

**RICARDO EZEQUIEL TORRES**

**DEMOCRACIA, CORRUPÇÃO E FINANCIAMENTO  
PARTIDÁRIO E ELEITORAL**

UMA CONTRIBUIÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO PARA ERIGIR UM  
SISTEMA DE CUSTEIO PARTICIPATIVO E HÍGIDO

Tese de Doutorado

Orientador: Prof. Titular Dr. Regis Fernandes de Oliveira

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2021



**RICARDO EZEQUIEL TORRES**

**DEMOCRACIA, CORRUPÇÃO E FINANCIAMENTO  
PARTIDÁRIO E ELEITORAL**

UMA CONTRIBUIÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO PARA ERIGIR UM  
SISTEMA DE CUSTEIO PARTICIPATIVO E HÍGIDO

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob orientação do Prof. Titular Dr. Regis Fernandes de Oliveira.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2021

**Catálogo na Publicação**  
**Serviço de Processos Técnicos da Biblioteca da**  
**Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**

---

Torres, Ricardo Ezequiel

Democracia, corrupção e financiamento partidário e eleitoral: uma contribuição do Direito Financeiro para erigir um sistema de custeio participativo e hígido / Ricardo Ezequiel Torres. -- São Paulo, 2021.

254 p. ; 30 cm

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Orientador: Regis Fernandes de Oliveira.

1. Direito Financeiro. 2. Financiamento eleitoral. 3. Financiamento partidário. 4. Democracia. 5. Corrupção. 6. Eleições. 7. Partidos políticos. I. Oliveira, Regis Fernandes, orient. II. Título.

---

Nome: TORRES, Ricardo Ezequiel

Título: *Democracia, corrupção e financiamento partidário e eleitoral: uma contribuição do Direito Financeiro para erigir um sistema de custeio participativo e hígido*

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Direito.

Data de aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**Banca examinadora**

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_



*Ao pequeno Lucas, minha fonte de motivação.*





## **AGRADECIMENTOS**

*À minha família, Luciana, Etelvina e Antônio pelo amor e dedicação*

*Ao professor Fernando Facury Scaff e ao Antônio Carlos pelo incentivo,  
críticas e contribuições para o aprimoramento deste trabalho*

*Ao professor Régis Fernandes de Oliveira pela generosidade com que  
compartilha seu conhecimento e pela oportunidade do convívio e orientação.*



## RESUMO

TORRES, Ricardo Ezequiel. *Democracia, corrupção e financiamento partidário e eleitoral: uma contribuição do Direito Financeiro para erigir um sistema de custeio participativo e hígido*. 2020. 254 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

O financiamento partidário e eleitoral relaciona-se de modo intenso com os fenômenos da democracia e da corrupção. Só há que se falar em custeio da política em ambientes democráticos. As práticas corruptivas no âmbito do financiamento deturpam os processos políticos atacando a própria democracia. Não há um método universal de custeio das atividades partidárias e eleitorais, mas sim diferentes sistemas de financiamento público, privado ou misto cujas feições decorrem de fatores histórico-culturais de cada Estado. É possível conceber um modelo ideal de financiamento que assegure a participação dos indivíduos baseado na igualdade política, aspecto central da democracia, e que seja o mais impermeável possível às deformações causadas pela corrupção. Este modelo, qualificado como participativo e hígido, deve garantir e estimular a democracia ao mesmo tempo em que deve inibir e desestimular a corrupção. Ao ensejar a aplicação de recursos públicos o modelo atrai a atenção do direito financeiro cuja principal contribuição para o tema é a de identificar suas balizas e desenvolver postulados que permitam desenhar seu arcabouço institucional.

**Palavras-chave:** Direito financeiro financiamento eleitoral. Financiamento partidário. Democracia. Corrupção. Eleições. Partidos políticos.



## **ABSTRACT**

TORRES, Ricardo Ezequiel. *Democracy, corruption and party and electoral financing: a contribution from Financial Law to build a participatory and healthy costing system*. 2020. 254 p. (Doctoral thesis) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

*Party and electoral funding is closely related to the phenomena of democracy and corruption. It is only necessary to talk about the cost of politics in democratic environments. Corrupt financing practices distort political processes by attacking democracy itself. There is no universal method of funding party and electoral activities, but different public, private or mixed financing systems whose features derive from the historical and cultural factors of each state. It is possible to conceive an ideal financing model that ensures the participation of individuals based on political equality, a central aspect of democracy, and that is as impervious as possible to the distortions caused by corruption. This model, qualified as participatory and sound, must guarantee and stimulate democracy while inhibiting and discouraging corruption. When allowing the application of public resources, the model attracts the attention of financial law whose main contribution to the theme is to identify its goals and develop postulates that allow it to design its institutional framework.*

**Key words:** *Financial law. Electoral financing. Party financing. Democracy. Corruption. Elections. Political parties.*



## **RIASSUNTO**

TORRES, Ricardo Ezequiel. *Democrazia, corruzione e finanziamento di partiti ed elettorali: un contributo del diritto finanziario per costruire un sistema di determinazione dei costi partecipativo e sano*. 2020. 254 p. (Tesi di dottorato) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

*Il finanziamento dei partiti e delle elezioni è strettamente connesso ai fenomeni di democrazia e corruzione. È solo necessario parlare del costo della politica in ambienti democratici. Le pratiche di finanziamento corrotte distorcono i processi politici attaccando la democrazia stessa. Non esiste un metodo universale di finanziamento delle attività partitiche ed elettorali, ma diversi sistemi di finanziamento pubblico, privato o misto le cui caratteristiche derivano dai fattori storici e culturali di ciascuno Stato. È possibile concepire un modello di finanziamento ideale che assicuri la partecipazione degli individui basata sull'uguaglianza politica, un aspetto centrale della democrazia, e che sia il più impermeabile possibile alle distorsioni causate dalla corruzione. Questo modello, qualificato come partecipativo e solido, deve garantire e stimolare la democrazia inibendo e scoraggiando la corruzione. Quando consente l'applicazione di risorse pubbliche, il modello attira l'attenzione del diritto finanziario il cui principale contributo al tema è quello di identificare i suoi obiettivi e sviluppare postulati che gli permettano di disegnare il suo quadro istituzionale.*

**Parole chiave:** *Diritto Finanziario. Finanziamento elettorale. Finanziamento dei partiti. Democrazia. Corruzione. Elezioni. Partiti politici.*





## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>1 DEMOCRACIA: A ARENA DE COMBATE.....</b>	<b>29</b>
1.1 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA .....	31
1.2 A EVOLUÇÃO DAS IDEIAS SOBRE A DEMOCRACIA .....	36
1.3 A PERSPECTIVA CONTEMPORÂNEA – O MODELO DE ROBERT DAHL..	42
1.4 A DEMOCRACIA E A TEORIA LIBERAL .....	47
1.5 A DEMOCRACIA E AS TEORIAS MARXISTAS, SOCIALISTAS E SOCIAIS	65
1.6 A DEMOCRACIA E AS TEORIAS DAS ELITES.....	71
<b>2 CORRUPÇÃO: AS DEFORMAÇÕES DO SISTEMA.....</b>	<b>77</b>
2.1 OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE.....	78
2.2 O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO E O SEU COMBATE NO DIREITO BRASILEIRO E COMPARADO .....	84
2.3 CONCEITO DE CORRUPÇÃO E FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL.....	92
2.4 PRÁTICAS CORRUPTIVAS NO FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL.....	98
2.4.1 Desvio de recursos públicos para financiamento partidário e eleitoral .....	99
2.4.2 Financiamento privado e a “troca de favores”.....	102
2.4.3 “Caixa dois”.....	111
<b>3 O FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL .....</b>	<b>117</b>
3.1 DELIMITAÇÃO DO FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL.....	117
3.2 FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL NO BRASIL .....	119
3.2.1 Financiamento antes e nos primeiros anos após a Constituição de 88 .....	120
3.2.2 Eleição presidencial de 1989, “Esquema PC”, impeachment e caixa dois	123
3.2.3 Regulação provisória do financiamento pelas Leis 8.713/93 e 9.100/95 ...	125
3.2.4 Novas Leis dos Partidos Políticos e das Eleições – relativa estabilização	131
3.2.5 O “Mensalão” e de novo o caixa dois.....	134
3.2.6 A minirreforma eleitoral da Lei 11.300/06 e outras medidas legislativas ...	134
3.2.7 A Lava Jato e a eleição de 2014.....	136
3.2.8 O STF e seu ativismo no julgamento da ADI 4650 .....	146

3.2.9 A Lei nº. 13.165/15 e a eleição de 2016 sem financiamento empresarial ..	148
3.2.10 As recentes reformas de 2017 e 2019 sobre financiamento .....	150
<b>3.3 FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL DE RELEVANTES DEMOCRACIAS .....</b>	<b>153</b>
3.3.1 Estados Unidos da América .....	154
3.3.2 Canadá.....	160
3.3.3 Reino Unido .....	164
3.3.4 Portugal.....	166
3.3.5 França.....	169
3.3.6 Itália.....	173
3.3.7 Alemanha.....	174
<b>4 UM SISTEMA DE CUSTEIO PARTIDÁRIO E ELEITORAL PARTICIPATIVO E HÍGIDO: A CONTRIBUIÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO .....</b>	<b>179</b>
<b>4.1 BALIZAS DE UM SISTEMA DE CUSTEIO PARTICIPATIVO E HÍGIDO .....</b>	<b>180</b>
4.1.1 Garantia do custeio adequado .....	181
4.1.2 Participação democrática pela via do financiamento .....	184
4.1.3 Efetividade da aplicação dos recursos em suas finalidades .....	187
4.1.4 Manutenção do equilíbrio do pleito .....	188
4.1.5 Mitigação dos impactos do financiamento no exercício dos mandatos.....	191
4.1.6 Diminuição de desigualdade de gênero, raça e geracional.....	193
<b>4.2 POSTULADOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE CUSTEIO PARTICIPATIVO E HÍGIDO.....</b>	<b>195</b>
4.2.1 Postulado 1: O volume de recursos dedicados ao processo eleitoral deve ser distribuído em todas as circunscrições pelo exclusivo critério do número de eleitores .....	195
4.2.2 Postulado 2: Todo partido e candidato tem direito a receber algum recurso .....	198
4.2.3 Postulado 3: Diferenças na alocação de recursos aos partidos e candidatos são admissíveis apenas pelo critério de arregimentação de apoios ou por relevante critério de diminuição de desigualdades sociais .....	200
4.2.4 Postulado 4: Todo eleitor tem direito a dar sua contribuição financeira nos pleitos que lhe caibam, de acordo com sua orientação política e em proporção incapaz de promover distorções no pleito e no exercício dos mandatos .....	204

4.2.5 Postulado 5: Contribuições ou destinações em desconformidade com as regras de financiamento devem ser fortemente reprimidas como medida de garantir a observância do regime.....	210
4.2.6 Postulado 6: Todas as regras relacionadas ao processo eleitoral que puderem ser aplicadas para as disputas partidárias devem ser observadas, admitidas adaptações em razão das especificidades deste âmbito.....	212
4.3 O MODELO DE CUSTEIO PARTICIPATIVO E HÍGIDO .....	213
4.3.1 Financiamento Eleitoral .....	214
4.3.1.1 Origem dos recursos.....	215
4.3.1.2 Distribuição dos recursos.....	221
4.3.1.3 Realização dos gastos.....	226
4.3.1.4 Fiscalização, controle e repressão.....	230
4.3.2 Financiamento Partidário .....	233
4.3.2.1 Regime de custeio dos gastos partidários habituais.....	235
4.3.2.2 Regime de custeio dos gastos eleitorais endógenos .....	237
4.3.3 O Financiamento Indireto.....	239
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>241</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>247</b>





## INTRODUÇÃO

O tema da presente tese é o trato do financiamento partidário e eleitoral sob a ótica do direito financeiro, de modo que se persegue ao longo de todo o trabalho traçar as bases de um modelo eficaz do financiamento da atividade política no Brasil.

Embora a identificação do que seja o modelo eficaz, bem como seu desenho institucional sejam tratados na estrutura do presente estudo apenas no último capítulo, por uma opção de ordenamento lógico e metodologia científica, é o percurso adotado nos três primeiros que constituirá o substrato desta empreitada.

Isso porque como em grande maioria das palavras há enorme polissemia no vernáculo eficaz, sendo necessário com rigidez científica construir a finalidade a que se destina o modelo, explicando os critérios intrínsecos à eficácia pretendida e os seus pressupostos.

Como o próprio título já antecipa, o modelo criado pretende atingir a eficácia qualificado por dois adjetivos importantes: participativo e hígido. O primeiro diz respeito à sua relação com a democracia e seus valores. O segundo, por sua vez, diz respeito à sua impermeabilidade à corrupção.

O sistema proposto, então, ao mesmo tempo que garante ou funciona como um estimulador da democracia, também inibe ou funciona como um desestimulador da corrupção.

Ambas as pretensões podem ser atingidas por diversas maneiras, educação ou penalização são dois exemplos, mas, para fins do trabalho, o instrumento é o financiamento da política, que, por sua vez, receberá um capítulo também para as desambiguações e explicações conceituais e factuais.

Sobre o sustento desse tripé trazido pelos três capítulos, caberá ao quarto e último capítulo aflorar o sistema de custeio em contribuição científica e cidadã.

Avançando para a melhor compreensão do trabalho ainda a título introdutório, convém esclarecer alguns pontos.

O financiamento da política, assim entendido o custeio de atividades partidárias e eleitorais, constitui elemento fundamental no seio de qualquer democracia posto que, ao cuidar das regras de obtenção e manejo dos meios financeiros em disputas eleitorais, acaba por fixar importantes premissas do embate que levará ao acesso e exercício do poder.

Com efeito, tratando-se a democracia, em apertada síntese, de um regime de governo em que o controle cabe ao povo e que tem por pressuposto a igualdade dos cidadãos no exercício desta prerrogativa, constitui decorrência lógica a preservação da equidade nos processos em que ela se materializa por meios representativos.

Não se cuida de assunto de interesse meramente local ou nacional, antes revela-se preocupação de inúmeros estados democráticos nos diferentes níveis de desenvolvimento deste regime político, estando os debates focalizados em promover a devida regulação do financiamento para garantir a higidez das eleições e afastar do processo eleitoral influências perniciosas.

Em introdução a importante estudo sobre o tema promovido pela Comissão Mundial sobre as Eleições, Democracia e Segurança,<sup>1</sup> o ex-secretário geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan,<sup>2</sup> posicionou a questão relativa a tais influências nos seguintes termos:

Ao longo de minha carreira testemunhei o impacto negativo do dinheiro na política e na administração. Há cada vez mais evidências de que a corrupção e doações irregulares estão exercendo uma influência indevida na política e prejudicando a integridade das eleições. Em alguns países, o dinheiro do crime organizado se infiltrou na política para ganhar controle sobre os funcionários eleitos e instituições públicas.

Como é possível verificar, corrupção, doações irregulares e aprisionamento das instituições públicas por interesses ilegítimos são fenômenos verificados em diversos países ao redor do mundo, havendo casos de utilização de

---

<sup>1</sup> A Comissão Mundial sobre as Eleições Democracia e Segurança constitui iniciativa conjunta da Fundação Kofi Annan e do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA).

