uma outra competência que Cortes Constitucionais desempenham - e que, no caso brasileiro, se tornou importante em muitas situações - que, ao lado da função contramajoritária, é uma função representativa, é a função de interpretar e procurar concretizar determinados anseios da sociedade que estão paralisados no processo político majoritário. Porque o processo político majoritário, que é o que se desenrola no Congresso, muitas vezes, encontra impasses, encontra dificuldades de produção de consenso; não é só no Brasil, é no mundo inteiro. (BRASIL, p. 130)

Isto é, a Corte reconhece que não foi eleita para esta atuação. Todavia, esta é justamente a característica das Cortes: exercer uma função contramajoritária para garantir a efetividade da Constituição Federal, posto que é seu guardião. Além disso, o Ministro Barroso elastece a necessidade desta atuação não somente no caso apresentado, visto que o Supremo exerceria uma *função representativa* “em nome dos anseios da sociedade que estão paralisados no processo político majoritário”, conforme demonstrado em sua fala acima.

O Ministro Barroso explica que o termo *judicialização* “significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais” (2008, p.3). O autor explica que uma das causas deste fenômeno foi a redemocratização do país após a Constituição Federal de 1988. Ademais, também reconhece que o referido Poder se transformou em um verdadeiro poder político (BARROSO, 2008).

Acrescenta-se aqui que o Judiciário foi provocado para a atuação no caso e, em nome do princípio da inafastabilidade da jurisdição, consagrado no art. 5º, XXXV, da Carta Magna, a Corte e os demais magistrados têm a obrigação de se manifestar quando chamados a intervir. Quem consagrou o fenômeno que hoje é conhecido como *judicialização da política* foi a própria Constituição Federal. O Ministro Barroso endossa este entendimento:

O Tribunal não tinha a alternativa de conhecer ou não das ações, de se pronunciar ou não sobre o seu mérito, uma vez preenchidos os requisitos de cabimento. Não se pode imputar aos Ministros do STF a ambição ou a pretensão, em face dos precedentes referidos, de criar um modelo juriscêntrico, de hegemonia judicial. A judicialização, que de fato existe, não decorreu de uma opção ideológica, filosófica ou metodológica da Corte. Limitou-se ela a cumprir, de modo estrito, o seu papel constitucional, em conformidade com o desenho institucional vigente. (2008, p. 5-6)

Portanto, o questionamento que deve ser feito não é mais se o magistrado deve ou não intervir, visto que ele foi chamado para esta atuação, mas sim, *de que forma* ele irá intervir, quais serão os impactos, consequências e, especialmente, quais os limites desta intervenção.

Fallon (2008) defende que a intervenção judicial será legítima somente quando os resultados e benefícios da interferência forem maiores que os da omissão. Não necessariamente custos financeiros, mas, também, sociais, econômicos e morais, posto que um Judiciário inerte também gera ônus.

Contudo, o fenômeno da judicialização, apesar de muitas vezes ser erroneamente associado ao ativismo judicial, com ele não se confunde. A este respeito, o Ministro Luis Roberto Barroso assinala que

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. (...)

O ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. A ideia de *ativismo judicial* está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. (2008, p. 6)

Nesse diapasão, o Ministro Joaquim Barbosa explanou importante aspecto em seu voto, posto que a ADI ora aqui estudada foi ajuizada em 2011 e, até o início do julgamento, em 2013, nenhuma providência havia sido tomada pelo Congresso Nacional nesse sentido.

Comportamento este esperado, uma vez que, os parlamentares não têm o desejo de interferir em um sistema que viabilizou a chegada deles ao poder. Mais do que isso: o Legislativo tem o anseio de se reeleger, não podendo correr o risco de perder os votos que possibilitaram a chegada destes no poder.

Portanto, esta inércia do Legislativo - que não ocorre apenas com relação ao pleito suscitado na referida ADI - é um fenômeno recorrente e característico deste Poder. A falta de atuação legislativa ocorre propositalmente devido ao fato que os parlamentares não querem ter o ônus da impopularidade e, diante disso, esquivam-se, permanecendo omissos. Dessa forma, não há outra solução senão deixar para que o Judiciário decida e, caso alguma coisa der errado, justificar para o eleitor que foi “culpa do Judiciário que julgou mal”.

Salienta-se que esta estratégia de omissão legislativa para “jogar” a problemática nas mãos do Judiciário para que este decida não é algo recente. Muito pelo contrário, Boechat Rodrigues (1991), retrata episódios semelhantes e recorrentes desde a época da República Velha e esta prática perdura até hoje. O espanto social se mostra mais evidente agora, no entanto, o fenômeno do crescimento do Judiciário deu-se há séculos e podá-lo agora seria uma consequência inestimável para o país como um todo.

Diante da disfuncionalidade do atual sistema político, a sociedade brasileira chegou ao ponto de ter mais confiabilidade em um magistrado, que é um sujeito que, em tese, não se conhece, que em um parlamentar que ele mesmo elegeu e que, teoricamente, conhece as suas intenções. Isso é consequência daquilo que Montesquieu (1962) advertia. É dizer, para o referido autor, caso a sociedade soubesse que o Poder Legislativo fora corrompido uma única vez, não mais o confiaria, de modo que ficaria desacreditada de suas leis, tal qual acontece atualmente na sociedade brasileira.

Montesquieu (1962) se referia ao Judiciário como sendo o poder mais fraco entre os existentes, chegando a ser caracterizado pelo autor como sendo *invisível* e *nulo*, posto que os magistrados seriam apenas a boca da lei. Contraditoriamente, não poderia o autor imaginar o que se tornou este Poder com tamanho agigantamento.

Diante da argumentação construída, a legitimidade da Corte encontra-se formalmente estabelecida no texto constitucional e materialmente se relaciona com a própria visão que a sociedade tem da Corte Constitucional. Salienta-se ainda que em todas as democracias fortes

há a previsão do instituto da *judicial review*. Portanto, o argumento da ilegitimidade democrática da Corte não se sustenta. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, atualmente, com base em julgamentos de casos fundamentais, tem construído e, consequentemente, consolidado a sua legitimidade para o julgamento do presente caso e de tantos outros que poderão vir a ser julgados pelo Plenário.

2.2 Questões suscitadas

Superado o debate inicial acerca da legitimidade do Supremo Tribunal Federal para o julgamento da presente ação, adentra-se nas questões constitucionais atinentes ao financiamento de campanhas eleitorais trazidas à discussão.

A parte autora questionou três pontos: a doação de pessoa natural condicionada à porcentagem de ganho do ano anterior; a doação de valores ilimitados pelo candidato para sua própria campanha e a doação por pessoas jurídicas privadas.

Os autores da ação tinham por objetivo desvincular a doação de pessoa física ao percentual de 10% do faturamento do ano anterior e sugeriram que o limite de doação fosse realizado pela forma *per capita*, estabelecendo um valor limite para todas as contribuições, visto que, quando o sistema adota a doação por porcentagem permite que a pessoa que tenha obtido maior renda possa doar maior montante que outra.

Dessa forma, o modelo de doação *per capita* estipularia o valor fixo que cada um poderia contribuir, a fim de restabelecer o princípio da isonomia entre as pessoas físicas com relação ao processo de financiamento eleitoral.

Ademais, o mesmo argumento foi apresentado para sustentar a criação do teto de doação do candidato para sua própria campanha. Isto é, pela previsão contestada, o candidato pode doar para si todo o recurso a ser utilizado na campanha, desde que respeitado o limite de gastos trazido pela Lei 13.165/2015³.

³ A saber: **Governador e Prefeito** (art. 5º, I e II, da Lei 13.165/2015): 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno; 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos; para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I; Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito; **Vereador** (art. 5º, parágrafo único, Lei 13.165/2015): Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no caput se for maior.

A discussão no Plenário acerca das primeiras questões foram rasas. O Supremo Tribunal Federal manteve os critérios adotados pela Lei das Eleições. Todavia, com relação ao financiamento de campanha por pessoas jurídicas, que é a principal questão suscitada pelo caso em tela, o STF se debruçou de forma mais complexa.

Conforme já demonstrado no tópico 1.4 deste trabalho, a Lei nº 9.504/97, em seu art. 81, ditava que as empresas poderiam doar até 2% do faturamento bruto do ano anterior para campanhas eleitorais. No entanto, a construção da argumentação trazida pela parte autora é que essa previsão legal é maléfica para a sociedade brasileira, em razão da violação do princípio da isonomia e também da própria estrutura da política nacional.

A questão é extremamente sensível e dotada de uma série de variáveis, o que suscitou posicionamentos divergentes no âmbito do Supremo Tribunal Federal. A maioria da Corte⁴ acolheu os argumentos apresentados pela parte autora. Dessa forma, para o STF, o financiamento de campanha eleitoral por empresas deslegitima o processo eleitoral e favorece a prática de corrupção dentro do ambiente político.

No caso, suscitou-se a violação dos princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, *caput*, e art. 14, §9º, CRFB), da proporcionalidade (art. 5º, LIV, CRFB), da cidadania (art. 1º, II, CRFB) e do Estado Democrático de Direito e da República (art. 1º, *caput* e parágrafo único, CRFB).

O princípio da igualdade de chances na competição⁵ foi um dos mais discutidos pelo Plenário, visto que é desejável a sua concretização para que a disputa eleitoral seja considerada legítima e democrática. Questionou-se, portanto, de que forma este princípio poderia ser materializado dentro de um sistema que permite doações vultosas de pessoas jurídicas sem que isto afete o equilíbrio da corrida eleitoral.

Um dos desdobramentos do princípio da igualdade de oportunidades encontra respaldo no art. 14, § 9º, da CRFB, que prevê que

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder

⁴ Os ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes foram os únicos que não aderiram inteiramente o voto do relator Luiz Fux, votando pela constitucionalidade da previsão de doação por empresa privada.

⁵ Conceito exposto por Santano (2014) no tópico 2.1. deste trabalho.

econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Neste sentido, visando a proteger as eleições da influência do poder econômico, no julgamento da ADI 4.650, entendeu-se que admitir doações provenientes de pessoas jurídicas significaria admitir a violação deste princípio, uma vez que, em razão de doações com valores exorbitantes, as eleições poderiam ficar comprometidas em sua legitimidade. Para Santano (2014), somente a partir de eleições realmente competitivas, com respeito à igualdade de oportunidades entre os candidatos, ocorrerá uma decisão democrática mais legítima.

Entretanto, cumpre ressaltar que a Constituição Federal não deseja impossibilitar a entrada de aportes financeiros nas eleições - até porque as eleições por si só geram gastos -, mas sim a *influência* destes na disputa eleitoral. Aqui a influência do poder econômico no pleito ocorre não somente quando este é capaz de gerar um desequilíbrio entre os concorrentes, mas também quando esta influência é tanta, que gera uma eleição com resultado duvidoso.

Além deste viés do princípio da igualdade, também há aquele assegurado no art. 5º, *caput*, da CRFB, que afirma que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Neste diapasão, há a ideia de que todos os cidadãos têm a mesma importância e mesmo peso de voto em uma eleição, assim como expôs o Ministro Dias Toffoli em seu voto que

a hora do voto é um daqueles raros momentos – se não o único — em que há a perfeita consumação do princípio da igualdade, em que todos os cidadãos - ricos, pobres, de qualquer raça, opção sexual, credo – são formal e materialmente iguais entre si. São formalmente iguais porque a Constituição Federal dá o direito de voto a todos os maiores de dezesseis anos, inclusive os analfabetos. E são materialmente iguais entre si porque o voto de cada qual tem o mesmo valor. (BRASIL, p. 82)

O Ministro Luis Roberto Barroso também endossou este entendimento ao afirmar que

a ideia essencial por trás da democracia é a ideia de igualdade, é a ideia de uma pessoa, um voto, é a ideia de que todos merecem igual respeito e consideração. E, portanto, se o peso do dinheiro é capaz de desequiparar as pessoas, eu acho que este modelo apresenta um problema. (...)

Nós estamos discutindo quais são as regras do jogo democrático. E queremos saber se é democrático um modelo em que o dinheiro desequipara as pessoas drasticamente e produz consequências não republicanas. (BRASIL, p. 126).

Dessa forma, os Ministros fazem alusão ao conceito de igualdade, que se reflete na igualdade de votos, trazido por Robert Dahl (2001 [1998])⁶ como um dos requisitos para a concretização da democracia. Isto ocorre devido ao princípio da igualdade está diretamente relacionado ao democrático, além de ser um dos princípios basilares de qualquer Estado Democrático de Direito.

Assim, no âmbito da discussão da ADI 4.650, os defensores da proibição do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas entendem que este modelo é capaz de permitir que alguns agentes sociais detenham de maiores possibilidades de intervenção no andamento do processo eleitoral por meio da participação econômica, violando, portanto, o princípio democrático, uma vez que retira a força do poder popular.

Ao longo do estudo da democracia, a vivência de cada momento político possibilitou o desenvolvimento de diversas teorias acerca desta temática. O ponto em comum da maioria desses pensamentos é a necessidade de participação popular na dinâmica estatal. Isto é, o povo deve exercer o poder de decisão sobre qual caminho o Estado irá percorrer, seja por meio da concessão da representação conferida pelo voto, seja pelo exercício do controle dos atos dos agentes estatais.

O Supremo Tribunal Federal enfrentou na discussão da ADI 4.650 a relação existente entre democracia e financiamento. No caso, apesar de interpretações divergentes acerca da questão, a posição da maioria do Plenário seguiu o entendimento da parte autora e entendeu que o financiamento eleitoral de pessoas jurídicas viola o princípio democrático. Entretanto, o Ministro Teori Zavascki, que proferiu voto vencido no caso, elaborou interessante observação:

(...)o dinheiro pode fazer muito mal à democracia, mas ele, na devida medida, é indispensável ao exercício e à manutenção de um regime democrático. Onde está o equilíbrio, como conter os excessos, como direcionar o fluxo dos recursos apenas para o bem da democracia evitando corrupção e conluio, essas são algumas das perguntas cujas respostas são incessantemente buscadas, no Brasil e em muitos outros países, por especialistas e legisladores. (BRASIL, p. 139)

Quanto à violação do princípio da cidadania, fundamento elencado no art. 1º, II, da CRFB, sustentou-se a tese de que a democracia deveria ser construída por cidadãos e para os

⁶ Conceito explorado no Capítulo 1 deste trabalho.

cidadãos, priorizando, portanto, os interesses da maioria - os cidadãos - e não os anseios de uma minoria elitista, aqui representada pelas pessoas jurídicas que financiaram o pleito.

Endossando esta ideia, o Ministro Dias Toffoli, em seu voto afirmou que

esta Suprema Corte, no exercício da jurisdição constitucional, deve atuar como garante das condições e da regularidade do processo democrático, restabelecendo o exercício da cidadania mediante regras constitucionais de financiamento eleitoral, de modo a preservar o Estado Democrático de Direito; a soberania popular e a livre e igual disputa democrática, exercida, exclusivamente, por seus atores – eleitor, candidato e partido político -, com igualdade de chances; todos esses cláusulas pétreas da ordem constitucional positivada em 1988.
(...)

Quando do exercício da soberania popular, o cidadão, pessoa física, é o único constitucionalmente legitimado a exercitá-la. Observa-se, assim, a toda evidência, que o parágrafo único do art. 1º e o *caput* do art. 14 da Constituição Federal não se destinam à pessoa jurídica: essa não pode votar, não pode ser votada e, caso pudesse votar, o voto não teria o mesmo valor, formal e material, para todas. (BRASIL, p. 80-82)

No mesmo sentido, o relator Ministro Luiz Fux, em seu voto defendeu que

deveras, o exercício de direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas. Por certo, uma empresa pode defender bandeiras políticas, como a de direitos humanos, causas ambientais etc., mas daí a bradar pela sua indispensabilidade no campo político, investindo vultosas quantias em campanhas eleitorais, dista uma considerável distância. (BRASIL, p. 49)

Portanto, o entendimento predominante da Corte foi que a participação das pessoas jurídicas no financiamento de campanha eleitoral viola o princípio da cidadania, sendo o exercício deste direito destinado somente às pessoas físicas, pelos argumentos acima aduzidos.

O princípio republicano também foi evocado e, de certa forma, resume toda a argumentação realizada acerca da violação dos outros princípios. É dizer, o Brasil adota a República como forma de governo e, mais do que forma de organização estatal, a República configura um ideal de Estado. Assim, qualquer pensamento acerca do princípio republicano deve necessariamente perpassar pela preservação do interesse coletivo e não da preferência por interesses das empresas.

A República, cuja etimologia remete à coisa pública, deve-se pautar nos objetivos coletivos. Dessa forma, em razão da democracia representativa ser concretizada na atuação dos parlamentares, estes devem agir, em nome do princípio republicano, priorizando os

ditames estabelecidos pela esfera pública em detrimento das vontades pessoais. O Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto, aponta que

(...) há também um problema em relação ao princípio republicano, e aqui é um problema mais complexo. É que a ideia de República está associada à circunstância de que os agentes públicos, os administradores, gerem alguma coisa que não lhes pertence; é uma coisa pública, uma *res publicae*, algo que pertence à coletividade. (BRASIL, p. 126)

Os autores da ADI 4.650 argumentam que, atualmente, existe confusão entre os interesses públicos e privados dos agentes participantes do processo eleitoral, fator que culmina na prejudicialidade da permissão de doações de empresas para campanha, já que, no entendimento de Furtado, “no momento em que os partidos políticos partem para a busca desenfreada por recursos que possam ser utilizados em suas campanhas, entram em cena as possibilidades de utilização de métodos ilícitos de financiamento e surge a corrupção política” (2015, p.46).

Entretanto, este cenário não é recente, conforme demonstrado pelo sociólogo brasileiro Vianna,

Os partidos ou clãs eleitorais, embora fossem organizados para a vida pública, não tinham, porém, nenhum conteúdo coletivo ou de interesse público: eram associações ou corporações estritamente individualistas, com um fim puramente egoísta: a posse do poder para efeitos exclusivamente pessoais deste ou daquele chefe, sempre um grande senhor de terras. (1987, p. 265)

Observa-se na passagem acima que os senhores de terra eram a elite brasileira da época e que, portanto, constituíam a minoria que tinham seus interesses protegidos e consolidados por meio do voto da população, como já explicado anteriormente. Complementa Vianna que “clãs e partidos não diferem substancialmente uns dos outros: nem uns, nem outros representam, do ponto de vista do Estado, organizações ou estruturas para *fins de interesses coletivos*” (1987, p. 254).

Ainda com relação aos princípios, resta destacar que durante o debate, levantou-se o questionamento se a futura declaração de inconstitucionalidade abarcaria o modelo de financiamento privado em vigor à época ou qualquer possibilidade de doação por pessoa jurídica. Decidiu-se que o financiamento das empresas como um todo era inconstitucional no sistema político brasileiro.

Os Ministros favoráveis à proibição da contribuição por pessoas jurídicas suscitaram também que este modelo privilegia somente parte dos candidatos, sendo esta justamente a parte que tem acesso ao grande corpo empresarial do país. Dessa forma, os demais candidatos ficariam em desvantagem, uma vez que não teriam força ou influência política suficiente para angariar recursos da classe empresarial, violando, assim, o princípio da igualdade de oportunidades na disputa eleitoral. Neste sentido, o relator Ministro Luiz Fux expõe:

A atual disciplina normativa de financiamento das campanhas eleitorais maximiza os vícios da dinâmica do processo eleitoral, máxime porque gera uma intolerável dependência da política em relação ao poder econômico. Tal modelo criaria também uma assimetria entre seus participantes, de vez que exclui *ipso facto* cidadãos que não disponham de recursos para disputar em igualdade de condições com aqueles que injetem em suas campanhas vultosas quantias financeiras, seja por conta própria, seja por captação de doadores.

(...)

Ocorre que a excessiva penetração do poder econômico no processo político compromete esse estado ideal de coisas na medida em que privilegia alguns poucos candidatos – que possuem ligações com os grandes doadores – em detrimento dos demais. Trata-se de um arranjo que desequilibra, no momento da competição eleitoral, a igualdade política entre os candidatos, repercutindo, consequentemente, na formação dos quadros representativos. O quadro empírico também aqui é decisivo para demonstrar o que se acaba de sustentar. (BRASIL, p. 53)

Outro argumento suscitado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal foi a premissa de que as empresas somente contribuem para as campanhas eleitorais de maneira pragmática. É dizer, quando há interesse envolvido por trás da doação. Até mesmo quando ventilada a ideia de doações por empresas de maneira ideológica, este argumento é desconstruído, posto que por trás das pessoas jurídicas estão as pessoas físicas que as controlam, as quais travestem seus interesses por meio das empresas.