<sup>2</sup> FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington *et al.* *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 9.

expedientes deste jaez, inclusive, por organizações criminosas com vistas a alcançar empoderamento político.

A questão do financiamento da política, portanto, assume papel de extrema relevância, apresentando-se como medida de assecuramento da própria democracia, de modo que é lícito afirmar que onde há regulação adequada o ambiente democrático está protegido, onde não há está ameaçado.

Tal dicotomia do financiamento político no mundo é explorada com propriedade por Yves Leterme<sup>3</sup> ao destacar que:

Não há dúvida de que os partidos políticos precisam ter acesso a fundos, de modo a desempenhar seu papel no processo político. Ao mesmo tempo, o papel do dinheiro na política é sem dúvida a maior ameaça para a democracia em todo o mundo hoje. Essa ameaça é clara em todos os continentes – desde enormes doações para campanhas corporativas nos Estados Unidos e dinheiro de drogas se infiltrando na América Latina até escândalos de corrupção em toda a Ásia e Europa.

O autor aponta, ainda, que o tema do financiamento suscita uma infinidade de problemas relacionados a escândalos financeiros, abuso de fundos públicos, oferta de dinheiro pelos cartéis de drogas e empresas privadas que canalizam enormes somas para os políticos de modo a angariar favores.<sup>4</sup>

O fato é que os modelos de custeio do exercício político ganham variadas feições de acordo com fatores histórico-culturais de cada Estado, não havendo um modelo universalmente aplicável.

É dizer, embora seja um tema da ordem do dia mundial, os países encontram-se em diferentes estágios do debate e da evolução de seus institutos de financiamento, o que demonstra a riqueza do assunto quando analisado sob a ótica comparada.

No Brasil o quadro não poderia ser outro: o financiamento eleitoral constitui pauta das mais atuais, sendo encarado como importante assunto do

---

<sup>3</sup> FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington *et al.* *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 13.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 14.



ambiente político nacional, embora não seja possível afirmar que o tema tenha adquirido a estabilização necessária.

Isso porque a regulação do custeio do exercício democrático no país é marcada por movimentos pendulares que oscilam entre a vedação e a ampla liberalização do financiamento privado, sem, contudo, haver a devida atenção às regras que instrumentalizam qualquer dos modelos.

A relevância e atualidade do tema é infirmada pelos diversos escândalos de corrupção que tomaram conta dos noticiários nas últimas décadas.

Com efeito, nos idos de 2005 o país assistiu a uma infinidade de episódios de corrupção serem revelados no bojo da ação penal 470 que tramitou perante o STF, conhecida popularmente como “mensalão”, esquema de corrupção que consistia em repasses de milhões de reais para o chamado “caixa dois” de campanha de partidos e congressistas em troca de apoio às medidas do governo junto ao legislativo.

Mal havia assimilado os malfeitos daquele episódio o povo brasileiro viu-se diante de um novo escândalo de proporções significativamente maiores, revelado num conjunto de investigações promovidas pela Polícia Federal e Ministério Público sob a alcunha de operação Lava Jato.

A operação trouxe à luz um esquema criminoso de desvio de recursos públicos relativos a contratos da Petrobrás com o objetivo de abastecer os cofres de partidos e políticos que integravam a base dos governos da época.

Neste novo episódio as cifras que atingiram a casa dos bilhões, além de promoverem o enriquecimento ilícito de agentes públicos indicados para ocupar cargos nos primeiros escalões da estatal bem como de seus padrinhos políticos, de acordo com os delatores que até agora se pronunciaram (empreiteiros, políticos, operadores e funcionários da empresa), serviram para custear doações oficiais de campanha e também o já conhecido “caixa dois”.

De forma similar, o que se percebe é que ambos os esquemas tinham em seu cerne o financiamento da política e, desafortunadamente, não é demais afirmar que representam um retrato das práticas que grassam país afora no custeio de campanhas eleitorais estaduais e municipais.

No campo institucional a reação a tais episódios tem se dado por meio de alterações pontuais na legislação de financiamento como é o caso da promovida pela Lei nº 11.300/06 logo após o “mensalão”.

Sob o argumento de que o uso do “caixa dois” decorre dos altos custos das campanhas eleitorais e forjada num momento de predominância do financiamento privado no quadro normativo brasileiro, a referida lei tentou limitar os gastos proibindo a distribuição de brindes, o uso de outdoors e de apresentações artísticas como formas de promoção das campanhas.

Na vertente do controle da arrecadação a lei destacada cuidou de fixar a responsabilidade solidária entre candidato e gestor financeiro das contas pelas declarações prestadas, vedar a doação em dinheiro, permitindo apenas o depósito identificado ou de cheque cruzado em conta de campanha específica e fixar a nulidade das contas e impugnação do registro de candidatura se houver descoberta do uso de recursos não contabilizados que ensejem abuso do poder econômico.

Na mesma linha é de se apontar a edição das Leis nº. 12.891/13 e 13.165/15 que também inspiradas no sentimento de perplexidade instaurado na sociedade em razão daquele escândalo de corrupção, dentre outros aspectos, estabeleceram respectivamente limitações dos gastos em campanha eleitoral por rubrica de despesa e limitações globais por tipo de eleição tendo em conta as referências de pleitos passados.

Nenhuma dessas reações, contudo, foi tão radical quanto a provocada pelo Conselho Federal da Ordem do Advogados do Brasil por meio da propositura da ADI 4650 em que o mencionado órgão discutiu a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) que autorizavam e viabilizavam a contribuição financeira de pessoas jurídicas para partidos e campanhas eleitorais, o chamado financiamento empresarial.

Destaque-se que a referida ação foi proposta em setembro de 2011 pelo órgão máximo da OAB e demorou 4 anos para ser julgada, sendo que no curso de sua apreciação pelo STF ganhou a adesão da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que atuou no processo como *amici curiae*, e permaneceu inerte

por um longo período em virtude dos pedidos de vistas dos ministros Teori Zavascki e Gilmar Mendes.

Quando da retomada do julgamento em plenário, em setembro de 2015, estava em curso a operação Lava Jato que já havia tornado pública uma série de atos de corrupção envolvendo o financiamento político, sendo lícito afirmar que os acalorados debates travados acerca do tema tiveram como pano de fundo tais descobertas.

O resultado do julgamento, que reconheceu a inconstitucionalidade das contribuições por pessoas jurídicas a partidos e campanhas eleitorais, afastando, portanto, o dito financiamento “empresarial” das eleições constitui marco expressivo acerca do tema no cenário político nacional.

Isso porque a regulação do custeio antes tratada em sede eminentemente infraconstitucional, isto é, podendo ser mudada ou adaptada no âmbito da legislação ordinária, foi discutida no altiplano dos princípios e normas da Constituição Federal, de modo que a pronúncia da mais alta corte do país pela inviabilidade das doações de empresas pode ter representado uma pá de cal sobre o próprio financiamento privado em todo o país.

Com efeito, a análise empírica<sup>5</sup> do volume de contribuições em campanhas eleitorais denotava até então a expressividade das doações por pessoas jurídicas no financiamento dos pleitos, sobretudo nas disputas estaduais e nacionais em que os dados estatísticos apontam para uma participação pouco expressiva de recursos de pessoas físicas.

O fato é que, após a decisão do STF, ao financiamento da política restaram os recursos públicos oriundos do fundo partidário e, no campo privado, as doações de pessoas físicas condicionadas pelos limites individuais estabelecidos

---

<sup>5</sup> Nesse sentido convém destacar trecho do voto do ministro Dias Toffoli na ADI 4650 o qual, após compilar e analisar os volumes de recursos que abasteceram as campanhas de 2004 a 2012, concluiu: “Como se vê, as candidaturas, em geral, são majoritariamente financiadas por empresas privadas [...] Salta aos olhos que, nas disputas nacionais e estaduais, as campanhas sejam, em mais de setenta por cento, custeadas por contribuições de empresas”.

pela legislação de regência,<sup>6</sup> e os recursos próprios dos candidatos, estes suscetíveis apenas aos limites globais de gastos fixados pela Lei nº. 13.165/15.<sup>7</sup>

Foi neste cenário, inclusive, que se travou a disputa das eleições municipais de 2016 que, como antevia o próprio Ministro Gilmar Mendes por ocasião do julgamento da ADI 4560,<sup>8</sup> foram marcadas pelo cometimento de várias práticas irregulares como o uso de CPF de “laranjas” para materializar doações de outras fontes vedadas.

De fato, a imprensa noticiou novas modalidades<sup>9</sup> de burla ao regime de financiamento tais como o uso de CPF de desempregados, de pessoas com renda incompatível com o montante doado, de beneficiários do bolsa família<sup>10</sup> e até mesmo de algumas que constam como mortas nos registros oficiais.

No mesmo sentido estão as notícias que dão conta do incremento substancial da conhecida prática do “caixa dois”<sup>11</sup> como forma de transpor as restrições impostas ao financiamento pelas regras vigentes, o que não é de se estranhar tendo em conta que, paralelamente, não houve nenhuma mudança estrutural no sistema ou na realidade eleitoral que permita concluir pela diminuição dos custos de campanha.

Soma-se a este cenário a falta de estabilização do quadro normativo e, principalmente, da jurisprudência quanto à tipificação e punição da conduta de

---

<sup>6</sup> As doações de recursos por pessoas físicas estão limitadas a 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição, de acordo com o artigo 23, § 1º da Lei nº. 9.507/97, com redação dada pela Lei nº. 13.165/15.

<sup>7</sup> Tais limites foram fixados pelos artigos 5º e 6º da Lei nº. 13.165/15 por tipo de eleição (Presidente, Governador, Prefeito, Deputado Federal, Deputado Estadual ou Vereador), estando atualmente previstos nos artigos 5º, 6º e 7º da Lei nº. 13.488/17.

<sup>8</sup> Trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes na mencionada ADI: “Por outro lado, conforme venho sustentando no Tribunal Superior Eleitoral (RO nº. 1919-42/AC, julgado em 16.9.2014), a exclusão das pessoas jurídicas, sem que se pense, sistematicamente, em reforma do sistema eleitoral e no fortalecimento das instituições de fiscalização (Justiça Eleitoral e Ministério Público Eleitoral), criará um sofisticado doador, genuinamente brasileiro: ‘o doador laranja’.”.

<sup>9</sup> AMORIM, Felipe. Veja 6 suspeitas de irregularidade encontradas nas doações para candidatos. *Uol.com.br*, São Paulo, 1 out. 2016, 15:59. Disponível em: <https://eleicoes.uol.com.br/2016/noticias/2016/10/01/apos-escandalos-doacoes-eleitorais-tem-fiscalizacao-inedita-este-ano.htm>. Acesso em: 13 maio 2020.

<sup>10</sup> RAMALHO, Renan. Campanhas receberam R\$ 16 milhões de inscritos no Bolsa Família, diz TSE. *G1.com.br*, Brasília, DF, 22 set. 2016, 15:58. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/09/beneficiarios-do-bolsa-familia-ja-doaram-r-159-milhoes-para-campanhas.html>. Acesso em: 13 maio 2020.

<sup>11</sup> FOI a eleição que teve mais caixa 2 da história, diz Nelson Marchezan. *Uol*, São Paulo, 31 out. 2016, 15:40. Disponível em: <https://eleicoes.uol.com.br/2016/noticias/2016/10/31/foi-a-eleicao-que-teve-mais-caixa-2-da-historia-diz-nelson-marchezan.htm>. Acesso em 13 maio 2020.

“caixa dois” que quase contou com uma sorradeira anistia em movimento encabeçado pela Câmara dos Deputados no fim do ano de 2016.

Com efeito, utilizando-se indevidamente do projeto de lei 1210/2007 de autoria de Regis Fernandes de Oliveira que, originariamente estabelecia alterações na legislação eleitoral, inclusive, cumprindo alguns dos misteres do presente trabalho no tocante ao financiamento público, e subvertendo-lhe as previsões, um movimento de líderes partidários tentou aprovar a malsinada anistia na forma de emenda.<sup>12</sup>

Esse estado de coisas possibilitou ainda uma distorção peculiar no pleito de 2016 relacionada ao autofinanciamento de candidatos, explorada por Fernando Facury Scaff em artigo intitulado “O financiamento de campanhas eleitorais e o risco café *society*”,<sup>13</sup> no qual o autor chama a atenção para a possibilidade de oligarquização do pleito em virtude do desequilíbrio decorrente da disputa entre candidatos com maior e menor capacidade econômica.

É dizer, as restrições fixadas ao financiamento privado empresarial implicam a maior dependência de doações de pessoas físicas e do próprio candidato, fazendo com que as condições de disputa e de influência no pleito sejam mais favoráveis àqueles que possuam mais recurso, sendo o principal exemplo de tal ocorrência a eleição paulistana que levou ao comando da prefeitura da principal capital do país candidato amplamente financiado com recursos próprios.<sup>14</sup>

Inobstante o quadro apresentado o fato é que com as eleições de 2018 a classe política nacional mais uma vez se viu às voltas com a questão do financiamento agora num pleito de dimensões estadual e nacional.

Assim, com base na experiência acumulada com a vigência do modelo de restrição de doações empresariais na eleição anterior, o Congresso Nacional se

---

<sup>12</sup> “Sacanagem” diz autor de projeto de lei usado em tentativa de anistia de caixa 2 <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,sacanagem-diz-autor-de-projeto-de-lei-usado-em-tentativa-de-anistia-de-caixa-2,10000077167>.

<sup>13</sup> SCAFF, Fernando Facury. O financiamento de campanhas eleitorais e o risco café *society*. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 6 set. 2016, 8:00. Contas à vista. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-06/contas-vista-financiamento-campanhas-eleitorais-risco-cafe-society>. Acesso em: 13 maio 2020.

<sup>14</sup> Segundo dados oficiais do TRE-SP, dos R\$ 12.446.819,95 arrecadados pela campanha do candidato João Dória Júnior, o montante de R\$ 4.444.100,00, ou seja, 35,7% do total, constituem doações dele próprio, denotando, assim, valores bem mais expressivos em termos absolutos que o autofinanciamento dos demais candidatos.

apressou em aprovar em outubro de 2017 medidas legislativas que viabilizam o afluxo de recursos públicos para aquelas eleições instaurando um novo quadro de financiamento eleitoral.

Trata-se da Emenda Constitucional nº 97 de 4/10/2017 e das Leis nº 13.487 e 13.488, ambas de 06/10/2017 e que alteram dispositivos das Lei nº. 9.504/97 (Lei das Eleições) e Lei nº. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos).

Em síntese, os mencionados diplomas normativos criam o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) constituído de dotações orçamentárias da União e estabelece regras para a obtenção, distribuição e manejo de recursos públicos no contexto de tal fundo.

Diante das polêmicas em torno de sua criação, notadamente a pressão dos meios de imprensa e da opinião pública, a aprovação se deu de forma conturbada e açodada, descuidando-se o parlamento de aprimorar a disciplina jurídica dessa nova e expressiva fonte de custeio.

E é exatamente neste recentíssimo contexto de predominância do financiamento público que se apresenta a relevância do tema tratado no presente estudo cuja contribuição mais significativa residirá exatamente em delinear um rígido regime de regulação pelo direito financeiro.



## 1 DEMOCRACIA: A ARENA DE COMBATE

Conforme já antecipado, convém a este Capítulo apresentar suas considerações acerca da democracia.