O Ministro Joaquim Barbosa explanou esta ideia em seu voto ao dizer que

De qualquer forma, parece-me que a permissão dada às empresas de contribuírem ao financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos é manifestamente constitucional por exercer uma influência nefasta, perniciosa no resultado dos pleitos, apta, portanto, a comprometer a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, bem como de comprometer também seriamente a independência dos representantes. Essa situação corresponde, quando se fala da independência, àquela que assegura a independência do candidato em relação às tentativas de comprometimento com os interesses dos atores econômicos que evidentemente buscam subsidiar a sua campanha, mas, mais adiante, seguramente, exigirá algum tipo de retorno.
(...)

O financiamento de campanha pode apresentar para a empresa, assim, um meio de acesso no campo político suscetível de propiciar benefícios outorgados pela pessoa eleita. É o chamado "toma lá, dá cá", tão conhecido de todos aqueles que acompanham a vida política brasileira. (BRASIL, p. 54)

Esse argumento, conforme explanado anteriormente, guarda estrita relação com a confusão secular existente na cultura brasileira entre o público e privado. O que remete à problemática sociocultural do Brasil, que é não entender a distinção entre o jardim e a praça, em uma analogia à Saldanha (1986).

Neste sentido, é importante salientar que os detentores do mandato eletivo juntamente com aqueles por trás das grandes corporações financeiras nada mais são do que o espelho da própria sociedade, refletindo o problema estrutural do patrimonialismo, tão difundido e arraigado desde a colonização brasileira, conforme exposto na obra clássica de Raymundo Faoro (2001 [1958]).

Por essa razão, o Ministro Teori Zawascki, contrário à proibição das doações por pessoas jurídicas, em seu voto citou que a problemática do interesse por trás das contribuições não seria uma característica isolada e exclusiva das empresas, muito pelo contrário,

diz-se, por outro lado, que pessoas jurídicas só contribuem por interesse. Não se contesta esse fato. Todavia, é exatamente isso o que ocorre também com as pessoas naturais: suas contribuições não podem ser consideradas desinteressadas. Nem num caso, nem no outro, entretanto, há de se afirmar que os interesses a que visam as contribuições para partidos ou campanhas políticas sejam, invariavelmente, interesses ilegítimos. (BRASIL, p. 144)

Desta feita, conforme exposto na fala do Ministro acima, qualquer doação, seja esta realizada por pessoa física ou jurídica, está condicionada à fruição de um interesse, o que não significa necessariamente que seja uma pretensão ilegal, desde que esta não viole os preceitos fundamentais defendidos, como a igualdade de oportunidades na corrida eleitoral.

Portanto, em 17 de setembro de 2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por sua maioria, acompanhando o Ministro relator Luiz Fux, declarou a constitucionalidade dos dispositivos, que permitiam a doação de pessoas jurídicas para financiamento de campanhas eleitorais. Foram vencidos os Ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes e Celso de Mello.

2.3 Questionamentos à decisão

Santano (2014) já advertia que as soluções que incorporam o ordenamento jurídico sofrem de falta de coerência sistemática, muitas vezes, resultante de múltiplas intervenções decorrentes do Judiciário. Pensa-se que neste caso não foi diferente, conforme será exposto neste tópico.

É importante destacar que, a partir da análise dos votos dos Ministros, o grande argumento utilizado pelo Supremo Tribunal Federal para considerar a ilegalidade do modelo de financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas é a corrupção gerada no ambiente político brasileiro. Dessa forma, o STF considerou que a causa maior da corrupção existente no corpo político é a doação de empresas para as campanhas e, havendo a sua proibição, a tendência seria o retorno da integridade ética para a política.

Entretanto, destaca-se que o financiamento eleitoral não é o único - nem o principal - fator responsável pela corrupção no Brasil, visto que, conforme exposto no tópico anterior, é um problema sociocultural. Assim, alterar o modelo de financiamento de campanha eleitoral proibindo a doação por pessoa jurídica não resolve a questão, uma vez que o financiamento é apenas uma das brechas por onde pode haver corrupção, sendo apenas uma das consequências do problema e não a sua causa.

Conforme leciona Filgueiras (2008), a política contemporânea, em todos os locais do globo, sofre com a grave crise da legitimização da democracia representativa, o que culmina na falta de interesse e de participação efetiva da sociedade no mundo político e, consequentemente, estimula a prática corriqueira e regular da corrupção.

A corrupção no Brasil tem raízes próprias caracterizadas desde a colonização do país. Entretanto, conforme demonstra Furtado (2015), todas as iniciais mazelas corruptivas ligadas ao passado do Brasil não são mais escusas para a prática de corrupção nos dias atuais, visto que hoje a corrupção endêmica é configurada por falhas no sistema jurídico-administrativo e, em especial, a impunidade.

O envolvimento entre dinheiro e política pode resultar em práticas corruptivas, sendo que, a estrutura constitucional e as leis eleitorais são pontos chaves que podem servir como aberturas para a corrupção política. Neste sentido, Ackerman e Palifka destacam que

In democracy, corruption scandals are frequently associated with the financed political campaigns. Some countries have little bureaucratic corruption, but suffer from a corrupt political process. However, money cannot be entirely eliminated from politics. Elections must be financed, and wealthy interest concerned with the legislative outcomes and government policy may be willing to foot the bill. Financial pressures give politicians an incentive to accept payoffs, thus working against the corruption-reducing effects of competitive elections⁷. (2016, p. 351)

Os sistemas de financiamento de campanhas eleitorais podem chegar às vias corruptivas em qualquer lugar do globo, não se restringindo a um modelo específico. Com relação ao Brasil, a corrupção se configura como um problema estrutural. Dessa forma, a pura e simples vedação das pessoas jurídicas nas contribuições aqui estudadas não se mostra suficiente para efetivar o ideal de realização de eleições limpas, democráticas e com igualdade de oportunidades para todos os candidatos, visto que um resultado dessa maneira somente será possível - ou se tornará mais próximo da realidade - com a otimização dos mecanismos de controle e transparência.

É aconselhável não impor restrições que por si só conduzam à ilegalidade. É dizer, limites que sejam muito estritos - no caso brasileiro houve a total vedação, o que é muito mais preocupante - podem provocar transferências ilegais e não registradas (SANTANO, 2014).

Este argumento encontra respaldo justamente no fato que as eleições continuam tendo seus gastos, os quais precisam ser financiados de alguma forma. Além disso, em um sistema em que as instituições não cumprem adequadamente seu papel favorece para que a corrupção encontre seu campo de atuação, posto que os meios de controle e transparência são ineficazes. Isto é, qualquer modelo de financiamento será insuficiente frente a um regime de transparência e controle deficitário.

Um exemplo de lacuna legislativa brasileira existente é a constante no art. 27, da Lei nº 9.504/97, o qual dita que “qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados”. O mesmo dispositivo foi reproduzido na Resolução nº 23.376/12, do TSE, que determinou o valor limite de R\$ 1.064,10. Ou seja, até o limite do valor estipulado

⁷ Tradução livre: Na democracia, os escândalos de corrupção são frequentemente associados ao financiamento de campanhas. Alguns países têm pouca corrupção burocrática, mas sofrem com a corrupção envolvida no processo político. No entanto, o dinheiro não pode ser totalmente eliminado da política. As eleições devem ser financiadas e certa classe endinheirada pode ter interesse nos resultados legislativos e na política do governo e, por isso, podem estar dispostos a pagar a conta. As pressões financeiras conferem aos políticos um incentivo para receber recompensas, trabalhando assim contra os efeitos de redução da corrupção das eleições.

na Resolução, o gasto realizado pelo eleitor não precisa ser demonstrado na prestação de contas do candidato, dificultando o controle social e a transparência que se deseja.

Além disso, a própria forma de análise das contas dos candidatos pela Justiça Eleitoral se mostra falha, no sentido que há somente uma análise quantitativa dos gastos e não qualitativa. Esta maneira de avaliação das contas justifica-se diante da precariedade da estrutura da Justiça Eleitoral, visto que há mais de 5.500 municípios e que não há corpo institucional de servidores suficiente para avaliá-las dentro do prazo legal. Por essa razão, até mesmo o ex-ministro do TSE, Silva afirmou que “os candidatos brincam de prestar contas e a Justiça finge que as examina” (2003, p. 38).

É importante trazer à baila que quando houve uma análise qualitativa realizada na prestação de contas da chapa Dilma-Temer, descobriu-se diversas irregularidades e esquemas de corrupção, dentre elas um caso envolvendo gráficas:

Dianete da incongruência na apresentação de notas fiscais para a comprovação de serviços, a defesa de Dilma produziu para o TSE um novo laudo para tentar atestar a contratação de gráficas que, durante a campanha, supostamente foram pagas para produzir santinhos e bandeiras. Os peritos concluíram, no entanto, que não existem provas materiais nem da entrega dos produtos supostamente contratados, nem dos serviços e tampouco justificativas plausíveis para acabar com as suspeitas que embasam o processo de cassação da chapa Dilma-Temer. Na mira da Justiça Eleitoral estavam serviços supostamente prestados pelas empresas Focal Confecção e Comunicação Visual, Gráfica VTPB e Red Seg Gráfica e Editora.

Nesta toada, Falcão destaca que

o fortalecimento de instrumentos de controle que priorizem a transparência da administração financeira dos partidos e das campanhas eleitorais deveria ser um dos fatores fundamentais para o combate às irregularidades no financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos no Brasil. Um melhor controle não só na arrecadação e dos gastos durante a eleição, mas também no momento de prestação de contas possibilitaria melhores informações para que os eleitores soubessem quem apoia financeiramente determinados candidatos. (2010, p. 18)

O financiamento corrupto prevalece pela falta ou ineficácia dos mecanismos de controle, pela opacidade e ocultação de dados. Entretanto, não é suficiente que exista um sistema de controle. Com o desenvolvimento de conceitos como o de *accountability*⁸, a

⁸ Miguel conceitua como “A *accountability* diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e

transparência deve contar com um sistema simplificado e de fácil divulgação, posto que introduzir ferramentas que acabam dificultando o acesso aos dados por parte do público é algo pouco eficaz frente aos objetivos que se desejam alcançar.

No caso brasileiro, há previsão de controle interno entre os próprios Poderes no art. 74, da CRFB/88 - *accountability* horizontal. Ademais, também há possibilidade de controle popular - *accountability* vertical -, como a prevista no art. 5º, LXXIII, da CRFB, por meio da ação popular.

Além disso, destaca-se que, embora desejável, no caso brasileiro, a proibição das doações por pessoas jurídicas às campanhas eleitorais não resulta na igualdade entre os entes políticos, visto que o Fundo Partidário - parcela da verba pública destinada aos partidos - reserva apenas 5% para a divisão igualitária entre as legendas. Os demais 95% são distribuídos proporcionalmente ao número de cadeiras obtido na Câmara dos Deputados na última eleição - até o ano de 2006, apenas 1% era dividido igualitariamente entre partidos.

Esta divisão não consegue atender ao princípio da igualdade de oportunidades. Mais do que isso, com este critério, o referido princípio é violado tanto ou mais que o próprio financiamento eleitoral por empresas, visto que tende a perpetuar uma determinada classe política dominante no Poder, pois será esta a maior beneficiada que receberá as maiores quantias destinadas pelo Fundo, o que acarretará na prejudicialidade da oxigenação necessária para a concretização do princípio do pluralismo político.

Falcão demonstra que

Ante o fato de o Fundo Partidário garantir aos partidos recursos insuficientes para as campanhas eleitorais e o horário partidário e eleitoral gratuito ser fonte pública de caráter indireto, as legendas e os candidatos devem procurar nas doações de pessoas físicas e jurídicas o sustento de suas campanhas. (2010, p. 66)

Esta problemática agrava-se no contexto atual, diante da vedação da contribuição de pessoas jurídicas, uma vez que, não se pode olvidar que os gastos crescentes das campanhas podem incentivar os partidos e candidatos a buscarem alternativas no financiamento ilegal.

o veredito popular sobre essa prestação de contas. É algo que depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas, e que é exercido pelo povo". (2005, p. 27-28)

Reitera-se, portanto, que o impasse do Fundo Partidário não se relaciona com a existência deste, mas sim com a sua distribuição, posto que as desigualdades se reproduzem nos esquemas de financiamento público quando este está fundado somente em critérios aritméticos que favorecem aos grandes partidos já consolidados (SANTANO, 2014).

Antevendo a declaração de constitucionalidade por parte do Supremo, o Congresso Nacional aumentou o valor das verbas destinadas ao Fundo Partidário⁹. Em 2014, o valor era de R\$ 365 milhões (TSE, 2017). Ao passo que, em 2016, o valor mais do que dobrou e foi fixado em R\$ 819 milhões (TSE, 2017). Além disso, houve a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), aprovado pelo Congresso Nacional, que destinará cerca de R\$ 1,7 bilhão somente para o financiamento de campanhas. Diante de todos os argumentos apresentados, questiona-se: O contribuinte brasileiro está disposto a pagar esta conta?

Por fim, Rubio expõe que

A efetividade das restrições legais depende essencialmente da capacidade e eficácia dos órgãos de controle. Qualquer que seja a estratégia normativa escolhida, ou o modelo de combinação entre fundos públicos e privados, deve-se ter presente que a aprovação das leis nada mais é que o ponto inicial do caminho a percorrer. Nesse campo, as normas são necessárias, mas não suficientes. Para que haja um processo político-eleitoral democrático e transparente é necessário arbitrar mecanismos de controle efetivos e gerar uma verdadeira cultura da transparência, com um autêntico compromisso dos atores políticos e da sociedade civil. Sem esse compromisso, as normas, por melhores que sejam se tornarão letra morta e as relações entre dinheiro e política se desdobrarão por canais paralelos, à margem de todo controle. (2005, p. 15)

É dizer, a lei não é um fim em si mesmo. Ela está inserida em um contexto que necessita de agentes paralelos de controle e transparência, igualmente eficazes, para garantir o seu cumprimento, posto que o Direito faz parte de um sistema que deve estar em consonância com as demais esferas sociais que o pareiam.

Deste modo, mais do que definir o sistema de financiamento eleitoral, admitindo-se ou não a vedação das contribuições das pessoas jurídicas às campanhas, como forma de evitar a corrupção, deve-se preocupar, primeiramente, com a aplicação e a eficácia dos mecanismos já existentes no ordenamento para que esta não se concretize.

⁹ Ressalta-se que o Fundo Partidário mostra-se suficiente apenas para subsidiar as atividades partidárias dos partidos em períodos não eleitorais.

3 ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016

A partir da análise dos votos dos Ministros, o principal fundamento que embasa o entendimento dos votos favoráveis à constitucionalidade dos dispositivos impugnados concentra-se na possibilidade de corrupção com a permissão do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas.

Entretanto, esta premissa do STF parece falha e isso foi analisado nas eleições municipais ocorridas em 2016, as primeiras que se sucederam após as alterações trazidas pela ADI 4.650 e a Lei 13.165/2015. Neste sentido, sempre que a legislação eleitoral é alterada, sobretudo com relação ao dinheiro envolvido por trás do processo eleitoral, não somente as regras do jogo são modificadas, mas, certamente, as peças envolvidas no jogo, que aqui são os candidatos.

Cumpre salientar que essas eleições foram uma experiência para todos os partidos, assim como para os candidatos e, embora tenha havido a proibição das contribuições financeiras por pessoas jurídicas visando justamente à política mais igualitária, a vedação das doações das empresas às campanhas não inibiu a prática do chamado “caixa dois”¹⁰. Comportamento este já previsto pelo ex-juiz eleitoral do TRE-SP Paulo Henrique Lucon em entrevista:

O grande temor desta eleição é que o caixa 2 aumente. A sociedade precisará pensar numa forma de tentar disciplinar essa questão do financiamento das eleições. Será que esse modelo vai funcionar? Não acredito. O ideal era dar transparência, era limitar a pessoa jurídica.

A maior motivação dos partidos para a prática de condutas ilegais é a falta de transparência, a não publicidade dos dados internos de suas finanças, a quase total ausência de sanções e a sua consequente impunidade. Deve-se considerar que o sistema de sanções penais é a última peça de uma longa cadeia e, caso a verificação dos dados e seus mecanismos de controle não sejam eficazes, as penas resultarão igualmente falhas (SANTANO, 2014).

Assim, para Santano,

é corrupta a ação que alguém produz para obter algo, e que, portanto, traia seus princípios em favor de quem proporciona o benefício, ferindo o

¹⁰ O chamado “caixa dois” consiste em dinheiro de campanhas eleitorais que não constam na prestação de contas apresentado à Justiça Eleitoral, são aportes não contabilizados.

interesse público, não sendo estritamente necessário que esteja tipificada na lei penal.

(...)

Ao tratar de corrupção não se pode cair na tentação de avaliá-la com a pretensão de eliminá-la. É uma utopia pensar que a corrupção poderá ser totalmente extinta, como também não é possível tratá-la em todos os seus aspectos. A corrupção se dá basicamente porque o indivíduo decidiu praticar uma conduta corrupta, independentemente de seu entorno, e é justamente por isso que sempre haverá corrupção: não é possível construir um sistema de controle eficaz ao extremo como para impedir que um indivíduo tome a decisão de se corromper. Tal sistema é muito mais eficaz quando é interno ao sujeito do que unicamente externo. (2014, p. 180)

Dessa forma, passa-se à análise das mudanças introduzidas pelas novas regras eleitorais e as suas consequências já nas eleições de 2016.

3.1 Propaganda partidária

De acordo com o entendimento firmado pelo TSE,

propaganda eleitoral é aquela que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzem a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública (AgR-Respe nº 16.734, p. 1).

Gonçalves entende que “a propaganda é indispensável para propiciar, ao eleitor, informações que lhe permitirão escolher seus candidatos e os partidos que apoiará” (2012, p. 144). Ademais, Gomes afirma que

a propaganda política caracteriza-se por veicular concepções ideológicas com vistas à obtenção ou manutenção do poder estatal.

(...)

Tem em vista a conquista do poder, a prevalência de uma posição em plebiscito, referendo ou eleições para preenchimento de cargos eletivos, em que há a manutenção ou substituição de integrantes do governo. Também tem por objetivo informar o povo das atividades e realizações da Administração estatal. (2014, p. 379)

É cediço que para a realização de propaganda partidária com vistas à divulgação das propostas e dos candidatos necessita-se de dinheiro. Nesta toada, Speck, Sacchet e Santos demonstram que “o papel desempenhado pelo financiamento eleitoral fica evidente em alguns estudos que estabelecem uma alta correlação entre este e o sucesso eleitoral dos candidatos” (2012, p. 3), sendo, portanto, um dos fatores mais significativos da vitória de um candidato.

Os referidos autores complementam que

o financiamento das campanhas eleitorais é frequentemente citado como um dos fatores importantes para explicar o sucesso ou fracasso de uma campanha eleitoral.

(...)

Hoje a maioria dos partidos tende a ser adepto de um modelo profissional, midiático e publicitário de campanha, onde o financiamento eleitoral, em particular aquele oriundo de doações de pessoas jurídicas, é um fator central. (2012, p. 3)

Dessa forma, há uma tendência histórica dos candidatos que obtêm mais recursos, terem maior visibilidade e, assim, maiores chances de obter sucesso nas eleições (SPECK; CERVI, 2014), contrariando, portanto, aquilo que a legislação eleitoral preza: a igualdade de chances entre os candidatos.

Entretanto, embora fosse permitido o acesso a contribuições de pessoas jurídicas, Falcão afirma que “só tem chances de arrecadar recursos nos meios empresariais candidatos com o mínimo de chance eleitoral, podendo assim realizar “uma campanha minimamente competitiva”” (2010, p. 14).

A ideia apresentada é justamente aquilo que Bourdieu (1980) intitulou de *capital político*. Segundo Miguel, este conceito “indica o reconhecimento social que permite que alguns indivíduos, mais do que outros, sejam aceitos como atores políticos e, portanto, capazes de agir politicamente” (BOURDIEU, apud MIGUEL, 2003, p. 115). Além disso, complementa Miguel que

ele [o capital] baseia-se em porções de capital cultural (treinamento cognitivo para a ação política), capital social (redes de relações estabelecidas) e capital econômico (que dispõe do ócio necessário à prática política). Como toda forma de capital, o capital político está desigualmente distribuído na sociedade. Na base da pirâmide, temos os simples eleitores, que podem apenas optar por uma entre as alternativas propostas, sem praticamente nenhuma voz ativa na vida política; no topo, os líderes que são os autores das alternativas em jogo e que são reconhecidos como representantes dos diversos segmentos sociais. (2003, p. 120-121)

Ademais, é exatamente neste diapasão que a mídia ganha protagonismo ao desenvolver papel primordial na ascensão dos candidatos ao poder. Miguel traz a ideia que

uma vasta literatura, que inclui o próprio Bourdieu (1996), aponta a presença crescente da mídia como fonte de capital político (mesmo que a terminologia não seja sempre usada). De fato, a visibilidade os meios é uma condição importante para o reconhecimento público, em qualquer área de atividade, nas sociedades contemporâneas.