A análise científica de um dado objeto pressupõe, antes de tudo, circunscrever seus limites, isto é, obedecendo a critérios lógicos, estabelecer um consenso mínimo sobre o que ele representa a fim de viabilizar a comunicação inteligível a seu respeito.

No que toca à democracia, embora a percepção primeira seja a de que não existem maiores complicações em virtude de o emprego corrente da palavra conduzir à ideia comum de “governo do povo”, o fato é que um passo seguinte na busca do sentido dessa expressão já causa perplexidade e uma infinidade de incertezas.

Com efeito, uma rápida ponderação sobre o que representa efetivamente um “governo do povo” leva a indagações como aquela de que se ocupou o jus filósofo Friedrich Muller<sup>15</sup> sobre quem exatamente é o povo e, um breve aprofundamento da reflexão, guiará a indagações sobre como, em concreto, pode o povo governar, de que maneira este postulado se exerce e se é exercido verdadeiramente em regimes tidos por democráticos.

O avanço das ponderações fará questionar o que se entende por regime democrático e, como aponta Robert Dahl já nas primeiras linhas de sua obra sobre a democracia,<sup>16</sup> o que o distingue de um regime não democrático e, uma vez feita a distinção, o que pode torná-lo ainda mais democrático.

A questão revela-se tão intrincada que surge a dúvida se é possível até mesmo cogitar de uma única democracia ou se a abordagem do tema só é cabível tendo em perspectiva a gradação da realidade concreta em vista de um modelo ideal cuja fixação teórica também não é questão das mais corriqueiras e, como se

---

<sup>15</sup> MULLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013. p. 9.

<sup>16</sup> DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 12.



verá a seguir, objeto de divergências entre as mentes mais conspícuas do direito e da ciência política.

Dito de outro modo, toda a segurança que se tem acerca do que é a democracia rui no mais simples exercício de reflexão sobre o alcance do instituto, que dirá se estendida para a tentativa de identificar na escalada histórica se as diferentes organizações políticas que a humanidade produziu tiveram a democracia como um valor ou constituíram-se verdadeiramente em regimes democráticos.

Há quem identifique a democracia no modelo ateniense de participação popular do séc. V a.c., assim como aqueles que acreditam que a 1ª República Brasileira traduziu uma verdadeira experiência democrática e até os que reconhecem manifestação democrática na imposição da Carta Magna ao rei João sem-terra na Inglaterra em 1215 ou na atuação dos congressistas no parlamento do Império do Brasil.

O tema é, pois, controvertido e muitas das dificuldades em torno de sua compreensão decorrem do fato de que a ideia de democracia é tão antiga quanto as próprias sociedades humanas; não sendo lícito infirmar com precisão em que momento surge o fenômeno, mas sendo atribuível a origem da palavra às expressões gregas *demo* (povo) e *krátos* (governo) em referência às práticas de deliberação gregas da antiguidade clássica.

O fato é que, como bem aponta Robert Dahl,<sup>17</sup> o termo democracia existe há pelo menos 2.500 anos e tem sido, reiteradamente, usado por povos diversos em tempos e lugares diferentes para representar diferentes experiências de exercício do poder.

Assim, o uso do termo e a sua delimitação, como de resto ocorre com todos aqueles cuja existência se perpetua, só é concebível em face de uma determinada realidade histórica e cultural, refletindo, na linha do que se extrai da obra de Hegel,<sup>18</sup> o espírito de seu tempo.

---

<sup>17</sup> DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 10

<sup>18</sup> HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Fenomenologia do Espírito*. Tradução Paulo Meneses, colab. Karl-Heinz Effen e José Nogueira Machado. 9. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2014.

Por esta razão, não parece adequado progredir na análise da democracia senão pelo cotejo entre suas manifestações concretas e considerações teóricas sob os diferentes vieses da ciência política.

O presente capítulo, pois, inicia-se com um breve esboço histórico de experiências democráticas que constituem a gênese deste modelo, notadamente, as cidades-estados gregas e as manifestações romanas, e avança até o surgimento das democracias representativas que estão no cerne das experiências atuais.

Na sequência, dá-se ênfase às evoluções teóricas acerca da democracia pela apreciação das que se convencionou nominar tradições clássica, medieval e moderna.

Ainda de um ponto de vista teórico, faz-se uma análise da perspectiva contemporânea da democracia, descrevendo o modelo e os fundamentos idealizados por Robert A. Dahl, ocasião em que se firma o pressuposto da igualdade política entre os indivíduos como elemento fundamental do conceito.

Por fim, passa-se a um aprofundamento das principais correntes filosóficas, concatenando-as com a concepção da democracia e a questão da desigualdade, ocasião em que são apreciados os pensamentos liberal, social e elitista.

## 1.1 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA

Diversas são as menções acerca do surgimento da democracia na Grécia no séc. V a.c. em referência ao modelo de participação dos cidadãos nas decisões da esfera da pólis.

Em verdade, o mundo grego não constituía àquela época uma unidade homogênea a ponto de permitir a generalização sendo caracterizado por inúmeras cidades-estado que, durante um período da história conhecido por século de Péricles<sup>19</sup>, chegaram a estar sob a influência de Atenas, cidade-estado efetivamente responsável por instaurar o embrião da democracia.

---

<sup>19</sup> Também denominada idade de ouro ateniense, constitui o período compreendido entre o cerco de Samos, em 439 a.c., e a derrota dos gregos na batalha da Queroneia, frente ao exército

A “democracia grega” constituía, portanto, um modelo ateniense que se firmou com a ascensão de Clístenes à função de arconte (líder civil) de Atenas em 509 a.c. e perdurou cerca de 2 séculos até que sucumbisse à dominação pelo império macedônico.

Neste período as estruturas políticas daquela cidade-estado fundavam-se nas deliberações da Eclésia, assembleia que reunia em sessões públicas, livres e divulgadas com antecedência, os “cidadãos atenienses” aos quais era deferido o direito de se manifestar e decidir por meio de voto direto acerca dos assuntos mais relevantes da pólis, tais como a instituição de leis, tratados, realização de obras públicas, questões orçamentárias, julgamento de crimes de natureza política, estabelecimento de guerras e celebração da paz.

À Eclésia, como instância máxima do poder ateniense, cabia ainda a função de supervisionar as magistraturas, assim entendidas as funções específicas ocupadas por cidadãos gregos em outras instâncias de poder representativo<sup>20</sup> tais como a Bulé, o Areópago e a Helieia.

De um modo geral, os cargos eram acessados por sorteio entre os “cidadãos atenienses” e investidos por tempo determinado (em regra 1 ano), com vedação ao acúmulo de funções e à recondução no mesmo cargo, salvo algumas magistraturas específicas para as quais era adotada a eleição tendo em conta serem exigidas habilidades especiais como as atinentes à função de estrategista (general), comandante de cavalaria, arquiteto da cidade e superintendente do abastecimento de águas.

Nota-se, portanto, que a democracia de Atenas é a democracia direta, assim entendida a que viabiliza o exercício do poder pelos cidadãos por meio da livre manifestação em arena apropriada e decisão baseada no voto, não sendo este, no entanto, o critério de acesso às funções representativas que, como destacado, baseavam-se em sorteio, o que na perspectiva dos atenienses era o

---

macedônio de Filipe II, em 338 a.c. Péricles foi um importante estrategista, político e orador ateniense.

<sup>20</sup> Bulé: conselho que reunia 500 cidadãos responsáveis por preparar os assuntos da Assembleia, redigir decretos e zelar pelo cumprimento de suas deliberações; Areópago, tribunal mais antigo de Atenas e, originalmente o conselho dominante da pólis que regulava assuntos religiosos e judiciários, mas teve seu poder diminuído pela Bulé; Helieia: tribunal popular constituído de cidadãos atenienses ao qual incumbia julgar ações privadas e públicas.

método que mais prestigiava a isonomia e afastava o aprisionamento da função por quem viesse a acumular poder político ou econômico capaz de influenciar a escolha em processos eleitorais.

A crítica a esta experiência de democracia reside na limitação da participação popular àqueles que atendiam à condição de “cidadãos atenienses”, notadamente, homens livres, maiores de idade, filhos de pai e mãe atenienses, critérios estes que excluía a participação da grande maioria dos habitantes da cidade por não contemplar mulheres, escravos e estrangeiros.

No mesmo período em que tem início a democracia ateniense instaura-se na civilização romana da antiguidade clássica o regime político denominado República em referência à ideia de coisa (*res*) e pública (*publicus*) ou de tratar o governo como negócios do povo.

Nesta fase da história romana situada entre 509 e 27 a.c. (quando enfim se conclui a transição para um período conhecido como Império), as instituições políticas viabilizaram a participação dos cidadãos romanos na condução do governo, igualmente, por conferir o direito à manifestação e à decisão pelo voto em questões relacionadas à coletividade.

O modelo romano, tal qual o ateniense, consistia na participação dos cidadãos em assembleias, também reuniões públicas e abertas que tinham lugar no fórum, em que nos primeiros momentos da República o voto era deferido apenas àqueles indivíduos que ostentavam a condição social de patrícios (aristocracia romana).

Como fruto dos embates havidos entre os diferentes estratos da sociedade romana, o direito ao voto foi, depois, estendido ao povo em geral (os plebeus), isto é, aos homens livres que portavam a cidadania romana, mas não integravam o estrato da aristocracia.

Além da já apontada crítica à limitação de participação materializada pela restrição ao voto de mulheres e escravos, a República Romana traduziu-se em experiência democrática deveras restrita, especialmente se consideradas as dimensões territoriais que o seu domínio atingiu e a preservação de um único lugar em sua cidade sede para as deliberações.

Com efeito, ainda que no período de expansão territorial alguns dos povos anexados por Roma passassem a ostentar o título de cidadãos romanos, já que era prática daquela instituição atribuir cidadania aos conquistados que não eram feitos escravos, e este fato ampliasse o universo de eleitores, a limitação concreta que se impunha ao exercício dos direitos inerentes era a distância entre os locais que eles habitavam e o fórum romano.

Estes, pois, os fenômenos reiteradamente apontados como origens da democracia, sendo certo que após o fim da experiência romana identificado em meados do ano 135 a.C., data em que iniciaram as tensões sociais que culminariam com o fim da fase da República, até o período das chamadas revoluções liberais do séc. XVIII o “mundo ocidental” praticamente desconheceu a democracia.

Tal afirmação, todavia, só não é integralmente apropriada diante da constatação da existência de incipientes formações democráticas no contexto das cidades-estado do norte da Itália por volta dos anos 1.100 d.c., nas quais a participação popular inicialmente conferida às classes mais abastadas da nobreza e dos grandes proprietários chegou a ser expandida para emergentes e integrantes de uma classe média de artesãos.

Estas formações, contudo, feridas de morte pelo declínio econômico, corrupção e subtração do poder por oligarquias, rapidamente cederam a um expressivo rival que nos primórdios de sua instauração chegou a contar com o apoio da nascente classe burguesa, os estados nacionais, e com eles os monarcas que passaram a titularizar o poder.

Diga-se o mesmo em referência às experiências pouco conhecidas de exercício democrático pelos vikings, destacada na obra de Robert Dahl<sup>21</sup> que dá conta da realização, entre os anos 600 a 1.000 d.C., de assembleias de homens livres desta etnia para deliberar acerca de interesses coletivos em regiões da Escandinávia (atualmente territórios da Dinamarca, Suécia e Noruega).

Segundo o autor, as Tings, assembleias judiciais em norueguês, ocorriam em campos abertos demarcados por grandes pedras verticais e tinham por objetivo a resolução de disputas, discussão e deliberação sobre leis,

---

<sup>21</sup> DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 28.

adaptações ou mudança da religião vigente e até mesmo escolha ou aprovação de reis sob o juramento de fidelidade às deliberações da assembleia.<sup>22</sup>

Dahl destaca ainda a existência da noção da igualdade entre os vikings livres que, além de nortear a realização das Tings, fê-los constituir, no ano de 930 d.c., assembleia de caráter nacional, a Althing, que permaneceria fonte da legislação islandesa por trezentos anos até a Islândia ser subjugada pela Noruega, constituindo, em sua percepção, o gérmen dos parlamentos nacionais.<sup>23</sup>

Sem desconsiderar a relevância desta experiência viking, acredita-se, contudo, que o exemplar mais genuíno da origem moderna das democracias representativas é, sem dúvida, o parlamento da Inglaterra da idade média.

Com efeito, este arranjo institucional surgido poucos anos após a imposição da Carta Magna ao monarca inglês, mais especificamente no bojo das assembleias convocadas durante o reinado de Eduardo I, entre 1272 e 1307, derivou, ao fim do séc. XVII, para um sistema constitucional em que rei e parlamento constituíam limitações recíprocas à autoridade um do outro.

Trata-se do governo representativo inglês em que a ideia de exercício do poder pelos cidadãos de forma direta cede espaço ao instituto da representação mediante escolha por eleições livres daqueles que deveriam integrar a Câmara dos Comuns, verdadeiro contrapeso à Casa dos Lordes, composta da representação da aristocracia hereditária inglesa, e que juntas impor-se-iam como Poder Legislativo a limitar os poderes da monarquia.

Este modelo surgido da ideia de que os governos careceriam de consentimento para impor exações tributárias evoluiu para a concepção de que as leis em geral também necessitavam de tal concordância, redundando, por fim, na ideia de que o fundamento do governo há que ser o próprio povo.

Não demorou muito até que esta ideia associada à de igualdade entre os homens inspirasse outras nações, especialmente a que se erigiu a partir das treze colônias inglesas na América do Norte e cujas dimensões territoriais combinavam perfeitamente com o modelo de eleição de representantes para

---

<sup>22</sup> DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 30.

<sup>23</sup>*Ibid.*, p. 30.

integrar não mais o parlamento de um regime monárquico, mas sim o de uma república, a dos Estados Unidos que começava a surgir em 1776.

Desta breve enunciação dos fenômenos de governo identificados com a ideia de democracia atesta-se a afirmação feita alhures de que o termo se desdobrou para significar realidades completamente distintas em diferentes momentos da história, albergando desde a democracia direta dos atenienses até a democracia representativa inglesa e americana que depois proliferou entre os estados contemporâneos.

Verifica-se, outrossim, que as diferentes acepções do vocábulo foram demonstradas no campo da realidade empírica, isto é, referem-se a experiências concretas de governo e não a um modelo ideal de democracia concebido sob os auspícios de seus teóricos.

Neste momento, portanto, cabe voltar a investigação para o campo teórico, buscando situar a democracia à luz de alguns clássicos.

## 1.2 A EVOLUÇÃO DAS IDEIAS SOBRE A DEMOCRACIA

No campo do direito, praticamente todas as obras do constitucionalismo ocupam-se, logo em suas primeiras páginas, de traçar definições teóricas acerca da democracia com vistas a subsidiar a ideia de Estado Democrático de Direito, da mesma forma que qualquer bom livro de Teoria Geral do Estado ou de Ciência Política o faz em seus capítulos introdutórios lançando os fundamentos desta disciplina.

Desta feita, a presente tese poderia seguir valendo-se de um sem número destas definições, muitas delas em igual sentido e que, mediante combinação de palavras, uso de sinônimos e diferenciação de outros modelos ideais permitiria trazer um panorama de tudo quanto se entende por democracia do ponto de vista teórico.