(...)

A hierarquização dos diferentes cargos não se deve apenas – ou mesmo prioritariamente – ao poder efetivo de cada um, mas também à visibilidade de que dispõem. E essa visibilidade é alterada ou reafirmada cotidianamente pelos meios de comunicação de massa. (2003, p. 115-116)

Desta forma, os partidos e os candidatos acabam por investir recursos vultosos na elaboração de propagandas partidárias, a fim de angariar votos do eleitorado por meio da apresentação das suas respectivas propostas, havendo, inclusive, a contratação de especialistas na área (os chamados marqueteiros).

Falcão assinala que “no marketing político, faz-se espécie de planejamento para o período eleitoral, além de criação e manutenção da imagem do candidato visando uma forte visibilidade no período eleitoral” (2010, p. 63). Por essa razão, na tentativa de conquistar o eleitor, a quantia empregada nesta seara é a responsável, em sua maioria, por encarecer a campanha como um todo.

A evolução da atuação dos marqueteiros de acordo com a crescente necessidade de visibilidade dos candidatos gerou não somente o encarecimento das campanhas, mas também outras características perniciosas, conforme apontado por Falcão,

(i) simbiose entre o marqueteiro e o candidato, com o programa de televisão de um candidato sendo objeto de divulgação maior até que o próprio postulante e suas propostas; (ii) a perda do componente político das campanhas, eis que há marqueteiros que usam das mesmas estratégias de campanha para candidato de ideologias diametralmente diferentes, ou até de localidades bastante diversas; (iii) o marqueteiro deixa de ser coordenador de campanha na parte de propaganda e passa a ser o formulador de propostas de políticas públicas. (FIGUEIREDO, apud FALCÃO, 2010, p. 61)

No mesmo sentido, Gonçalves adverte que

o marketing político deu, em eleições anteriores, sua contribuição para que pessoas inaptas e sem expressão política galgassem cargos elevados. Mas é árdua a distinção entre emprego normal de meios de comunicação e criação artificial de personagens com direitos políticos passivos. (2012, p. 145)

Interessante reflexão também é realizada por Gomes:

O neologismo *marketing político* vem lentamente penetrando na linguagem. Diz-se, nesse caso, que o “produto” oferecido é a própria imagem do homem público.

Não há dúvida de que a apresentação do político como produto de consumo transforma o eleitor em consumidor! Na pós-modernidade, votar já não significa optar por uma corrente de pensamento simbolizada pelo candidato, mas mero ato de escolha, semelhante ao que se faz no mercado. Em regra, a

opção se dá pela aparência, não pelo real ou verdadeiro. Para que algo seja aceito como verdadeiro, basta que *pareça* ou como tal seja apresentado. Como resultado, tem-se a degradação do espaço político, a submissão da esfera pública à lógica perversa do capitalismo e do consumo. (2014, p. 379)

No período pós-eleitoral, a determinação da agenda política não acontece somente pela vontade dos representantes eleitos. É dizer, os grupos de interesse da sociedade disputam a inclusão ou a exclusão de temas na agenda, bem como sua hierarquização (MIGUEL, 2002). Por essa razão, Miguel destaca que

quem ocupa a posição central [na agenda política] são os meios de comunicação de massa, conforme tem demonstrado a ampla literatura sobre a chamada *agenda-setting* (definição de agenda). A mídia é, de longe, o principal mecanismo de difusão de conteúdos simbólicos nas sociedades contemporâneas e, uma vez que inclui o jornalismo, cumpre o papel de reunir e difundir as informações consideradas socialmente relevantes. Todos os outros ficam reduzidos à condição de consumidores de informação. Não é difícil perceber que a pauta de questões relevantes, postas para a deliberação pública, deve ser em grande parte condicionada pela visibilidade de cada questão nos meios de comunicação. Dito de outra maneira, a mídia possui a capacidade de formular as preocupações públicas. (...)

Há um forte incentivo para que as intervenções e os projetos dos parlamentares sejam ligados aos temas veiculados na mídia, por dois motivos: (i) são os temas de maior visibilidade efetiva, isto é, o parlamentar que age a respeito deles mostra-se como mais atuante; e (ii) são os temas de maior visibilidade pessoal potencial, isto é, a intervenção a respeito deles tem mais chance de receber destaque na mídia. (2002, p.131-132)

Ressalta-se, todavia, que a propaganda eleitoral não é o único fator apontado para justificar os altos valores envolvidos. O tempo de duração das campanhas, as grandes circunscrições brasileiras, até mesmo o sistema proporcional de lista aberta¹¹ podem ser indicados como razões para os valores exorbitantes das campanhas eleitorais brasileiras (FALCÃO, 2010).

Pensando nisso, a chamada reforma eleitoral introduzida pela Lei 13.165/2015 e, em especial, a Resolução nº 23.457/2015, do TSE, que regula a propaganda, trouxeram alterações já para as eleições municipais ocorridas em 2016. As principais mudanças estão indicadas a seguir:

¹¹ Este modelo resulta em disputas intrapartidárias, uma vez que o candidato também compete com os demais dentro do partido, enfraquecendo-o. Isto é, as campanhas tornaram-se “candidatocêntricas” (ZOVATTO, 2005).

TABELA I

Alteração	2012	2016
Financiamento por empresa	Permitido	Proibido
Período de campanha	90 dias	45 dias
Propaganda no rádio e TV	45 dias	35 dias

Fonte: TSE, tabela da autora.

Houve, portanto, dentre outras alterações que não serão abordadas neste trabalho, a redução do período de campanha, visando justamente a uma alternativa frente à proibição dos aportes de pessoas jurídicas e aos novos limites de gastos impostos¹², como uma forma de dirimir os impactos dessas medidas.

Também houve o aumento do uso da internet, sobretudo das redes sociais, durante a campanha eleitoral como forma do candidato atingir o eleitorado, divulgando a propaganda partidária. Entretanto, após as reflexões trazidas neste trabalho, inferiu-se que não é possível realizar a divulgação das propostas somente pelo meio virtual, o contato candidato-eleitor ainda se faz necessário e a internet não consegue abarcar toda a população, ainda mais em se tratando de um país tão desigual como o Brasil, em que em 2017 ainda há cidades sem energia elétrica.

Entretanto, é importante trazer à baila que a vedação das contribuições empresariais causa mazelas ao próprio eleitorado. Isto é, com recursos insuficientes para investimento em propagandas, os eleitores poderão ser prejudicados, visto que não terão pleno acesso às propostas realizadas pelos candidatos e, assim, estarão impossibilitados de realizar o cotejo racional necessário para confiar o voto a um candidato.

3.2 Das eleições municipais de 2012 e de 2016 nas capitais do Sudeste

Em razão da existência de mais de 5.500 municípios, cada um com suas peculiaridades, Speck e Cervi advertem que “não é possível analisar eleições municipais no Brasil como se elas acontecessem em um “grande distrito”, de modo a desconsiderar as particularidades geradas pelas diferenças no número de eleitores de cada distrito eleitoral” (2014, p. 82).

¹² Abordado no tópico 2.2 deste trabalho.

Desta forma, ao se estudar as eleições municipais de 2016 ocorridas nas capitais do Sudeste e, embora cada estado e município tenha suas particularidades, trata-se da região que abrange os maiores colégios eleitorais do país. Isto é, a região Sudeste concentra cerca de 43% do eleitorado do país (TSE, 2017), com mais de 63 milhões de eleitores.

Portanto, neste trabalho, analisa-se se as capitais desta região podem vir a ser uma tendência em todo o Brasil frente às novas regras de financiamento.

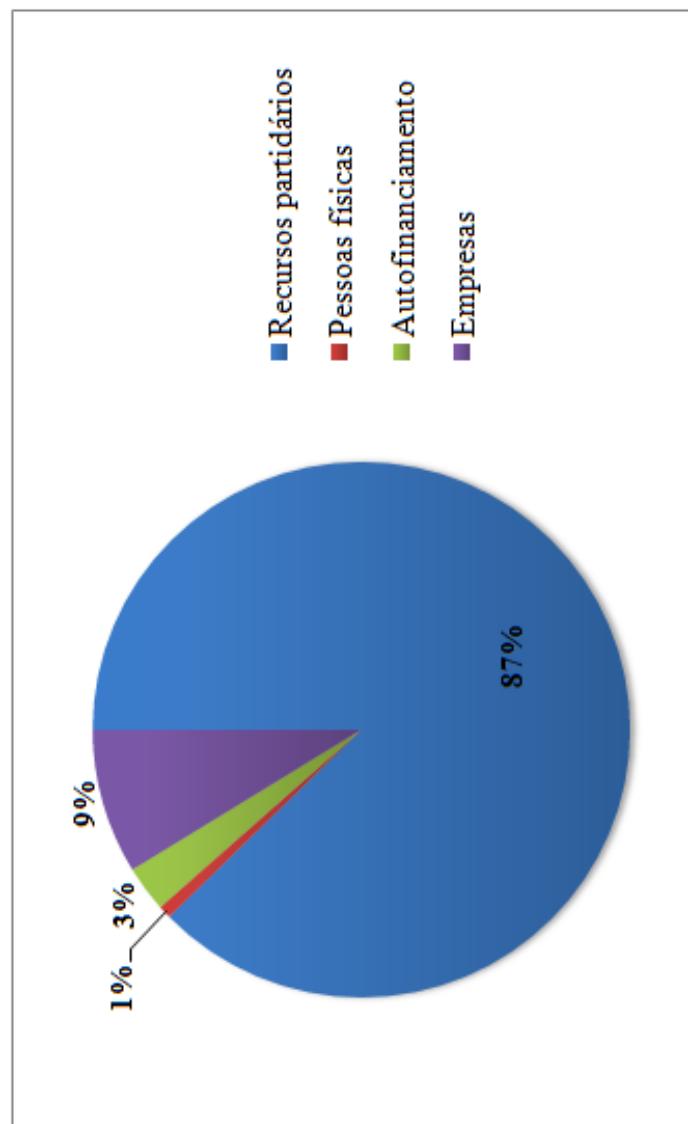
Com o auxílio do cientista político Rodrigo Alves Porto, como objeto desta pesquisa, foram selecionados os dois candidatos à prefeitura mais votados das capitais do Sudeste no ano de 2012 (Tabela II) e no ano de 2016 (Tabela III), a partir dos dados disponibilizados pelo TSE (2016). Em posse das informações adquiridas, foram elaborados gráficos que demonstraram bem o impacto e as consequências das alterações legislativas nas eleições municipais em estudo. Ressalta-se, mais uma vez, que no ano de 2016 já houve a aplicação das novas regras de financiamento e, em razão disso, não consta a coluna “Empresas” na Tabela III.

Assim, realizadas as devidas considerações iniciais, passa-se a análise dos resultados obtidos.

TABELA II – Eleições municipais de 2012

Município/ UF	Candidatos	Eleito	Recursos Partidários	Empresas	Pessoas Físicas	Autofinancia- mento	Total
Vitória/ES	Luciano Rezende (PPS)	Sim	R\$ 1.593.192,52	R\$ 442.000,00	R\$ 55.174,44	R\$ 3.011,81	R\$ 2.093.378,77
Vitória/ES	Luiz Paulo (PSDB)	Não	R\$ 4.100.000,00	R\$ 1.228.846,72	R\$ 57.800,00	R\$ 1.500,00	R\$ 5.388.146,72
Belo Horizonte/ MG	Marcio Lacerda (PSB)	Sim	R\$ 15.699.734,55	R\$ 2.002.600,00	R\$ 152.850,00	R\$ 4.000.000,00	R\$ 21.855.184,55
Belo Horizonte/ MG	Patrus Ananias (PT)	Não	R\$ 16.509.395,90	R\$ 790.537,00	R\$ 81.480,00	R\$ 26.866,25	R\$ 17.408.279,15
Rio de Janeiro/RJ	Eduardo Paes (PMDB)	Sim	R\$ 18.792.463,10	R\$ 2.401.278,00	R\$ 15.000,00	-	R\$ 21.208.741,10
Rio de Janeiro/RJ	Marcelo Freixo (PSOL)	Não	R\$ 63.399,82	R\$ 226.430,87	R\$ 749.730,53	-	R\$ 1.039.561,22
São Paulo/SP	Fernando Haddad (PT)	Sim	R\$ 38.308.152,67	R\$ 3.765.558,00	R\$ 3.700,00	-	R\$ 42.077.410,67
São Paulo/SP	José Serra (PSDB)	Não	R\$ 31.809.353,58	R\$ 1.765.000,00	-	-	R\$ 33.574.353,58
TOTAL			R\$126.875.692,14	R\$ 12.622.250,59	R\$ 1.115.734,97	R\$ 4.031.378,06	R\$144.645.055,7

Fonte: TSE, tabela da autora.

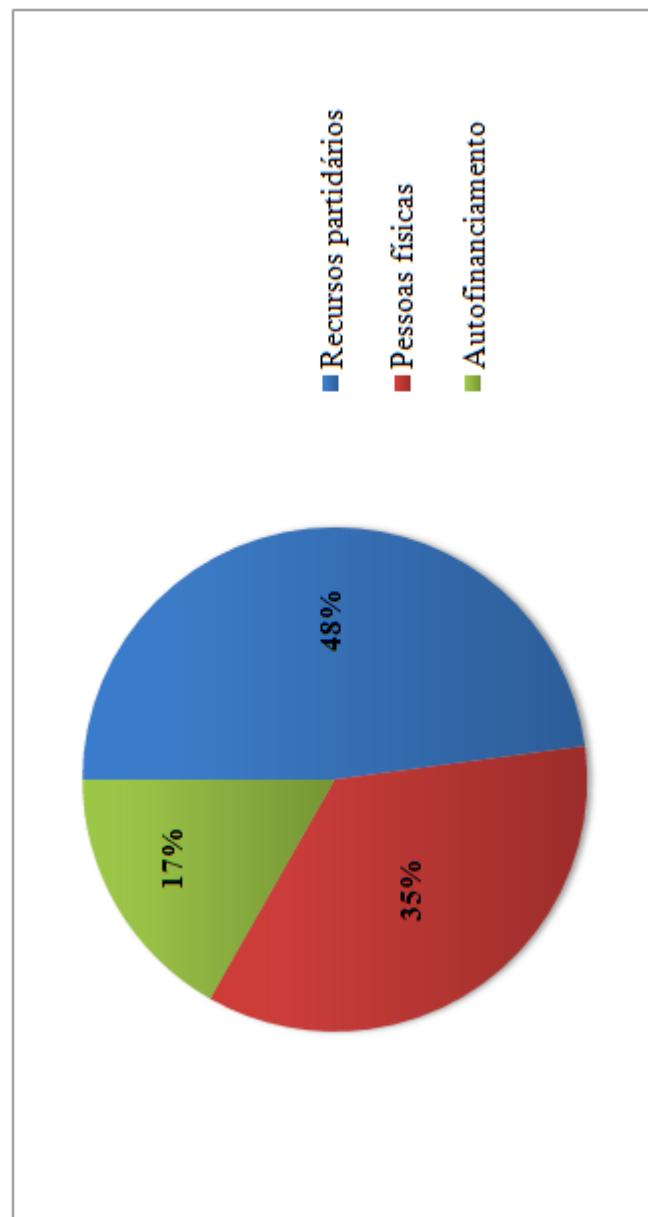
GRÁFICO I – Eleições municipais de 2012

Fonte: TSE, gráfico da autora.

TABELA III – Eleições municipais de 2016

Município	Candidatos	Eleito	Recursos Partidários	Pessoas Físicas	Autofinanciamento	Total
Vitória	Luciano Rezende (PPS)	Sim	R\$ 400.000,00	R\$ 55.254,86	R\$ 1.650,00	R\$ 656.904,86
Vitória	Amaro Neto (SD)	Não	R\$ 854.249,91	R\$ 36.927,50	R\$ 6.450,00	R\$ 897.627,41
Belo Horizonte	Alexandre Kalil (PHS)	Sim	R\$ 200.000,00	R\$ 872.344,97	R\$ 2.435.000,00	R\$ 3.507.344,97
Belo Horizonte	João Leite (PSDB)	Não	R\$ 2.924.000,00	R\$ 991.500,10	R\$ 500,00	R\$ 3.916.000,10
Rio de Janeiro	Marcelo Crivella (PRB)	Sim	R\$ 9.400.374,81	R\$ 263.800,00	-	R\$ 9.664.174,81
Rio de Janeiro	Marcelo Freixo (PSOL)	Não	R\$ 483.200,76	R\$ 1.859.577,99	-	R\$ 2.342.778,75
São Paulo	João Doria (PSDB)	Sim	R\$ 3.531.500,00	R\$ 4.471.195,08	R\$ 4.444.100,00	R\$ 12.446.795,08
São Paulo	Fernando Haddad (PT)	Não	R\$ 1.864.826,94	R\$ 5.761.524,30	-	R\$ 7.626.351,24
TOTAL			R\$ 19.658.152,42	R\$ 14.512.124,80	R\$ 6.887.700,00	R\$ 41.057.977,22

Fonte: TSE, tabela da autora.

GRÁFICO II - Eleições municipais de 2016

Fonte: TSE, gráfico da autora.

Preliminarmente, cabe ressaltar que os dados demonstram valores das capitais do Sudeste e, em razão disso, é cediço que estas não podem ser uniformemente consideradas como se retratassem a realidade brasileira, uma vez que três das quatro capitais aqui estudadas estão entre as cinco que exercem maior peso no PIB¹³, sendo consideradas, portanto, as mais ricas do país (IBGE, 2016). Neste sentido, é importante salientar que o resultado obtido não pode ser interpretado como parâmetro da realidade social do Brasil como um todo, muito embora possa ser apontado como um indicativo das mudanças introduzidas pela nova legislação eleitoral.

Realizadas as devidas vêrias, segue a explanação do resultado. A partir dos dados levantados, o primeiro apontamento que merece destaque é a diferença na quantidade de verbas arrecadadas entre as eleições. As eleições municipais de 2012, considerando apenas as quatro capitais do Sudeste, envolveram R\$ 144.645.055,76, ao passo que em 2016, houve o investimento de R\$ 41.057.977,22, implicando em uma redução de mais de 70% com relação às eleições anteriores.

Nas eleições de 2012, as verbas provenientes dos recursos partidários tiveram influência significativa sobre a arrecadação dos candidatos (87%). Entretanto, ressalta-se que grande parte da origem desta verba provém de doações empresariais. As empresas doavam quantias vultosas aos partidos e estes repassavam aos candidatos. Esta era uma maneira de a empresa não ficar “marcada” ao demonstrar apoio a determinado candidato, realizando, portanto, uma doação indireta. Dessa forma, o valor doado pelas empresas é muito maior que o aparentemente demonstrado nos 9% (R\$ 12.622.250,59) do Gráfico I.

Além disso, apesar do histórico político brasileiro das pessoas físicas não doarem, o que pode ser demonstrado no valor irrisório de R\$ 1.115.734,97 doados por pessoas físicas nas eleições em estudo de 2012, representando apenas o percentual de 1% do valor total, constatou-se o impressionante aumento de 1200% com relação às eleições de 2016, em que foram doados R\$ 14.512.124,80, que representou cerca de 35% do valor total arrecadado em 2016, após a proibição da entrada de aportes empresariais.

Ainda com relação às doações de pessoas físicas, nota-se que Fernando Haddad, nas eleições de 2012, foi o candidato que obteve menos verbas oriundas de pessoas físicas, resultando no parco valor de R\$ 3.700,00, apesar de ter sido o candidato que obteve a maior

¹³ São Paulo (1º), Rio de Janeiro (2º), Belo Horizonte (5º).

arrecadação dentre os sujeitos em observação naquela eleição (R\$ 42.077.410,67). Contudo, contraditoriamente, em 2016, Haddad foi o candidato que conquistou maior quantia proveniente de pessoas físicas, resultando em R\$ 5.761.524,30, valor expressivo que representou 75% do valor total da sua campanha.