Não parece adequado para o propósito desta análise proceder de tal forma, sendo oportuno sintetizar em breves palavras as diversas correntes de pensamento acerca do assunto ao longo dos tempos e, a seguir, debruçar-se sobre a ideia contemporânea de democracia.

Seguindo este propósito, e por uma questão metodológica, convém agrupar as diferentes correntes que tratam da democracia sob o manto de três grandes tradições do pensamento político,<sup>24</sup> que se convencionam nominar tradição clássica, medieval e moderna, de certa forma coincidentes com os momentos históricos já explorados em tópico anterior.

A tradição clássica, usualmente apresentada como aristotélica, encontra fundamento na obra deste autor grego<sup>25</sup> que estabeleceu uma tipologia de três formas de governo que, a depender do modo como o detentor do poder o exerce, materializam as espécies puras ou corruptas, dando origem a seis: Monarquia, Aristocracia, República, Tirania, Oligarquia e Democracia.<sup>26</sup>

Em apertada síntese, o referido filósofo identificava a possibilidade de exercício do poder por uma única pessoa, por um grupo de poucas ou por todos os cidadãos e classificava estas três formas de governo tendo em conta o critério que consiste em saber em favor de quais interesses o governo é conduzido, se do interesse próprio do governante ou se do interesse geral.

Daí resulta que o governo de um só indivíduo exercido em favor dos interesses gerais constitui a forma pura da Monarquia, ao passo que se exercido no interesse próprio do governante degenera-se para a forma corrupta da Tirania; o governo de poucos que buscam interesses gerais constitui a Aristocracia e seu modo degenerado é a Oligarquia e, finalmente, o governo de todos, ou do povo, em favor dos interesses gerais recebe a alcunha de República, ao passo que sua forma corrupta é a Democracia.

Veja-se que o termo Democracia de acordo com esta tradição clássica é associado à forma degenerada do governo do povo que se traduz na ideia de que o exercício do poder assumido pela massa se faz em favor do interesse próprio da camada que o detém e não do interesse geral; neste caso a ideia é de que serão

---

<sup>24</sup> ZUCCHINI, Giampaolo. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônico, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2007. p. 319.

<sup>25</sup> Cf. ARISTÓTELES. *Política*. 6. ed. Tradução Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2006. (Coleção a obra prima de cada autor, 61). p. 63-75.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 63-75.



privilegiados interesses dos pobres em contraposição aos interesses de outros grupos que não integrem esse estrato social.

É bem verdade que no modelo em destaque a defesa de interesses próprios se faz em favor da parcela mais expressiva da população em termos numéricos, mas não por isto deixa de ser sectário e, portanto, representa a forma corrompida da tipologia traçada por Aristóteles.

O que se percebe, então, é que ainda que em Atenas o governo concretamente instaurado na antiguidade clássica fosse a democracia, a tradição teórica grega tratava esta forma de governo como espúria, sendo atribuível a Platão a crítica mais incisiva ao modelo sob o argumento de que não se pode conceber que um governo guiado por indivíduos sem instrução e discernimento consiga produzir bons frutos.

O citado pensador, cuja tipologia adotada assemelha-se à aristotélica, descreve a democracia como o regime político que “nasce quando os pobres, após haverem conquistado a vitória, matam alguns adversários, mandam outros para o exílio e dividem com os remanescentes, em condições paritárias, o governo e os cargos públicos, sendo estes determinados na maioria das vezes por sorteio”.<sup>27</sup>

Na concepção platônica a melhor forma de governo é a aristocracia que se constitua de filósofos, ou seja, indivíduos livres que, não precisando buscar o próprio sustento, dispusessem de tempo para as ciências e as artes, e que, portanto, acumulando conhecimento poderiam aplicar seus dotes na formação de um governo virtuoso que atendesse aos interesses gerais.

Platão entendia o governo de muitos como a forma menos boa das boas e a menos má das más pois se por um lado a pulverização do poder não permitiria que se produzissem males como aqueles que derivam do seu exercício de forma abusiva por tiranos ou oligarcas, por outro não geraria os benefícios em razão da dificuldade de produzir decisões num ambiente tão fraturado.

---

<sup>27</sup> ZUCCHINI, Giampaolo. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2007. p. 320.

A tradição medieval, situada um pouco mais adiante na escalada histórica, pode, em verdade, ser tratada como romano-medieval pois baseia-se na ideia de soberania popular extraída do *Digesto*, especialmente das passagens de Ulpiano em que se manifesta o pensamento de que “o príncipe tem autoridade porque o povo concedeu”.

Tal ideia de que a fonte originária do poder é o povo constitui, portanto, a essência do debate sobre democracia na tradição medieval e é aperfeiçoada, já na baixa idade média, em obra pouco explorada de Marsílio de Pádua<sup>28</sup> que trata do poder soberano como base de um princípio de fazer leis inerente exclusivamente ao povo.

Nos escritos de Marsílio é possível identificar a menção ao executivo como mero instrumento da ação do governo cujo poder fundante tem como causa o legislativo, percepção esta que orientaria, mais tarde, as teorias sobre divisão dos poderes dos séculos XVII e XVIII.<sup>29</sup>

Assim, instaurada a premissa da soberania e admitida a sua atribuição a um governo para exercício de prerrogativas executivas os debates que se travavam neste período tinham como foco cuidar da extensão desta transferência, isto é, de definir se a mesma se operava em caráter definitivo ou revogável.

Esta discussão inspiraria, mais tarde, já nos primórdios da tradição moderna, a posição de Jean Bodin que distingue formas de Estado e de Governo tendo em conta critério que considera distintos os conceitos de titularidade e exercício da soberania.<sup>30</sup>

Com efeito, este teórico do absolutismo, embora considerasse o monarca titular do poder fundado na graça de Deus, partindo da ideia de soberania desenvolvida na tradição medieval, formula um modelo que diferencia seu real detentor daquele que a exerce e promove um verdadeiro sincretismo com as formas de governo da tradição clássica o que lhe permite conceber diferentes combinações de governo.

---

<sup>28</sup> PÁDUA, Marsílio. *O defensor da paz*. Petrópolis: Vozes, 1997. Discurso I, capítulo XII e XIII.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> BODIN, Jean. *Os seis livros da república*: livro segundo Tradução José Carlos Orsi Morel, revisão José Ignácio Coelho Mendes Neto. São Paulo: Ícone, 2011. cap. 1.

Na concepção de Bodin, por exemplo, é possível cogitar da existência de uma monarquia democrática, em que o poder é de titularidade do rei mas seu exercício é por ele distribuído em outras funções públicas ou, até mesmo, de uma democracia aristocrática, em que o poder de titularidade do povo tem seu exercício delegado a um grupo específico de indivíduos cujo exemplo mais significativo na opinião do próprio autor é o da república romana.<sup>31</sup>

Aliás, oportuno frisar que a transição entre estas tradições de pensamento não ocorre de modo abrupto, mas sim mediante um lento aperfeiçoamento das ideias e fixação de novos conceitos.

Tal constatação resta evidente na obra de Rousseau, expoente da tradição moderna, que assume a ideia de República como a organização do povo num corpo político materializado pelo contrato social, mas sem abandonar as categorias de governo da tradição clássica,<sup>32</sup> inclusive a democracia, promove clara adaptação das ideias de Aristóteles tratando-as como meras formas pelas quais se exerce o executivo.

No mesmo sentido, verifica-se que a ideia de soberania popular forjada na tradição medieval é incorporada pelo pensamento de Rousseau<sup>33</sup> constituindo elemento fundante do Estado que para ele só pode ser uma República, afastando-se, portanto, do conceito de estado qualquer outra formação que promova em algum nível a concentração de poder.

A formalização da tradição moderna, contudo, encontra seu fundamento e descrição mais expressiva na obra política de Maquiavel que, de forma categórica, instaura a ideia de República ao afirmar logo nas primeiras linhas de *O Príncipe* que “[...] todos os Estados, todos os domínios que tiveram e tem o império sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados”.<sup>34</sup>

Daí porque se falar em tradição republicana moderna segundo a qual as formas históricas de governo são essencialmente duas: Monarquia e República,

---

<sup>31</sup> BODIN, Jean. *Os seis livros da república*; livro segundo. Tradução José Carlos Orsi Morel, revisão José Ignácio Coelho Mendes Neto. São Paulo: Ícone, 2011.

<sup>32</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*. Tradução Antônio de Pádua Danesi, revisão Edison Darci Heldt. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 80.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>34</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Tradução Maria Júlia Goldwasser, revisão Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 3.

sendo a significação de democracia reposicionada para a condição de uma das formas de república da qual a aristocracia é outra.

Neste giro, República passa a representar toda a forma de governo em que o poder não está concentrado nas mãos de uma só pessoa, mas sim, distribuído em diversas esferas em contraposição à ideia de concentração da forma monárquica.

Esta, inclusive, a terminologia adotada na obra de Montesquieu que admite não duas, mas três formas de governo: República, Monarquia e Despotismo.<sup>35</sup>

A democracia é então ressignificada passando a ser compreendida como um método de governo que viabiliza a participação popular no contexto de um Estado em que o regime adotado tenha por fundamento a soberania do povo e o exercício do poder se efetive de forma diluída em instâncias em que ele possa atuar direta ou indiretamente.

Tal processo de ressignificação da democracia coincide com o período de surgimento das primeiras ideias de exercício do poder por meio do instituto da representação,<sup>36</sup> solução encontrada para fazer frente à necessidade de garantir a participação popular em governos com vasto território.

Neste contexto, aos poucos a questão da democracia vai perdendo seu caráter essencialmente ideológico, centrando-se a discussão sobre o formato do procedimento para a tomada de decisões em ambiente coletivo, seja no que respeita à própria decisão a ser tomada no contexto de seu exercício de modo direto, seja no tocante à escolha de corpos representativos que se incumbirão desta tomada de decisões.

Trata-se do viés contemporâneo de abordagem da democracia que exige a análise mais acurada a seguir empreendida, para melhor estabelecimento das necessárias bases do presente trabalho.

---

<sup>35</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *Do espírito das leis*. Tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010. p 27-36.

<sup>36</sup> Sobre o assunto ver MILL, Stuart. *O Governo representativo*. Tradução Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. São Paulo: Escala, 2006.

### 1.3 A PERSPECTIVA CONTEMPORÂNEA – O MODELO DE ROBERT DAHL

Inúmeras são as obras que cuidam do tema da democracia sob uma perspectiva contemporânea, de modo que colacioná-las aqui extrapolaria o limite a que se propõe a presente tese.

Tendo em vista, contudo, o necessário cotejo que almeja promover, não poderia este ensaio furtar-se da análise da teoria de Robert A. Dahl, sem, evidentemente, a pretensão de aprofundar-se nas ideias de tal pensador, mas sim de extrair sua essência para os fins aqui colimados.

A vasta produção deste cientista político norte-americano acerca da democracia encontra melhor síntese na obra “Sobre a Democracia” em que, antes de empreender análise de diversas manifestações concretas deste modo de governo, o autor sentencia não haver um crescente linear em seu histórico que, se comparado com a trilha de um viajante, afigura-se como a travessia de um extenso deserto quebrado por pequenos morrinhos e, ao fim, uma longa subida.<sup>37</sup>

A alegoria traduz perfeitamente o histórico traçado em tópico anterior e serve para introduzir a ideia de que, diferente do que se poderia imaginar, não houve uma evolução regular do fenômeno democrático, mas sim o seu aparecimento e reaparecimento em momentos distintos da história sempre que presentes algumas condições que o autor identifica como favoráveis, a saber: (i) uma identidade comum do grupo de cidadãos; (ii) pouca interferência externa; e (iii) um firme pressuposto de igualdade entre eles.<sup>38</sup>

Também reforça a percepção igualmente já demonstrada de que não há um sentido único para o termo e que, tendo em conta um conteúdo mínimo relacionado à soberania do povo e participação popular no governo, mais importante do que as definições sobre democracia é constituir um conjunto de regras e princípios que determinará como se dá a tomada de decisões.

---

<sup>37</sup> DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 19.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 20.

Daí resulta a enunciação de 5 critérios<sup>39</sup> capazes de constituir um processo democrático cujo traço fundamental é o de que todos os membros deverão ser tratados pelo ordenamento jurídico como iguais sob o aspecto político, a igualdade perante a lei.

O primeiro deles consiste em assegurar a participação efetiva de todos os membros nos processos decisórios, o que significa dizer que todos devem ter oportunidade de expressar livremente suas opiniões como dimensão de sua liberdade e como medida de formar o convencimento dos demais em relação às posições e interesses defendidos.

O segundo critério refere-se à igualdade de voto que se traduz na ideia de conferir oportunidades iguais e efetivas de que todos se manifestem votando e, ainda que os votos apresentados sejam contados como iguais para a formação do resultado.

O terceiro consubstancia-se em oportunizar o entendimento esclarecido de todos os membros, o que significa conferir a todos iguais condições de aprendizado e conhecimento sobre as questões em debate, evidentemente dentro de limites razoáveis de tempo. O pressuposto aqui é o de que a convicção seja formada mediante entendimento adequado sobre o assunto especialmente no sentido de que o voto busque atingir a melhor solução possível.

O quarto critério é enunciado como controle do programa e planejamento e consiste em conferir aos cidadãos a oportunidade de escolherem quais as questões que devem ser colocadas em pauta para discussão e inclusão no planejamento, ficando todas elas sempre abertas à mudança, ou seja, não se criando nenhum obstáculo à discussão ou deliberação qualquer que seja.

Sobre o quarto critério releva esclarecer que se trata de medida indispensável a evitar a captura do processo por meio da definição de pautas por um eventual grupo mais restrito que, se ficasse responsável por sua formação, seguramente, buscaria a defesa dos interesses deste grupo, jamais permitindo discussões que tendessem a feri-los.

---

<sup>39</sup> DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 49.

Por derradeiro, o quinto critério diz respeito a conferir a todos ou ao maior número possível de adultos, independentemente de qualquer distinção (gênero, credo, raça, instrução), o pleno exercício dos direitos de cidadão, notadamente de votar e ser votado.

Este último critério comporta maior detalhamento na medida em que Dahl lhe atribui dois capítulos inteiros<sup>40</sup> nos quais procura apontar as razões que justificam um tratamento igualitário dos indivíduos na dimensão do exercício do voto apresentando-as sob duas óticas distintas.

Sob a ótica da igualdade intrínseca, assim compreendida a concepção de que do ponto de vista moral os indivíduos são iguais entre si, baseia-se em argumentos: de ordem religiosa e moral (a maioria das crenças e sistemas morais reconhecem esta igualdade); de fragilidade de um princípio que pregasse o contrário; de aceitabilidade deste modelo e até mesmo de prudência.

Sob a ótica da competência cívica que propugna o postulado de que todos os adultos têm igualmente condições de julgar o que é melhor para seus interesses e que possuem o direito de agir conforme seu próprio juízo.

Esta perspectiva opõe-se frontalmente ao pensamento platônico trazido em tópico anterior que embasa a teoria do rei filósofo, ou seja, a ideia de que a tarefa de decidir e governar deve ser entregue aos mais preparados.

Os argumentos de Dahl a este respeito, em apertadíssima síntese, referem-se às ideias de que: (i) embora a opinião de especialistas deva ser levada em conta para as decisões, o ato de decidir traduz um juízo de conveniência que não cabe ser relegado a terceiro; (ii) o bom governo de um estado exige muito mais do que conhecimento técnico especializado; e (iii) não há ninguém inequivocamente mais preparado para governar o estado a ponto de se lhe atribuir a autoridade completa neste tocante.