Curiosamente, as eleições para a prefeitura de São Paulo, em 2016, terminaram em primeiro turno, tendo Haddad conseguido somente 16% dos votos do município em questão (967.190 votos), sendo seguido por Russomano - que obteve 13,64% dos votos (789.986 votos) - e Marta Suplicy – que conseguiu 10,14% (587.220 votos) do eleitorado paulistano. A partir desses dados, depreende-se que o aumento surpreendente entre os valores arrecadados por Haddad provenientes de pessoas físicas entre as eleições de 2012 e 2016 não aparenta ser resultado do aumento significativo da sua aprovação e empatia entre os eleitores do município em estudo. Muito pelo contrário, verificou-se que apenas 20 eleitores patrocinaram cerca de 40% (R\$ 2.228.250,00) do valor arrecadado por pessoas físicas em sua campanha. Além disso, constatou-se que, ironicamente, todos estes 20 eleitores pertencem ao ramo empresarial, sendo sócios de grandes corporações. Portanto, Haddad conseguiu ser o candidato que recebeu a maior quantia doada por pessoas físicas em razão de seus doadores serem pessoas com alto poder aquisitivo – e empresários.

Isto ocorre devido ao fato que a nova legislação eleitoral não foi alterada substancialmente em seu art. 23, § 1º, da LE, mantendo o limite de doação da pessoa física de 10% sobre os rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição - apesar de ter sido suscitada a sua constitucionalidade na ADI 4.650. Esta redação permite contribuições vultosas a depender da renda do doador, podendo grandes empresários (como ocorreu no caso de Haddad) realizarem notáveis doações. Neste sentido, o estabelecimento de um teto máximo igual para todos os cidadãos diminuiria esta problemática.

Outro candidato que merece destaque é Marcelo Freixo. Em 2012, este foi o candidato com maior arrecadação de verbas provenientes de pessoas físicas: R\$ 749.730,53. A diferença entre Freixo e o segundo candidato que mais arrecadou verba desta natureza, Marcio Lacerda, é o valor gritante de R\$ 596.880,53. Ressalta-se que, em uma eleição fortemente marcada pelo predomínio de doações empresariais, as pessoas físicas representaram o percentual de 72% do valor total da campanha do candidato do PSOL.

É importante trazer à baila que com a vedação das contribuições de pessoas jurídicas, a tendência observada foi a redução dos valores das campanhas. Isto é, todas as campanhas em análise de 2012 tiveram uma brusca queda na arrecadação com relação a 2016. Contudo, Marcelo Freixo foi o único candidato - considerando como objeto os dois candidatos mais votados de cada município - que conseguiu maiores aportes que os obtidos nas eleições anteriores: o candidato arrecadou mais que 100% do valor obtido nas eleições de 2012.

Ainda referente às eleições ocorridas em 2012, Freixo foi o candidato que obteve a menor arrecadação dentre os sujeitos em observação: apenas R\$ 1.039.561,22. Este valor representa somente 4,9% dos aportes financeiros do candidato eleito (Eduardo Paes). Entretanto, a quantia obtida foi suficiente para fazer com que Freixo fosse o segundo candidato à prefeitura do Rio de Janeiro mais votado.

Nas eleições de 2016, destaca-se que Marcelo Freixo conseguiu chegar ao segundo turno e conquistou 40,64% (1.163.662 votos) do eleitorado do município em questão, mesmo tendo obtido apenas o equivalente a 24% do valor da campanha de Marcelo Crivella (candidato eleito). Além disso, ressalta-se que o PMDB lançou Pedro Paulo como candidato à prefeitura do Rio de Janeiro e este obteve R\$ 9.223.254,27, resultando no segundo candidato com maior verba recebida dentre os candidatos à prefeitura do Rio de Janeiro, representando cerca de 96% do valor recebido pelo candidato eleito, apesar desta não ter conseguido levar o peemedebista ao segundo turno.

Ademais, notou-se que 62% do valor recebido por Marcelo Freixo vieram por meio de doações de pessoas físicas pela internet. Destaca-se ainda que este foi o candidato que mais utilizou a internet como forma efetiva de financiamento, resultando na maior arrecadação por financiamento coletivo do Brasil¹⁴. O uso das redes sociais também foi um forte aliado de Freixo durante a campanha, sendo responsável por sua grande visibilidade, apesar de notavelmente ter menos recursos que outros candidatos.

A partir da análise dos dados apresentados, sobretudo, do aumento significativo do aumento das doações de pessoas físicas, inferem-se algumas informações. A primeira delas é que o perfil do doador está mudando e as pessoas estão participando mais da vida política. Entretanto, acredita-se que esta é uma visão ingênua – até “*pollyanna*” - do contexto político

¹⁴ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/freixo-arrecada-1-milhao-bate-recorde-de-financiamento-coletivo-no-brasil-20248854>. Acesso em: 22.05.2017.

brasileiro atual, inclusive, diante da crise política e financeira enfrentada pelo Brasil nos últimos anos, que acarretaram em corriqueiras manifestações envolvendo milhares de brasileiros.

A segunda faceta da análise do levantamento destes dados, embora seja perniciosa, parece mais próxima da realidade brasileira, justamente pelo histórico político e social: o aumento surpreendente da participação de pessoas físicas nas eleições de 2016, na verdade, é resultado de doações de altos valores por empresários, conforme constatado na campanha de Haddad, visto que estes continuam doando quantias vultosas, muito embora respeitem a legislação.

A ADI 4.650 buscou afastar o dinheiro proveniente das pessoas jurídicas das campanhas eleitorais. Entretanto, a partir da análise dos dados, este permaneceu presente por meio das contribuições dos sócios que estão por trás das empresas. Além disso, como causas do aumento significativo de doações de pessoas físicas nas eleições, cogita-se a possibilidade das antigas empresas financiadoras dispersarem valores doados por meio de contribuições vindas de seus empregados, travestindo os interesses empresariais; ou ainda pessoas que “alugaram” o número do CPF para mascarar doações, pulverizando, assim, o montante doado por determinado sujeito a fim de não levantar suspeitas sobre ele.

Salienta-se que, apesar das desconfianças enviesadas envolvendo corrupção no que diz respeito ao aumento exagerado do valor das doações de pessoas físicas nas eleições de 2016, não há dados empíricos que comprovem estas suspeitas. Diante disso, acredita-se que as informações constantes no sítio do TSE correspondem à realidade e atendem ao princípio da transparência, muito embora esta mudança abrupta do perfil do doador brasileiro cause estranheza. O fato de a Justiça Eleitoral realizar somente a análise quantitativa e não qualitativa da prestação de contas, conforme demonstrado no tópico 2.3., também corrobora para a desconfiança das quantias que constam no sítio.

Por fim, a teoria de que vencem as eleições o candidato que possui mais verba (SPECK;CERVI, 2014) foi constatada mais uma vez. Isto é, dentre os sujeitos em observação, foram eleitos aqueles que possuíam maior arrecadação. A exceção ficou por conta de Vitória, tanto nas eleições de 2012 e de 2016, e de Belo Horizonte, em 2016. Uma das justificativas que podem ser apontadas para este fato é o chamado capital político, abordado no tópico 3.1.

Deste modo, a premissa da importância do dinheiro para ganhar as eleições ainda se faz presente na realidade brasileira.

CONCLUSÃO

Preliminarmente, acreditava-se que a atuação do Supremo Tribunal Federal na ADI 4.650 havia sido acertada, visto que a corrupção envolvendo financiamento eleitoral por empresas era prejudicial à política e, consequentemente, à sociedade brasileira. Dessa forma, a proibição da entrada de aportes financeiros provenientes de pessoas jurídicas deixaria as eleições mais igualitárias e democráticas, como aspiravam os Ministros em seus votos na ADI.

Entretanto, ao estudar os sistemas de financiamento, concluiu-se, a partir da exposição realizada no Capítulo 1, que proibir contribuições de empresas nas campanhas eleitorais não resolve a problemática da corrupção brasileira na política. Muito pelo contrário, com mecanismos de fiscalização e transparência falhos - como é o caso do Brasil -, a vedação da entrada de dinheiro desta natureza prejudica ainda mais o controle social, visto que não é possível acompanhar o “caminho” percorrido da entrada e da saída do dinheiro no caixa um.

Partindo do pressuposto que o dinheiro é inerente à sobrevivência da política, saber quem são os financiadores por trás dos personagens políticos é necessário para a construção de uma democracia forte. Diante disso, ao analisar minuciosamente os votos da ADI 4.650, em que os Ministros fincaram seus maiores argumentos na redução da corrupção política, a Corte proferiu uma decisão que não se adéqua à realidade brasileira. É dizer, a decisão precisa considerar a realidade social do país em que concretizará seus efeitos, posto que o Direito faz parte de um sistema que deve estar em consonância com as demais esferas sociais que o pareiam. Nesta toada, ao tratar do contexto brasileiro, é cediço que o financiamento da política é apenas uma das brechas em que corrupção pode encontrar espaço, sendo, portanto, uma das suas consequências e não a sua causa.

Ao analisar como a ADI 4.650 influenciou nas eleições municipais das capitais do Sudeste, em 2016, percebe-se, a partir do estudo das tabelas e dos gráficos constantes no Capítulo 3, que houve o aumento surpreendente de doações provenientes de pessoas físicas. Contudo, ainda surgem questionamentos acerca das pessoas que estão por trás destas doações, uma vez que o Brasil passa por uma grave crise de representatividade. É dizer, não se acredita na mudança abrupta do perfil do doador brasileiro. Infere-se que os empresários estão realizando doações vultosas, apesar de respeitarem a legislação vigente, como se verificou na

campanha de Haddad. Dessa forma, a tentativa do Judiciário de afastar os aportes financeiros das empresas do campo eleitoral se mostra falha, visto que estes financiadores estão por trás das grandes corporações e tentam manter seus privilégios e interesses como ocorria anteriormente.

Além disso, cogita-se, como justificativa do aumento significativo de doações de pessoas físicas nas eleições, a possibilidade das antigas empresas financiadoras dispersarem valores doados por meio de contribuições vindas de seus empregados; ou ainda pessoas que “alugaram” o número do CPF para mascarar doações, pulverizando, assim, o montante doado por determinado sujeito a fim de não levantar suspeitas sobre ele.

Ressalta-se que, embora haja estas desconfianças no que diz respeito ao aumento exagerado do valor das doações de pessoas físicas nas eleições de 2016, não há dados empíricos que comprovem estas suspeitas. Diante disso, tem-se como pressuposto que as informações constantes no sítio do TSE correspondem à realidade e atendem ao princípio da transparência, muito embora esta mudança abrupta do perfil do doador brasileiro cause estranheza.