Acrescenta-se a isso a ideia trazida pelo autor de que este último critério constitui um postulado da democracia sob a lógica de que a exclusão de certos indivíduos do processo democrático certamente fará com que seus interesses não

---

<sup>40</sup> DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 73-94.

sejam adequadamente defendidos, valendo-se para sustentar tal assertiva a observação empírica.

Esta sucinta exposição do pensamento de Dahl demonstra que, ao se ocupar do estudo das condições para a constituição de uma democracia e apontar critérios inerentes à sua existência, o autor acaba por enfrentar de modo bastante natural os intrincados problemas da liberdade e da igualdade, apresentando de maneira satisfatória um panorama para o exercício direto da democracia e lança as bases para tratar do seu exercício pela via indireta.

E é exatamente neste campo da democracia representativa que Dahl desenvolve seu mais percuciente trabalho cunhando a expressão Poliarquia que é rapidamente assumida e difundida nos meios acadêmicos como síntese para a democracia representativa moderna.

Na linha de sua preocupação com os critérios<sup>41</sup> que tornam um processo democrático e afirmando que arranjos evoluem para práticas que se ultimam em instituições o autor ocupa-se da investigação sobre quais instituições políticas são imprescindíveis a uma democracia em grande escala e identifica as seis a seguir apresentadas:

1. Funcionários eleitos
2. Eleições livres, justas e frequentes
3. Liberdade de expressão
4. Fontes de informação diversificadas
5. Autonomia para as associações
6. Cidadania inclusiva

Veja-se que a reforçar a ideia de soberania popular o termo empregado na primeira das instituições é eleição dos “funcionários mais importantes” e baseia-se na ideia de que, em grandes dimensões territoriais, a única solução viável, embora o próprio Dahl reconheça bastante imperfeita, é a de que os cidadãos escolham seus representantes e os mantenham mais ou menos responsáveis em virtude do pleito realizado e dos futuros.

---

<sup>41</sup> DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 99.



Mais do que escolher, a segunda instituição democrática refere-se à higidez do processo eleitoral fixando que ele seja pautado pela liberdade dos cidadãos, o que significa que não estejam submetidos a nenhuma espécie de opressão, pela justeza, que se traduz na ideia de que os votos sejam devidamente contados como iguais, e pela periodicidade das eleições, que constitui garantia aos cidadãos de que continuem no controle do planejamento pela possibilidade de substituir a representação em eleição futura.

A terceira instituição democrática, a liberdade de expressão, além de constituir uma das dimensões da liberdade dos indivíduos (direito intrínseco à concepção liberal de Estado) está logicamente relacionada ao critério da participação efetiva, não sendo imaginável que alguém participe sem se expressar; mas está também intimamente relacionada à possibilidade de transmitir e adquirir compreensão sobre os temas no sentido de se convencer e buscar adesão dos demais indivíduos.

Também como medida de obter entendimento esclarecido sobre os temas revela-se como fundamental a quarta instituição democrática que é a existência de fontes diversificadas de informação, isto é, a ausência de controle do governo ou de quem quer que seja sobre os meios de comunicação e a existência de múltiplas fontes; a ideia aqui é a de que os cidadãos tenham elementos para formar sua convicção da forma mais ampla e livre possível podendo cotejar notícias e dados transmitidos sob os diversos enfoques.

A quinta instituição democrática consiste na autonomia para as associações o que pressupõe a liberdade de sua constituição, organização e funcionamento e se traduz na concepção de que os indivíduos na defesa de seus interesses podem buscar unirem-se aos demais que compartilham as mesmas visões ou necessidades com vistas a constituir corpos mais orgânicos de expressão e pressão.

É com base nesta instituição que se admite a formação de partidos políticos e de grupos de interesses dos mais variados matizes que, além de atuar e influenciar processos eleitorais, possam manter as discussões de relevantes temas em períodos que não propriamente os de eleição, além, evidentemente, de se prestarem a ser fontes de informação e formação cívica.

Por derradeiro, a sexta instituição, a da cidadania inclusiva refere-se à ideia de que a todos os adultos com residência permanente no país e sujeitos às suas leis sejam reconhecidos todos os direitos inerentes à efetivação das cinco instituições precedentes e é decorrência lógica do critério da inclusão que tem como fundamentos a igualdade intrínseca e a capacidade cívica já explorados.

As diretrizes fixadas no modelo traçado por Dahl são deveras abrangentes, revelando-se verdadeiros pressupostos de um processo democrático encampados pela presente tese.

Não se pode olvidar, contudo, que é no plano da materialização de tais critérios que se verificam os problemas e limites à sua maximização, isto é, no que pertine, por exemplo, a eleições livres e justas, a liberdade e justiça do processo afere-se em face de uma série de elementos concretos que condicionam o processo de disputa.

É dizer, as eleições serão tão mais livres e justas quanto mais includente for o sistema político e quanto maior for a paridade de armas na competição entre os agentes políticos em disputa.

Ultrapassada a questão de certa conceituação sobre democracia e sobretudo aproveitando a perspectiva da paridade de armas na arena de combate da democracia, importante trazer mais elementos sobre a relação da democracia com as igualdades e desigualdades humanas, com especial atenção às perspectivas econômica e social, passando, portanto, pelas teorias liberais, marxistas e das elites.

Insta consignar que esses três tratamentos subsequentes do tema são fundamentais para os reais contornos do impacto do financiamento na política, condições para o bom desenvolvimento da tese.

#### 1.4 A DEMOCRACIA E A TEORIA LIBERAL

Até o presente momento, discorreu-se sobre o conceito de democracia e suas diferentes acepções históricas, desde a sua nascente nas cidades-estados gregas às idealizações de bases fundamentais do modelo democrático visionado por Robert A. Dahl.

Neste tópico dar-se-á um enfoque diverso, mas complementar às análises anteriormente feitas. Trata-se de um aprofundamento dos principais pensadores do liberalismo, extraindo-se desses autores e dessa corrente filosófica os fundamentos e as consequências relativas ao modelo democrático, com a (des)igualdade, em suas diversas perspectivas.

Assim, a análise da democracia e das desigualdades sociais sob a ótica do liberalismo parte de um primeiro problema teórico que diz respeito a circunscrever a própria ideia de liberalismo, termo atualmente em voga e que, justamente por seu uso disseminado e sem rigor, ganhou uma grande amplitude de sentido.

Apontando para a dificuldade de erigir uma definição de liberalismo, Gianfranco Pasquino<sup>42</sup> destaca que tal termo pode, conforme o caso, indicar um partido ou um movimento político, uma ideologia política ou metapolítica (ou uma ética), uma estrutura institucional específica ou a reflexão política por ela estimulada para promover uma ordem política mais satisfatória, que viria a ser, a ordem liberal.

Mais adiante em sua obra, após oferecer uma definição tida como bastante genérica de “[...] fenômeno histórico que se manifesta na Idade Moderna e que tem seu baricentro na Europa”,<sup>43</sup> o autor busca definir o termo pela investigação do adjetivo que lhe corresponde, qual seja, liberal.

Assumindo essa trilha, contudo, persiste a indefinição na medida em que se percebe que a palavra “liberal” assume diferentes conotações em países distintos: em alguns (Inglaterra, Alemanha), indica um posicionamento de centro, capaz de mediar conservadorismo e progressismo, em outros (Estados Unidos), um radicalismo de esquerda defensor agressivo de velhas e novas liberdades civis, em outros ainda (Itália), designa os que procuram manter a livre iniciativa econômica e a propriedade privada.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> PASQUINO, Gianfranco. Liberalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mònaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2007. p. 687.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 687.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 688.

A ambiguidade do termo além do uso corrente, deve-se, certamente, à sua aplicação nos mais diversos contextos disciplinares.

É possível cogitar um liberalismo jurídico que se ocupa principalmente de determinada organização do Estado capaz de garantir os direitos do indivíduo; de um liberalismo político em que manifesta com força o sentido da luta política parlamentar; ou também de um liberalismo econômico identificado com os valores da pouca interferência estatal nesse domínio.

A indefinição persiste e se acentua quando analisada a reflexão do adjetivo liberal para o correspondente substantivo, liberdade, cuja ideia, pelo próprio léxico, constitui elemento nuclear do liberalismo.

É que o termo liberdade se refere ao agir livre e, segundo Pasquino,<sup>45</sup> encontra no pensamento filosófico contemporâneo três distinções, a liberdade natural, a racional e a libertadora.

A liberdade natural é a descrita por Hobbes ao definir o homem em estado de natureza ou por Freud ao situar no princípio do prazer o instinto constitutivo da natureza humana.

A seu turno, a liberdade racional encontra-se na linha de pensamento que acredita que o instrumento da liberdade é o conhecimento, ou seja, algo radicalmente oposto ao instinto, alinhando-se às reflexões de Rousseau.

A terceira, a liberdade libertadora, participa das duas outras acepções de liberdade enfatizando que a verdadeira liberdade não reside na espontaneidade natural, e sim na emancipação ética do homem, mas não reconhece a existência de um critério objetivo para determinar o que seja o bem e o mal. Deste modo, a verdadeira liberdade consistiria nas possibilidades do homem escolher, manifestar e difundir seus valores morais ou políticos, a fim de realizar a si próprio.

Pasquino segue sua análise do liberalismo trilhando um longo percurso que passa pela desmistificação de certos preconceitos e sua identificação com a

---

<sup>45</sup> PASQUINO, Gianfranco. Liberalismo. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mònaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2007. p. 691.

civilização moderna e a burguesia até encontrar termo na análise das etapas do Estado Liberal e sua situação na atualidade.<sup>46</sup>

Tão longa quanto a trajetória seguida pelo autor para definir o liberalismo é a lista de pensadores que se filiam a esta corrente, o que torna ampla a diversidade de abordagem que a questão da democracia e das desigualdades ganha sob o manto deste pensamento político.

A linha adotada neste tópico, pois, é a de visitar a obra daqueles mais expressivos autores para concatenar o desenvolvimento do liberalismo com as ideias de democracia e desigualdade, buscando identificar as bases em que se estabelece essa correlação no âmbito do pensamento liberal.

A obra de John Locke é seminal no tocante à apreensão dos aspectos fundamentais da doutrina liberal.

Gestada no bojo das ebulições sociais, políticas e religiosas pelas quais passava a Inglaterra na segunda metade do séc. XVII, a principal delas, o Segundo Tratado sobre o Governo Civil foi publicado naquele país em 1690, já sob a égide do regime surgido com o triunfo da Revolução Gloriosa.

O mencionado movimento político que teve origem nas tensões entre o parlamento e o rei culminou com a deposição de Jaime II, pondo fim a um regime de caráter absolutista e elevando ao poder Guilherme de Orange (Guilherme III), na condição de monarca sujeito ao parlamento e à *Bill of Rights* de 1689.

A obra é apontada como justificação *ex post facto* da citada Revolução e fundamenta a deposição de Jaime II com base na doutrina do direito de resistência e a entronização de Guilherme III baseada no consentimento do povo, materializado pelo apoio do parlamento.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> PASQUINO, Gianfranco. Liberalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mònaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2007. p. 686-705.

<sup>47</sup> MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1989. v. 1, p. 82.

Neste ensaio, Locke, tal como o fizera Hobbes em “Leviatã”, adota uma concepção jusnaturalista em que parte do estado de natureza e, pela mediação do contrato social, realiza a passagem ao estado civil.

Conveniente a respeito do estado de natureza transcrever as próprias palavras do autor:<sup>48</sup>

Para entender o poder político corretamente, e derivá-lo de sua origem, devemos considerar o estado em que todos os homens naturalmente estão, o qual é um estado de perfeita liberdade para regular suas ações e dispor de suas posses e pessoas do modo como julgarem acertado, dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir licença ou depender da vontade de qualquer outro homem. [...] Um estado também de igualdade, onde é recíproco todo poder e jurisdição, não tendo ninguém mais que qualquer outro.

Como é de se observar, na concepção de Locke, diferentemente do estado de natureza hobessiano caracterizado pela guerra de todos contra todos, este estágio, que precede o civil, é marcado por relativa paz e harmonia.

Trata-se de uma situação real pela qual passara, ainda que em momentos distintos, grande parte da humanidade, e na qual se encontravam ainda algumas tribos norte-americanas.<sup>49</sup>

Emergem do excerto destacado o valor da perfeita liberdade de que desfrutam os homens, bem assim a concepção de igualdade entre eles, ambos em vigor já no estado de natureza.

A obra de Locke coloca a questão da liberdade em correlação com a ideia de propriedade e assenta seu raciocínio na premissa de que cada homem é proprietário de si mesmo, do que decorre a conclusão lógica de que pode dispor e conduzir-se de acordo com seus próprios desígnios.

Também divergindo do que preceitua Hobbes, para quem a propriedade é um instituto que nasce após a formação do estado civil, Locke acredita que ela já se insere no bojo dos direitos naturais dos quais o homem desfruta ainda no estado de natureza e da qual a própria liberdade é sucedânea.

---

<sup>48</sup> LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 381-382.

<sup>49</sup> MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1989. v. 1, p. 82. p. 84.

Ocorre que a relativa paz que impera nesse momento prévio à sociedade civil não está isenta de inconvenientes relacionados ao juízo divergente que os indivíduos eventualmente possam fazer acerca do exercício de suas prerrogativas, o que, na acepção do autor conduz a um estado de guerra.

A ofensa à esfera da liberdade e a situação de injustiça que promove desequilíbrio na relação de igualdade nasce exatamente da igual capacidade que todos têm de exercer aquilo que entendem por justiça, derivando da percepção de que ao fazê-lo cada um protege seu interesse.

É justamente essa situação de conflito, marcada pela ausência de um juiz imparcial, capaz de decidir e impor de forma cogente uma posição final acerca dos inúmeros dissídios que possam surgir entre os homens que dá ensejo à figura do contrato social como um elemento de passagem à sociedade civil.

O contrato, nesses termos, é firmado com o intuito de preservar a propriedade e garantir a fruição das liberdades individuais e baseia-se na ideia de igualdade de todos que o pactuam.

Seus contornos na obra de Locke, contudo, são distintos daqueles assumidos no pensamento hobbesiano. Para Hobbes trata-se de um pacto de submissão, pelo qual os homens transferem a um terceiro a força coercitiva, trocando sua liberdade pela segurança proporcionada pelo Leviatã.<sup>50</sup>

Em Locke o contrato é de consentimento, caracterizado pela escolha livre de formar a sociedade civil com vistas a consolidar a proteção aos direitos de propriedade e liberdade de que já gozavam no estado de natureza, restando os indivíduos como fonte última da soberania.<sup>51</sup>

Criado o estado civil, a fixação de suas bases de regulação se dá por meio de um governo cuja forma e cujos métodos de atuação são fixados por decisão dos indivíduos pelo critério da maioria.

Tal governo, que pode ser exercido por um, poucos ou muitos indivíduos caracteriza-se pelo exercício de funções distintas, sendo a legislativa a principal

---

<sup>50</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução Rosina D'Angina. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2018. p. 141.

<sup>51</sup> MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1989. v. 1, p. 82. p. 86.

delas, materialização de um poder supremo, visto que ordenada à tomada de decisões políticas que implicam todos os indivíduos unidos pelo pacto inicial.

O elemento finalístico é fator fundante do pensamento de Locke, isto é, só se justifica a constituição e manutenção de um governo em vista da conservação dos direitos naturais reconhecidos no bojo da comunidade política formada pelo pacto social

Disso resulta um direito de resistência na hipótese de violação das leis e da adoção de atos contrários à propriedade pelo governo constituído; Locke entende que tais medidas colocam o governo em estado de guerra contra a sociedade, cabendo a esta, como forma de proteção, recorrer à força para libertar-se da opressão.

Da breve enunciação das linhas gerais do pensamento desse autor restam patentes alguns pontos fundamentais que representam fio condutor de toda a construção teórica empreendida, a autonomia individual e a igualdade.

Conveniente destacar, ainda, a adoção do individualismo como premissa metodológica que procede a uma clara divisão entre as esferas pública e privada da apreciação do âmbito de ação dos seres humanos.

É dizer, Locke rompe com o tradicional pensamento aristotélico de que a sociedade precede o indivíduo e é imprescindível à realização dele. Para ele os homens viviam originalmente num estágio pré-social caracterizado pela liberdade e igualdade, realçando um individualismo que, segundo ele, lhes é próprio e intrínseco.

Fixados, pois os termos em que se assenta a doutrina de Locke, cumpre, na linha do que se dispõe o presente ensaio, empreender uma apreciação crítica à luz da temática das desigualdades e da democracia, o que implica enfrentar alguns aspectos negligenciados do binômio igualitarismo e ampla liberdade.

De plano calha a constatação, sob a perspectiva histórica, de que o discurso liberal clássico se apresentou como igualitário para romper com o feudalismo e absolutismo.

Isso é, a superação de uma sociedade de estamentos e da supremacia de um poder absoluto exigia a adoção do pressuposto de igualdade entre os



indivíduos, capaz de afastar qualquer noção prévia de diferenciação que as justificasse, ao menos do ponto de vista formal.

Diz-se, ao menos formalmente, porque em sua formulação originária, característica da obra de Locke, o liberalismo restringe a igualdade ao plano político circunscrevendo-a à constituição do contrato social e ao igual direito de participação na formação dos processos majoritários que culminam com a adoção de regras e preferências na sociedade civil constituída.

Cuida-se de uma perspectiva deveras limitada da participação como salvaguarda das liberdades individuais.

Nem se diga que o contrato social, baseado no axioma da igualdade irrestrita dos pactuantes, contém em si uma contradição essencial na medida em que instaura um governo que, mesmo que escolhido pelos integrantes do corpo social, passa a constituir uma classe de indivíduos distinta da massa dos governados, a classe dos governantes.

Dito de outro modo, ao mesmo tempo em que o contrato é uma afirmação da igualdade - indivíduos igualmente capazes de contratar dão seu assentimento à constituição da sociedade civil - é um instrumento de legitimação da desigualdade porque funda uma relação de submissão entre governantes e governados.

Trata-se de um sofisticado mecanismo que partindo de uma situação de absoluta igualdade permite que seja erigida uma relação de mando e obediência que, em última análise, extravasa os limites da constituição do Estado e passa a servir de modelo para o estabelecimento de um sem número de outras relações assimétricas.

A combinação de “liberdade ampla” e igualdade formal sob o manto do “consentimento”, ou seja, a ideia de um contrato espontâneo e isento de vício de vontade, gera uma ficção de igualdade e justiça capaz de amparar as mais cruéis desigualdades.

Tal distorção deve-se ao fato de que o igualitarismo próprio da tradição liberal clássica é temperado pela aceitação de assimetrias sociais que se revelam insustentáveis em face do ideal do pacto livre e entre iguais.

É o exemplo do trabalhador despojado de posses materiais suficientes à sua subsistência que, “de modo livre” e em posição de “igualdade” ao patrão, submete-se a um contrato de trabalho como manifestação de sua “espontânea vontade”.

Ou mesmo o já destacado caso do indivíduo que, submetendo-se a um ordenamento de regras fixadas por um corpo político forjado na “vontade coletiva” emanada do processo eleitoral, abre mão de sua liberdade para ter garantido o convívio social harmonioso.

O aspecto nodal é que a igualdade fundante dessas situações é aquela ideal, do momento primeiro, do plano político, que coloca em igual patamar todos os indivíduos para constituir a sociedade civil e o governo e, no momento imediatamente após, admite a sua diferenciação sob o ponto de vista material.

A operação lógica que permite tal construção encontra-se no argumento de que a desigualdade material seguinte ao ato de fundação da sociedade é o fruto necessário e inevitável das relações entre as pessoas.

É a aceitação do axioma de que, por sorte, por maior capacidade, ou pela combinação de ambos, alguns indivíduos se saem melhor do que os outros.

Decompondo o raciocínio tem-se que todos os seres humanos são iguais em dignidade (premissa de fundo religioso ou baseada na razão), de modo que a sociedade se forma pelo consentimento e o governo pela maioria dos votos com peso igual em relação a cada indivíduo.

Formada a sociedade cria-se um campo de interações autônomas entre os indivíduos que levará, inexoravelmente, ao surgimento de uma distribuição desigual dos bens sociais.

A inexorabilidade desta relação é um reflexo de diferenças naturais de capacidade dos indivíduos, nominada meritocracia pelo discurso liberal clássico.

Assim, a busca por uma distribuição igualitária constitui arbitrariedade incompatível com o sistema de liberdades garantidas aos seres humanos pela adoção de uma perspectiva individualista, própria do pensamento liberal.

Estas noções fundamentais amparadas na doutrina clássica do liberalismo político, aqui identificada com a obra de John Locke, apontam no sentido da proeminência da igualdade formal como substrato da participação política em uma democracia tipicamente representativa.

A correlação que se estabelece, pois, é a de que a igualdade política viabiliza a participação como medida fundamental de um processo democrático cujo fim último é a própria participação e não a promoção de medidas que influam na questão das desigualdades sociais (materiais).

O liberalismo clássico não se ocupa do conteúdo material das preferências manifestadas no processo de escolha e, por consequência, não tem em seu horizonte enfrentar as desigualdades sociais.

É dizer, a ordem jurídica liberal não se preocupa com a forma como as desigualdades afetam a possibilidade de usufruto dos direitos que ela estabelece, justamente porque valida tais desigualdades na ideia de mérito individual dos mais sucedidos, encarando como naturais as assimetrias.

O liberalismo clássico funda-se na autonomia do indivíduo, mas não olha para suas condições de produção e de vida, ignorando as limitações concretas para o exercício das liberdades que reconhece ser fundamentais, bem como no impacto que tais limitações geram na esfera da própria participação política.

Daí porque afirmar-se que a convivência entre direito igual e condições de vida desiguais é uma marca das sociedades liberais.

Nesta perspectiva o papel das finanças públicas e do direito financeiro é o de conduzir-se de forma neutra, garantindo a manutenção do aparato estatal que assegura a liberdade e, no plano da democracia representativa, uma igualdade meramente formal, sem nenhuma interferência na esfera das desigualdades sociais (materiais).

Este, contudo, não é o quadro final da apreciação do tema sob a ótica do liberalismo. Como dito alhures, tal corrente de pensamento é ampla e ganha diferentes conformações ao longo do tempo e nos diversos autores que se inspiram em suas ideias fundantes.

A seguir um contraponto no pensamento de John Rawls.

Como visto, a ausência de uma preocupação mais focada no impacto das desigualdades nas práticas sociais reais constitui a principal fragilidade do pensamento liberal clássico.

Este problema da desigualdade é enfrentado com vigor pela filosofia política liberal na obra de John Rawls cujas formulações colocam em xeque a meritocracia como valor único da criação de desigualdades admissíveis.

Os fundamentos do liberalismo continuam presentes, tais como a primeira percepção de igual dignidade dos seres humanos que funda a igualdade jurídica formal (a igualdade de direitos, igualdade perante a lei), bem assim a liberdade como um valor intrínseco ao indivíduo.

Contudo, a doutrina de Rawls é temperada pela apreciação do conflito distributivo sob uma ótica de possibilidade de transformação do *status quo* orientada por valores éticos de melhoria das condições básicas de exercício dos direitos, o que lhe rendeu críticas dos liberais tradicionais.

A formulação de Rawls é bastante conhecida pelo artifício do véu da ignorância sob o qual todos os indivíduos teriam de se colocar ao constituir a sociedade civil também por um pacto social.<sup>52</sup>

A essência desta ideia é a de que só é possível formular regras e princípios universais e justos para a regulação de uma dada sociedade mediante a adoção de uma posição de neutralidade.

Isto é, os sujeitos formuladores devem despir-se de seus interesses, de sua posição econômica e social, de seus valores e crenças e, admitindo um ambiente de interações que pode produzir desigualdades, adotar princípios que viabilizem o exercício dos direitos pelos quais prima o liberalismo.

Disso resulta a fixação por Rawls de dois princípios da justiça que devem operar em sociedades liberais.

---

<sup>52</sup> RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 146.

O princípio da igual liberdade preceitua que cada pessoa deve ter direito ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para as outras pessoas.<sup>53</sup>

Abrangidos por tal princípio estão as liberdades civis e políticas, tais como as de ir e vir, pensamento, crença, reunião, associação, além, evidentemente, do direito a voto e participação política; posição que até este ponto nada destoa dos valores liberais tradicionais.

O segundo princípio, a seu turno, consiste em inovação de Rawls na corrente liberal, na medida em que enfrenta a questão das desigualdades tentando combinar a noção de respeito igual a todos os indivíduos com o reconhecimento da inexorabilidade das desigualdades materiais.

Rawls o formula indicando que qualquer desigualdade econômica ou social só é justificada se preencher duas condições: (a) a de ser vantajosa para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos.<sup>54</sup>

A primeira condição assume um critério de justiça distributiva baseado na proporcionalidade; é a ideia de permitir que se dê a cada um conforme a sua necessidade.

Verifica-se o nítido objetivo de equilibrar o peso das desigualdades materiais, permitindo a criação de regras que militem em favor do incremento das condições reais de fruição de certos direitos por aqueles que se encontram em estado de debilidade para tal.

Na mesma linha coloca-se a segunda condição que mais do que estatuir a igualdade de direitos materializada no acesso de todos a quaisquer posições preceitua que as condições reais que permitem tal acesso sejam criadas, isto é, verdadeira igualdade de oportunidades.

É que para que o acesso às posições seja de fato viável a todos mais do que uma regra que não cria qualquer vedação é imprescindível que os indivíduos

---

<sup>53</sup> RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 64.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 64.

disponham de meios concretos e, em igual proporção, para que possam exercer suas prerrogativas.

As duas condições, portanto, representam verdadeira inflexão do liberalismo e apontam no sentido do reconhecimento e fortalecimento de direitos sociais que permitam aos indivíduos o desenvolvimento de suas potencialidades.

Apenas diante de posições e condições sociais equânimes - ainda que a própria ideia de igualdade de oportunidades seja de difícil aferição concreta - é que se pode admitir uma competição justa entre os diversos indivíduos guiada por suas potencialidades naturais e esforço.

No campo da democracia, de especial interesse ao presente ensaio, a primeira condição enunciada tem efeito substancial, sendo lícito afirmar que se trata de verdadeiro pilar de sustentação da ideia de governo representativo e da desigualdade por ele instaurada, já apreciada criticamente no tópico anterior.

A percepção de que as desigualdades são justificadas apenas quando beneficiam a todos apresenta-se como fundamento que permite estabelecer um diferencial de poder entre governantes e governados sob o argumento de ganhos benéficos a todos, por exemplo, de mais segurança, mais ordem, mais garantia de fruição das liberdades.

Também nesse campo, a segunda condição (posições acessíveis a todos) impede que formas dinásticas ou oligárquicas de governo materializem-se e conduza a um governo escolhido por algum critério competitivo, a disputa eleitoral, o sorteio, a competição de força ou inteligência.

Vê-se, pois, que a democracia para Rawls é a típica do modelo representativo de governo, diferindo, contudo, da doutrina lockeana, pelo pressuposto de sua capacidade de promover medidas que se orientem na direção da redução das desigualdades sociais.

Em Rawls o conteúdo material das preferências manifestadas no processo de escolha ganha relevância. Também é nesse plano que se encontram as principais críticas à sua doutrina pelos adeptos de uma visão mais social da atuação do Estado.

O alvo principal de tais críticos é a adoção de postura que ignora a influência dos interesses no processo decisório pela assunção de uma premissa do voto orientado ao bem comum.

Da mesma forma que se entende que o artifício do véu da ignorância constitui medida em certo grau utópica, a concepção presente na obra de Rawls de que uma sociedade ordenada é aquela da qual a política foi eliminada parece um ideal distante em face do confronto de posições antagônicas típicas do conflito social.

A propósito, a própria concepção acerca da existência de opiniões diversificadas no pensamento de Rawls é alvo de críticas dos que apontam<sup>55</sup> que para ele o pluralismo não é um valor, mas um problema a ser enfrentado e decorre da insuficiência da razão.

Reconhecendo que diante das limitações da razão humana existem múltiplas posições, todas elas plausíveis, embora incompatíveis entre si, Rawls fala em “consenso sobreposto de doutrinas razoáveis” como solução que viabiliza que elementos centrais do ordenamento social não serão desafiados por nenhum grupo.

Para tanto, Rawls sugere excluir da agenda da política as questões que geram mais disputa e, é exatamente neste aspecto que se acredita estar a fragilidade de sua teoria, visto que entre elas estão as que dizem respeito ao enfrentamento das desigualdades sociais, ao acesso ao poder, à distribuição dos frutos da cooperação social.<sup>56</sup>

Outro alvo de críticas é a despreocupação com o próprio processo de formação das preferências, o que pode ser sintetizado na ideia de que ele ignora a capacidade desigual de produzir preferências autônomas decorrente de privações materiais dos indivíduos.<sup>57</sup>

E neste tocante Rawls não destoa da essência do liberalismo clássico para quem a política é o espaço de agregação de preferências prévias, como se

---

<sup>55</sup> MIGUEL, Luis Felipe. *Desigualdades e democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Editora da Unesp, 2016. p. 46.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 47

estas fossem forjadas na individualidade da esfera privada, e não produzidas num espaço público, por vezes tomado por estratégias de dominação.

Paralelamente ao abrandamento do liberalismo clássico no tocante às desigualdades sociais observado nas linhas anteriores no pensamento de Rawls, encontram-se as obras de autores contemporâneos que realçam ou até mesmo esmiúçam os elementos originais da doutrina tradicional.

Tal constatação inviabiliza, pois, qualquer ilação sobre as tendências atuais do liberalismo, permitindo apenas que o presente estudo promova o cotejo a que se propõe contemplando também estas concepções.

Neste tocante, conveniente é a apreciação da obra de Isaiah Berlin que resgata as noções liberais clássicas contidas na obra seminal de Benjamin Constant sobre a liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos.

Numa perspectiva própria do liberalismo tradicional que distingue as esferas pública e privada e enquadra seus valores fundantes em cada uma delas, a liberdade (privada) e a igualdade (pública), Constant pregava a primazia do gozo privado.