Ademais, a realidade social brasileira parece não comportar os efeitos práticos da ADI 4.650. É dizer, as eleições municipais de 2016, apesar de terem sido uma nova experiência para todos os partidos e candidatos com a introdução das alterações eleitorais, mostrou um diagnóstico inicial de que os recursos arrecadados foram insuficientes para realizar campanhas eleitorais com a mesma estrutura habitual, muito embora tenha havido o aumento do Fundo Partidário¹⁵.

O dinheiro para o financiamento da política ainda se faz necessário para a existência dos partidos. Como consequência, diante da queda significativa da arrecadação e, sem o dinheiro das pessoas jurídicas – que eram as maiores financiadoras da política -, já houve a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, por meio da Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017, que destinará, inicialmente, cerca de R\$ 1,7 bilhão para o financiamento das campanhas de 2018. Entretanto, no contexto social do Brasil, diante da precariedade dos serviços públicos básicos, a sociedade brasileira não tem se mostrado disposta a pagar esta conta.

¹⁵ Em 2014, o valor era de R\$ 365 milhões (TSE, 2017). Ao passo que, em 2016, o valor mais do que dobrou e foi fixado em R\$ 819 milhões (TSE, 2017).

Portanto, após todas as reflexões trazidas neste trabalho, acredita-se que mais importante que alterar o sistema de financiamento eleitoral de um país, é tornar os mecanismos de controle e transparência realmente eficazes; aplicar e cumprir a legislação já existente; fortalecer a *accountability* horizontal e vertical; limitar a doação da pessoa física e jurídica, visto que, as medidas citadas poderão trazer resultados mais satisfatórios com relação à diminuição da corrupção e do abuso do poder econômico que a pura e simples proibição da entrada de aportes empresariais nas campanhas eleitorais.

A partir das eleições gerais de 2018 será possível verificar melhor como as alterações eleitorais relativas ao financiamento das campanhas tem se consolidado, uma vez que o recorte das eleições municipais das capitais do Sudeste, evidentemente, não reflete a realidade do Brasil como um todo, muito embora seja um forte indicativo da maneira como as mudanças ocorreram em um primeiro momento. Portanto, este trabalho não termina aqui, visto que ao final há mais questionamentos que respostas, inquietações que servirão como combustível para continuar esta pesquisa com novos recortes em um futuro próximo.

REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, Susan-Rose; PALIFKA, Bonnie. **Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform.** 2^a edição. New York, NY: Cambridge, 2016.
- ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico.** São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- BARROSO, Luis Roberto. **Ativismo judicial e Legitimidade democrática.** 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luis-roberto-barroso/retrospectiva-2008-judicializacao-ativismoelegitimidade-democratica>. Acesso em: 21.06.2017.
- BEYME, Klays von. **Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales.** Madrid: CIS Siglo XXI, 1986.
- BIEZEN, Ingrid van. **Political parties as Public Utilities.** In: Party Politics. London: Sage, v. 10, n. 6, p. 701-722, 2004
- BORGES, Larissa. **Investigação vê fraude e desvio em gráficas da chapa Dilma-Temer.** Disponível em: <http://veja.abril.com.br/politica/investigacao-ve-fraude-e-desvio-em-graficas-da-chapa-dilma-temer/>. Acesso em 15.05.2017.
- BORRELLO, Roberto. **Finanziamento della Politica e Diritto Pubblico: Profili di Teoria Generale e Caso Francese.** Milano: Giuffrè, 1997.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicacomposto.htm. Acesso em 28.05.2017.
- _____. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm. Acesso em: 28.05.2017.
- _____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 28.05.2017.
- _____. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 28.05.2017.
- _____. **Senado Federal. Eleições no Brasil são as mais caras do mundo.** Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/15/eleiassao-nos-brasil-sapso-as-mais-caras-do-mundo>. Acesso em: 28.05.2017
- _____. **Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF.** Relator: FUX, Luiz. Data do Julgamento: 17.09.2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 28.05.2017.
- _____. **Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.345/DF.** Relator: MELLO, Celso de. Data do Julgamento: 19.08.2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3345&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 26.06.2017.
- _____. **Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 16734.** Relatora: VAZ, Laurita. Data do Julgamento: 10.04.2014
- _____. **Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 1159-05.** Relator: NORONHA, Otávio Noronha. Data do Julgamento: 31.03.2014.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 15732.** Relator: ALCKMIN, Eduardo. Data do Julgamento: 07.05.99.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral. Presidente do TSE fala sobre financiamento de campanha eleitoral em evento na República Dominicana.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Janeiro/presidente-do-tse-fala-sobre-financiamento-de-campanha-eleitoral-em-evento-na-republica-dominicana>. Acesso em 28.05.2017.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral. Plebiscitos e Referendos.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo>. Acesso em 15.05.2017.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas de eleitorado.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>. Acesso em 27/06/2017

D'AGOSTINO, Rosanne. **Com veto a empresas, saiba como serão as doações eleitorais em 2016.** Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/07/com-veto-empresas-saiba-como-serao-doacoes-eleitorais-em-2016.html>. Acesso em: 20.05.2017

DAHL, Robert. **Sobre a democracia.** Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FALLON, Richard. **The Core Of an Uneasy Case for Judicial Review.** v. 121 HARV. L. REV., 2008, 1693.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder - Formação do patronato político brasileiro.** 3^a Ed. São Paulo: Globo, 2001.

FILGUEIRAS, FERNANDO. **Corrupção, Democracia e Legitimidade.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

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

GARCÍA, Ramón Cotarelo. **Los partidos políticos.** Madrid: Espanha, 1985.

GEDDES, Barbara. RIBEIRO NETO, Artur. **Fontes institucionais da corrupção no Brasil.** In: ROSEN e DOWNES (orgs.). Corrupção e reforma política no Brasil: O impacto do *impeachment* de Collor. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p. 47-79.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 10^a edição. São Paulo: Atlas, 2014.

GONÇALVES, Luiz Carlos Dos Santos. **Direito Eleitoral.** 2^a edição. São Paulo: Atlas, 2012.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **A responsabilidade das empresas no processo eleitoral:** Edição 2014. São Paulo: 2014. Disponível em: https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf. Acesso em: 12.06.2017.

KATZ, Richard S. MAIR, Peter. **El Partido Cartel.** In: Las Transformaciones de los Modelos de Partidos y de La Democracia de Partidos – Zona Abierta. Madrid: n. 108-109, p. 9-42, 2004.

KIRCHHEIMER, Otto. **A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental.** Rev. Bras. Ciênc. Polít., Abr 2012, no.7, p.349-385.

KINGDON, John Wells. **Agendas, alternatives, and public policies.** New York: HarperCollins, 1995.

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

LORENCINI, Bruno César. **Os Limites ao Poder Econômico no campo do Financiamento Eleitora.** In Messa, Siqueira Neto e Barbosa (coords.). Transparência Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 153-177.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação Política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 51, 2003, p.123-140.

_____. **Os meios de comunicação e a prática política.** Lua Nova, nº 50, 2002, p.155-184.

_____. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política.** Rev. Sociol. Polit., Nov 2005, n.25, p.25-38.

_____. **Accountability em listas abertas.** Rev. Sociol. Polit., Out 2010, vol.18, no.37, p.183-200.

_____. **Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro.** Rev. Sociol. Polit., Jun 2003, no.20, p.115-134.

MILLS, Charles Wright. **A elite do poder.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. **Do Espírito das Leis.** São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962, 1772.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **Financiamento da política no Brasil.** 2010. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RODRIGUES, Lêda Boechat. **A História do Supremo Tribunal Federal.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: Fundos públicos versus fundos privados.** Novos estud. - CEBRAP no.73 São Paulo Nov. 2005, p.6-16.

_____. **Financiamiento político en el Cono Sur.** In: Griner, Steven e Zovatto, Daniel (orgs.). De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina. San José de Costa Rica: OEA-Idea, 2004.

SALDANHA, Nelson. **O jardim e a praça: Ensaio sobre o lado privado e o lado público da vida social e histórica.** Porto alegre: Fabris, 1986.

SANTANO, Ana Claudia. **O financiamento da política: Teoria geral e experiências no direito comparado.** 2ª Ed. Curitiba: Íthala, 2014.

- SCHNEIDER, Peter Hans. **Los partidos políticos y el Dinero: Problemas actuales de la financiación de los partidos.** In: Revista de las Cortes Generales, n. 36. Madrid: 1995.
- SILVA, Fernando Neves da. **Financiamento da campanha política e corrupção eleitoral.** In Revista Consulex, ano VII, n. 144, p. 36-40.
- SPECK, Bruno Wilhelm. **Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma.** In: Revista Jurídica Consulex, ano VIII, n. 179, jun, 2004.
- _____. SACCHET, Teresa. SANTOS, Fernando Henrique dos. **Financiamento de campanhas de homens e mulheres candidatos a deputado estadual e deputado federal nas eleições gerais de 2010 no Brasil.** In: Alves, Pinto, Jodão (orgs.). Mulheres nas eleições 2010. São Paulo: ABCP, 2012, p. 68-105.
- _____. CERVI, Emerson Urizzi. **Voto, dinheiro e horário eleitoral: uma aplicação do Método de path analysis para explicar os condicionantes da eleição para prefeito do Brasil.** 2014. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/voto-dinheiro-e-horario-eleitoral-aplicacao-metodo-path.pdf>. Acesso em: 20.05.2017.
- VALDÉS, Roberto Luis Blanco. **Los Partidos Políticos.** Madrid: Tecnos, 1990.
- _____. **Las Conexiones Políticas: Partidos, Estado, Sociedad.** Madrid: Alianza Editorial, 2001.
- VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras.** Belo Horizonte, 1987.
- WILLIAMS, Robert. **Aspects of Party Finance and Political Corruption.** In: Williams (ed.). Party finance and political corruption. London: McMillan Press, p. 199-210, 2000.
- WOOD, Ellen Meikisins. **The demos versus ‘we, the people’: From ancient to modern conceptions of citizenship.** In: Wood (ed.). Democracy against capitalism: Renewing Historical Materialism, Cambridge: Cambridge University Press, p. 204-237, 1995.
- ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada.** In: Opinião Pública, Campinas, vol. XI, n. 2, p. 287-336, 2005.