Para Constant a participação nas decisões coletivas era uma noção peculiar do homem grego antigo, de menor importância, portanto, para o homem moderno dada a suposta pouca influência que seu ativismo político pode exercer em sociedades mais complexas, além do fato de que sua prática comprometeria o tempo necessário a ser dedicado aos afazeres particulares.<sup>58</sup>

A liberdade prezada por Constant é a de guiar a vida privada isenta de interferências indevidas dos outros indivíduos e mesmo do Estado, cujo governo não se pretende participação, mas sim espera-se a limitação de ação com vistas a não comprometer a realização privada.

Seguindo essa mesma trilha, Berlin formula o conceito de liberdade negativa tendo como elemento nuclear a ausência de coerção estatal nas decisões

---

<sup>58</sup> CONSTANT, Benjamin. *A liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos*. Coimbra: Edições Tenacitas, 2001. p. 9.



sobre a própria vida, ou seja, a proteção da esfera do indivíduo da ingerência do Estado, admitida apenas como medida de asseguramento das liberdades.<sup>59</sup>

Para o autor há ainda a liberdade positiva assumida, como a participação no autogoverno coletivo que, embora digna de respeito, não apresenta a mesma relevância que a liberdade negativa na medida em que ele não reconhece que a privação material, autonomamente considerada, implica redução da liberdade.<sup>60</sup>

Em sua doutrina, o autogoverno fica limitado pela intocabilidade da autonomia individual privada, o que representa a inviabilidade de qualquer política redistributiva que estaria condicionada, portanto, à aceitação voluntária por parte dos controladores da riqueza uma vez que a transferência compulsória para os mais pobres é encarada como coerção externa.

Esta percepção ampla da não interferência gera implicações no campo das liberdades positivas que, já restringidas à ideia de participação política em um ambiente de democracia representativa, encontram limites na própria extensão das preferências que podem ser positivadas.

Na mesma direção está o pensamento de Hayek para quem não há necessidade de uma base material mínima para o gozo da liberdade, representando qualquer ação do Estado no sentido de provê-la uma distorção indevida no plano das interações livres entre os indivíduos.<sup>61</sup>

Hayek considera que as injustiças sociais estão fora do âmbito da política, reduzindo assim a relevância do ambiente democrático que, em sua perspectiva, limita-se ao respeito inexorável às regras de mercado.<sup>62</sup>

A democracia é para ele um valor de menor importância, sendo compreendida como um mero instrumento utilitário para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual.

---

<sup>59</sup> BERLIN, Isaiah. *Estudos sobre a humanidade: uma antologia de ensaios*. Tradução Rosaura Eichemberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 229.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 236.

<sup>61</sup> HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. Tradução e revisão Anna Maria Capovilla, José ItaloStelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. p. 49.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 84

A comprovar esta percepção está o posicionamento de Hayek valendo-se da empiria para asseverar que muitas vezes houve mais liberdade cultural e espiritual sob os regimes autocráticos que em certas democracias.

Nas correntes contemporâneas acham-se, ainda, posições ultraliberais que negam o princípio da diferença de Rawls e radicalizam a oposição entre liberdade e igualdade.

Cuida-se da ideia daqueles que, como Robert Nozick, concebem a igualdade de condições apenas no momento de constituição da sociedade, atestando que qualquer outra reivindicação igualitária é incompatível com a liberdade inerente aos indivíduos e, portanto, ilegítima.<sup>63</sup>

A base desse ultraliberal pensador é o mesmo dogma já destacado quando da apreciação do liberalismo clássico de que as desigualdades constituem consequência inevitável das interações livres.

Nozick acredita que qualquer interferência no resultado dessas interações implica violação da liberdade individual, tratando-se de um artificialismo inaceitável sob a ótica do liberalismo.

A sustentar sua tese, Nozick formula a célebre hipótese do jogador de basquete Wilt Chamberlain que, admirado por muitas pessoas, recebe em transferência pequenas parcelas da renda de cada uma delas e fica mais rico do que todos que lhe transferiram.<sup>64</sup> Uma solução artificial a coibir tal desigualdade seria proibir transferências ao jogador, limitando a liberdade individual daqueles que as desejam fazer.

Com este silogismo baseado no “repasso voluntário” Nozick conclui que mesmo a distribuição mais desigual pode ser perfeitamente justa desde que obtida por transações espontaneamente entabuladas.

Adepto das chamadas teorias da linha de largada, o pensamento de Nozick postula que se houve uma igualdade inicial todas as desigualdades posteriores podem ser justificadas.

---

<sup>63</sup> NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e utopia*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991. p. 256.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 181.

Semelhante raciocínio sustenta a crença que todo contrato é válido desde que o indivíduo, diante de preferências que não cabe questionar como foram formadas e de circunstâncias que são, por definição, efeito de opções livres anteriores, dele decida participar.

Em formulação similar à de Locke quanto aos direitos naturais, Nozick admite como únicos direitos humanos os de propriedade, baseando-se na reflexão de que os indivíduos têm direitos porque são, antes de tudo, proprietários de si mesmos.

A forte oposição entre liberdade e igualdade na doutrina de Nozick estende-se à oposição entre autonomia individual e autonomia coletiva, sendo esta última moralmente incorreta na medida em que só se concretiza em detrimento da outra.

Nozick refuta a democracia exatamente por postular procedimentos que ampliam a autonomia coletiva; para ele acatar decisões tomadas coletivamente seria se submeter a uma forma de escravidão.<sup>65</sup>

Assim, a única maneira de preservar a liberdade seria reduzir o espaço das decisões tomadas coletivamente, ampliando o efeito daquelas resultantes da interação no mercado.

De fato, ao transformar em cidadãos, com direitos iguais e (pretensamente) igual capacidade de influência, os agentes econômicos com peso assimétrico no mercado, a democracia oferece a oportunidade de reduzir, por meio do Estado, as desigualdades geradas pela propriedade privada.

Em suma, o pensamento liberal tem como pressuposto, independente de qualquer autor, a liberdade individual como um valor intrínseco. Nessa concepção o sujeito é livre e proprietário de si mesmo, sendo sua liberdade um direito natural, não havendo outra justificativa para essa prerrogativa que não seja pela própria natureza humana.

---

<sup>65</sup> NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e utopia*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991. p. 340.

O liberalismo é, portanto, a visão de estado que pretende salvaguardar a liberdade e, por isso, sendo uma corrente defensora da dignidade humana e igualdade jurídica (formal).

Contudo, a expressão do liberalismo gera, por pressuposto, a desigualdade material entre as pessoas, ou seja, a expressão plena das liberdades individuais, tende a gerar grupos e pessoas com condições de vida diferentes, uma vez que existe a premissa de que os desejos, a forma de vida e pensamentos sempre terão diferenças entre indivíduos, sendo o papel do Estado assegurar essas diferenças e promover a igualdade apenas no tratamento legal.

John Rawls, dos liberais mais conceituados, é aquele quem reconhece essa dificuldade do liberalismo, afirmando que, tendo em vista que esse sistema tem como consequência a desigualdade e que esta pode impedir alguns indivíduos de gozar de sua liberdade, é imperativo ao liberalismo que busque por melhoria das condições básicas de vida para o pleno exercício dos direitos.

Dessa perspectiva, a desigualdade inerente ao sistema liberal causa na democracia uma dificuldade para atingir sua plenitude. Como visto em Robert A. Dahl, as condições materiais são importantes para que os indivíduos alcancem bom conhecimento que, por sua vez, possibilita o exercício da cidadania.

## 1.5 A DEMOCRACIA E AS TEORIAS MARXISTAS, SOCIALISTAS E SOCIAIS

Segundo Bobbio o marxismo constitui o conjunto de ideias, dos conceitos, das teses, das teorias, das propostas de metodologia científica e de estratégia política e, em geral, a concepção do mundo, da vida, social e política, consideradas como um corpo homogêneo de proposições até constituir uma verdadeira e autêntica “doutrina”, que se podem deduzir das obras de Karl Marx e de Friedrich Engels.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> BOBBIO, Norberto. *Marxismo*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mònaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2007. p. 738.

Tão vasta quanto as reflexões desenvolvidas em sua obra sobre os mais diversos campos do conhecimento (economia, sociologia, filosofia, política, etc.) é a produção que se sucedeu no esteio dos escritos de Marx e Engels.

Evidentemente, em virtude do limitado escopo do presente ensaio, não se pretende promover aprofundamento na teoria marxista e nem mesmo tocar a obra dos diversos autores que se debruçaram sobre ela, mas tão somente promover a análise necessária de seus conceitos fundantes em cotejo com a temática da desigualdade e, notadamente, da democracia.

Inicia-se apontando uma perspectiva essencial da formulação de Marx<sup>67</sup> que é o substrato sob o qual se erige sua teoria:

Tanto as relações jurídicas quanto as formas do Estado não podem ser compreendidas nem por si mesmas nem pela chamada evolução geral do espírito humano, mas antes têm suas raízes nas relações materiais de existência.

A propósito de tais relações materiais de existência, Marx<sup>68</sup> destaca que:

O conjunto das relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, isto é, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas determinadas de consciência social.

Os excertos destacados contêm a célebre ideia de estrutura e superestrutura e demonstram a visão marxista de que a base de todas as instituições sociais se encontra na economia, mais precisamente, nas relações de produção travadas no seio de uma sociedade.

Partindo desta concepção Marx identifica que, historicamente, as relações econômicas sempre produziram classes sociais distintas marcadas por profundas desigualdades que se perpetuam em um relacionamento contínuo, fazendo nascer a noção de classe exploradora e classe explorada.

As desigualdades geram conflitos entre as classes, o que para Marx constitui motor da história, isto é, conduz a constantes mudanças na estrutura social sempre permeadas pelo conflito.

---

<sup>67</sup> MARX, Karl. *Para a crítica da economia política*. Tradução Leonardo de Deus. São Paulo: Autêntica Editora, 2010. p. 11.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 11.

Logo se vê que a questão da igualdade é um dos pontos fundantes do marxismo que, a propósito dos ideais de igualitarismo extremo e do coletivismo, por vezes é, equivocadamente, interpretado como um projeto de sociedade em que o indivíduo é sacrificado em prol do coletivo.

Em verdade, a utopia comunista invés do sacrifício do indivíduo postula a máxima realização das potencialidades singulares de cada pessoa.

O que a difere da doutrina liberal é a perspectiva em que é possível realizar tal mister: no liberalismo uso e gozo da esfera privada, no marxismo a realização no plano da coletividade.

É que na acepção de Marx o estágio último da evolução de seu modelo de sociedade, o comunismo, caracteriza-se pela abundância de recursos e extinção das desigualdades que faz desaparecer o conflito entre indivíduo e sociedade.

Verifica-se também no marxismo a clássica tensão entre liberdade e igualdade, porém, a despeito de sua pretensão libertária, essa corrente de pensamento remanesce ao lado da igualdade.

E assim o faz por um lado pela constatação, contrariedade e denúncia das profundas desigualdades sociais vigentes na sociedade capitalista, e, por outro, por admitir a vacuidade das liberdades garantidas por lei quando desacompanhadas de condições materiais que permitam seu usufruto.

Para Marx, na linha do que preceituara Rousseau, é a desigualdade e não a igualdade que ameaça a liberdade.

Os autores de linha marxista, portanto, orientam-se no sentido da valorização e busca da igualdade material, sendo a tônica de sua doutrina a transformação das estruturas sociais e combate às desigualdades.

Nesse sentido calha a afirmação de que o marxismo é antes uma teoria ativa de mudança dos *status quo* a uma doutrina analítica cujo objetivo precípua seria descrever os fenômenos econômicos, sociais e políticos.

A proeminência que a igualdade em termos substantivos ganha no bojo desta teoria acaba por ofuscar a sua apreciação no plano político, sendo lícito

afirmar até mesmo que para o marxismo a igualdade política é vazia de sentido diante do ideal de inexistência de Estado no pleno vigor do regime comunista.

Com efeito, a democracia é uma questão lateral no pensamento marxista, refletindo exatamente a sua menor preocupação com a política que, qualificada como superestrutura subjacente ao ambiente das relações econômicas, sempre sofre as inflexões do modelo adotado nesse campo.

Tal assertiva comprova-se na medida em que a apreciação da democracia por Marx encontra-se muito mais focada na crítica à sua estruturação sob a égide da ordem capitalista do que propriamente na fixação de seus contornos no regime por ele idealizado.

A este propósito Marx aponta para a incompatibilidade do capitalismo com a democracia por identificar que o citado modelo econômico caminha fatalmente na direção de uma sociedade cindida entre uma pequena minoria burguesa e uma ampla massa proletária pauperizada, respectivamente classe exploradora e explorada.

É dizer, a ideia de sufrágio universal levaria à conquista do poder pela maioria da população, tornando insustentável a manutenção das estruturas de dominação da classe burguesa sobre o proletariado.

A experiência mostrou que, de fato, a adesão à democracia eleitoral ocorreu, paulatinamente, conforme se demonstrava compatível com os padrões de dominação vigente.

Noutro giro, o marxismo prega o sonho de uma sociedade pós política em que processos de produção de decisões coletivas estariam superados.

A ideia de autoridade não caberia num ambiente em que todos teriam condições de agir livremente e a conciliação entre vontade individual e interesse coletivo surgiria de forma natural.

Como já apontado, a abundância quase irrestrita culminando com a eliminação da base material do conflito social tornaria obsoletos todos os instrumentos voltados a lidar com ele, incluída toda a superestrutura política.

Daí porque a democracia nunca se firmou como um valor pleno no pensamento de Marx, encontrando conformação apenas em termos de uma democracia socialista com contornos de uma breve etapa de transição rumo à sociedade sem Estado, ao comunismo.

Há quem aponte que o próprio uso da expressão “democracia socialista” é controverso já que Marx preferia a fórmula ditadura do proletariado e na célebre carta a Weydemeyr indicou-a como uma de suas principais contribuições à ciência.<sup>69</sup>

A apreciação da questão da desigualdade e democracia no marxismo resta, pois, inviabilizada, tal como a função do direito financeiro, podendo-se reduzir à conclusão de que no ideal do modelo comunista não há desigualdade.

Dentro da perspectiva marxista, o direito financeiro eleitoral estaria, dentro do atual sistema capitalista, a reproduzir os próprios padrões de dominação, construído para manter o *status quo* sendo, portanto, um instrumento a ser contraposto. Logo, do ponto de vista marxista clássico, há poucas contribuições diretas ao presente estudo, mas suas lições fundamentais devem ser compreendidas nas doutrinas socialistas que abraçam o sistema democrático, como se verá a seguir.

Ainda que incipiente na obra marxista, não se pode olvidar que a apreciação da democracia sob a ótica de algumas doutrinas socialistas que dela derivam fornece indícios de sua admissão com ares de democracia direta.

A distinção entre a corrente socialista e a do liberalismo no tocante a este fenômeno refere-se ao modo de compreender a democratização: na medida em que no liberalismo o sufrágio universal é a máxima realização, constituindo linha de chegada, para o socialismo é mero ponto de partida.

As doutrinas socialistas que tratam da democratização a abordam criticando o modelo representativo e pugnando pela aplicação de métodos que viabilizem o exercício direto, bem assim, orientam-se pela extensão do foro de

---

<sup>69</sup> MIGUEL, Luis Felipe. *Desigualdades e democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Editora da Unesp, 2016. p. 81.



deliberação dos órgãos de decisão política para os de decisão econômica, isto é, dos órgãos estatais para a empresa.<sup>70</sup>

Neste plano, oportuno destacar a apreciação do próprio Marx sobre a conhecida e efêmera experiência de governo operário em que se constituiu a Comuna de Paris, tomada como exemplo histórico da ditadura proletária.

Admitindo-a como uma forma de democracia a que denominou “autogoverno de produtores”, Marx chamou a atenção para quatro características distintivas em relação ao regime representativo: (i) ausência de diferenciação entre função executiva e legislativa, o novo Estado da comuna é um órgão de trabalho que reúne ambas; (ii) inexistência de órgãos não representativos e autônomos como o exército, a magistratura e a burocracia, estendendo-se a eleição a todas as partes do Estado; (iii) fixação do mandato imperativo com possibilidade de revogação; (iv) máxima descentralização.<sup>71</sup>

Paralelamente à abordagem contingente da democracia até aqui esposada, convém destacar que a questão ganhou algum relevo no contexto das doutrinas relacionadas ao marxismo com a grande cisma do início do séc. XX.

Trata-se da Segunda Internacional em que duas grandes correntes tomaram forma: a majoritária, de caráter socialdemocrata, que entendia que o mecanismo eleitoral e as instituições da democracia liberal forneciam espaço para as reformas graduais que ao cabo levariam à superação do próprio capitalismo; e outra mais à esquerda, cujo expoente é Lênin, para quem a democracia parlamentar era a forma própria da dominação burguesa.<sup>72</sup>

A corrente majoritária foi sintetizada pelo deputado socialdemocrata Eduard Bernstein pela combinação de 3 elementos: (i) revisão do pensamento de Marx, afastando as ideias de pauperização dos trabalhadores, das crises cíclicas e de uma grande revolução; (ii) adoção de leitura antiteleológica da disputa política,

---

<sup>70</sup> Cf. BOBBIO, Norberto. *Democracia*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2007. p. 324.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 325.

<sup>72</sup> MIGUEL, Luis Felipe. *Desigualdades e democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Editora da Unesp, 2016. p. 82.

admitindo que avanços pontuais não podem ser desprezados em nome de uma grande mudança em um futuro incerto; (iii) compreensão do caráter aberto das instituições democráticas, assumindo a legislação como instrumento da transformação social, o que não limita a luta política a eleições e ao parlamento, mas também, a pressão das massas por greves operárias.<sup>73</sup>

A seu turno, embora reconhecesse certa utilidade da participação na competição eleitoral e no parlamento por funcionar como espaço de propaganda política, Lênin entendia que a estratégia revolucionária não poderia se limitar a tanto, além de que no foro do partido era fundamental adotar certo centralismo democrático para garantir a disciplina e unidade voltadas à revolução.<sup>74</sup>

Rosa Luxemburgo, em linha oposta, acredita que os mecanismos democráticos têm um valor em si, devendo operar constantemente nas diversas esferas de decisão e, inclusive, no seio da própria organização partidária.<sup>75</sup>

Do quanto exposto, excluído do horizonte o comunismo, as doutrinas socialistas apresentam posições dispersas acerca da democracia e igualdade.

Buscando sistematização à guisa de uma conclusão, tem-se: (i) a ideia geral em Bobbio sobre a valorização da igualdade formal com viés de exercício direto da democracia em linha com a obra de Rosa Luxemburgo; (ii) a assunção da igualdade formal própria das instituições democráticas representativas em Bernstein; e (iii) o centralismo democrático de Lênin. O traço comum é que todas militam em favor da influência no campo das desigualdades materiais.

## 1.6 A DEMOCRACIA E AS TEORIAS DAS ELITES

Menos abrangente que as outras correntes do pensamento político até aqui exploradas, todavia, extremamente influente nos estudos de ciência política está o elitismo ou a teoria das elites.

<sup>73</sup> Cf. BERNSTEIN, Eduard. *Socialismo evolucionário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

<sup>74</sup> Cf. LÊNIN, Vladimir Ilitch. *O Estado e a revolução*. Moscou: Progresso; Lisboa: Avante, 1985. (Obras escolhidas em seis tomos, v. 3).

<sup>75</sup> Cf. LUXEMBURGO, Rosa. *Reforma ou revolução?* São Paulo: Global, 1986.

Introduzindo o tema, Bobbio a identifica como a teoria segundo a qual em toda sociedade existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder em contraposição a uma maioria que dele está privada.<sup>76</sup>

A ideia da corrente pode ser apreendida do seguinte trecho da obra de um dos seus principais expoentes, Gaetano Mosca:<sup>77</sup>

Entre as tendências e os fatos constantes que se acham em todos os organismos políticos, um existe cuja evidência pode ser a todos facilmente manifesta: em todas as sociedades [...] existem duas classes de pessoas: a dos governantes e a dos governados. A primeira, que é sempre a menos numerosa, cumpre todas as funções públicas, monopoliza o poder e goza as vantagens que a ela estão anexas; enquanto que a segunda, mais numerosa, é dirigida e regulada pela primeira, de modo mais ou menos legal ou de modo mais ou menos arbitrário e violento, fornecendo a ele, ao menos aparentemente, os meios materiais de subsistência e os que são necessários à vitalidade do organismo político.

A desigualdade entre governantes e governados característica do modelo representativo de democracia, próprio do liberalismo, e já analisada neste ensaio em tópico anterior, retorna com vigor na obra dos elitistas, sendo identificada por Mosca como inerente aos organismos políticos.

Concebida com pretensões de neutralidade científica, a inovação desta teoria forjada na primeira metade do século XX na obra de Mosca, além de outros como Vilfredo Pareto e Robert Michels, é a de fundamentar-se na observação paciente e imparcial dos fatos, atribuindo-se o qualificativo de doutrina não apriorística, não ideologizante.

Daí porque sua menor abrangência; ao menos “em tese” não se ocuparia de infirmar valores éticos ou morais acerca de questões fundamentais como a liberdade, igualdade e propriedade, muito menos de constituir-se em substrato teórico para a implementação de grandes mudanças sociais; pelo contrário, a partir da empiria trata a política como ela é.

---

<sup>76</sup> BOBBIO, Norberto. *Elites, Teoria das*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônico, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2007. p. 385.

<sup>77</sup> MOSCA, Gaetano. *Elementidiscienzapolitica*. Turim: Fratelli BoccaEditori, 1923. p. 91, tradução nossa.

Curiosamente, no entanto, ao assim proceder o elitismo assume determinados pressupostos cujo caráter axiológico não pode ser ignorado, incorrendo em verdadeiro paradoxo.

É que no cerne desta doutrina estão concepções essencialmente desiguais da sociedade, uma visão estática ou cíclica da história, a adoção de uma percepção pessimista da natureza humana, certa incredulidade nos benefícios da democracia e desprezo pelas massas.

O elitismo é um pensamento voltado à afirmação da imutabilidade do ser humano e da sociedade; seu pilar fundamental é a ideia de que em todos os tempos e em todos os lugares sempre houve e haverá o domínio das minorias sobre a maioria.<sup>78</sup>

Na perspectiva do elitismo as desigualdades sociais são insuperáveis, porque baseadas em desigualdades naturais dos seres humanos, concepção muito semelhante àquela esboçada na República de Platão em que se verifica a crença de que diferentes posições sociais são alocadas de acordo com talentos inatos diferenciados dos indivíduos.<sup>79</sup>

Não se cuida, propriamente de uma defesa do governo da minoria, embora as obras dos elitistas veladamente a façam, mas sim, na linha da neutralidade a que se propõem, da aceitação de uma situação de fato, de caráter imutável.

Com efeitos similares aos do liberalismo, especialmente daquelas correntes como a clássica e a de Hayek e Nozick, que entendem a desigualdade como uma necessidade, o elitismo, desocupado da deontologia, cuida de provar a impossibilidade da igualdade.

Analisando as obras dos principais elitistas, verifica-se que o fundamento de tal impossibilidade pode ser psicológico (Pareto), decorrente de disposições inatas que inclinam uns ao mando e outros à obediência, ou sociológico

---

<sup>78</sup> Cf. MIGUEL, Luis Felipe. *Desigualdades e democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Editora da Unesp, 2016. p. 108.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 108.

fundado na incapacidade de organização da maioria (Mosca), ou porque o processo de organização das maiorias gera novas minorias dirigentes (Michels).<sup>80</sup>

Desnecessárias maiores elucubrações para formular os termos em que se processam as relações entre democracia e desigualdade sob a ótica desta doutrina: a desigualdade é uma característica natural dos indivíduos que leva a uma classe de governantes distinta da dos governados, e neste contexto a democracia constitui processo estéril, incapaz de influir na realidade.

Se a perspectiva quanto à desigualdade política e ineficácia da democracia é assim desoladora que dirá no tocante à possibilidade de influência no plano das desigualdades materiais.

Duas são as razões que parecem militar contra a sua viabilidade: a primeira diz respeito à própria premissa do elitismo quanto ao caráter natural das desigualdades, o que torna sua existência um dado da realidade impassível de crítica ou reparo; a segunda é uma decorrência da esterilidade da democracia que conduz à conclusão de que as elites que governam o fazem em favor da manutenção de seus privilégios.

O direito financeiro sob esta ótica constituiria mero instrumento das elites políticas para perpetuação de seus interesses e antes possuir um caráter neutro orienta-se no sentido de favorecer o *status quo*.

Embora partilhe da mesma ideia central do governo conduzido por elites como um dado da realidade, o pensamento de Schumpeter é inovador no seio desta corrente na medida em que permite uma aproximação entre elitismo e democracia mediante adoção de um conceito alternativo desta última.

A formulação de Schumpeter baseia-se na desconstrução do conceito corrente de democracia por meio da impugnação das ideias de bem comum e vontade do povo, sob o argumento da sua inviabilidade concreta diante de uma realidade social tão fraturada e marcada por interesses altamente antagônicos.

Na perspectiva de Schumpeter para que se admita que os procedimentos democráticos revelem a vontade da maioria seria necessário

---

<sup>80</sup> MIGUEL, Luis Felipe. *Desigualdades e democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Editora da Unesp, 2016. p. 111.

conceber a ideia de vontades individuais agregáveis, o que no campo das questões públicas lhe parece inviável.<sup>81</sup>

A ideia sustentada é a de que diferentemente do que ocorre no tocante a seus negócios particulares, em matéria de assuntos públicos, as pessoas comuns possuem apenas impulsos vagos, desinformados e voláteis, de tal modo que não se pode afirmar propriamente a existência de uma vontade concreta e adequadamente passível de expressão.<sup>82</sup>

Daí a asserção de que o indivíduo médio consegue cuidar bem de seus negócios pessoais, mas não sabe tratar da esfera pública, o que pode ser sintetizado em termos de incompetência política das pessoas comuns.

Esta, pois, a base para criação de uma nova perspectiva acerca da democracia que abandona a ideia de governo do povo e admite o seu exercício por elites que concorrem pela ocupação de espaços de poder.

A propósito da teoria de Schumpeter, aponta-se que a eleição deixa de ser um instrumento para a realização da democracia, que continuaria vinculada a alguma ideia de soberania popular, e passa a ser toda a democracia; assim, o processo eleitoral resta esvaziado de qualquer conteúdo, não espelhando uma vontade do povo, nem mesmo da maioria.<sup>83</sup>

No mencionado modelo a formação de preferências desloca-se do plano dos indivíduos para o dos eleitos que gozam de absoluta liberdade para delas tratar, num verdadeiro processo em que os cidadãos nada mais decidem, apenas legitimam pelo voto o sistema político baseado numa crença ilusória de igualdade no momento do exercício dessa faculdade.

Tal igualdade não existe; o que vigora efetivamente é a desigualdade entre governantes e governados que na acepção do elitismo schumpeteriano é desimportante tanto quanto o são as demais desigualdades materiais.

---

<sup>81</sup> SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora da Unesp, 2017. p. 354.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p.355.

<sup>83</sup> MIGUEL, Luis Felipe. *Desigualdades e democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Editora da Unesp, 2016. p. 111.

A diferença aqui é a relação entre elitismo e democracia que na doutrina clássica de Mosca, Pareto e Michels é inconciliável, e para Schumpeter compatível tendo em vista a resignificação acerca da democracia.

Tal atenuação, contudo, em nada favorece uma aproximação da democracia com a ideia de influência nas desigualdades materiais, representando este aspecto um verdadeiro hiato sob a ótica do elitismo, nos termos já apontados.

De todo modo, também a teoria das elites aponta uma intensa relação entre a democracia e as condições materiais econômicas e sociais dos agentes políticos e dos cidadãos, o que pode ser atenuado ou agravado pelos modelos de financiamento da democracia.

## 2 CORRUPÇÃO: AS DEFORMAÇÕES DO SISTEMA

Cabe ao presente capítulo principiar com o posicionamento do tema da corrupção apontando que a amplitude e abstração peculiar do termo permite incluir em seu contexto um sem número de condutas, de modo que os exemplos podem ser multiplicados, mas não exauridos.<sup>84</sup>

Identificando-a como um fenômeno social inerente à atuação do homem, sob a clássica constatação de que aquele que detém o poder tende a abusar dele, o estudo envereda pela análise dos preceitos constitucionais que balizam a ação dos agentes públicos, concluindo que seu descumprimento é conseqüência das práticas corruptivas.

Na sequência, procede-se à localização do tema na doutrina pátria e internacional, ao que sucede a busca por um conceito de corrupção e a fixação de um paralelo com o financiamento partidário e eleitoral.

A análise segue com a apreciação do ordenamento jurídico buscando entender os termos da antijuridicidade do fenômeno corruptivo, o que se empreende pela árdua tarefa de localização do fato corrupção nos direitos constitucional, administrativo e penal.

Encontrado um terreno minimamente seguro, passa-se a situar as condutas de interesse para os fins do presente estudo aqui nominadas sob a alcunha de deformações do sistema de financiamento.

Tem lugar, pois, a abordagem do tema do desvio dos recursos públicos para o financiamento partidário e eleitoral como medida genérica do ato corruptivo claramente passível de enquadramento no plano do direito penal.

Na medida em que se avança no tema, o solo revela-se arenoso; adentrando a análise sobre a conduta do financiamento privado institucionalizado, isto é, aquele que conta com amparo legal para doações de pessoas físicas ou jurídicas e a intrincada questão dos interesses envolvidos.

---

<sup>84</sup> Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 428.



Neste ponto do estudo é que se enfrenta o problema essencial ao modelo de financiamento privado empresarial: o fato do mesmo comportar uma degeneração relacionada à contribuição com vistas a receber algo de volta, a chamada “troca de favores”.

Indaga-se, portanto, a conformidade com o ordenamento da suposta participação despretensiosa e cidadã no processo democrático que oculta o interesse de obter poder político para fazer frente a suas necessidades, o que se empreende sob a ótica do desvio de finalidade.

O tormentoso tema do “caixa dois” de campanha é abordado como degeneração do sistema pois, além de viabilizar eventual desequilíbrio do pleito pelo abuso do poder econômico, falseia a prestação de contas impedindo o seu controle.

Assume feições de comportamento antijurídico, havendo, contudo, dificuldades inerentes à sua tipificação, em especial diante da falta do devido tratamento normativo e jurisprudencial, destacando-se neste ponto do estudo apenas suas características para posterior exploração ao no desenvolvimento do modelo.

## 2.1 OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE

É indispensável para a finalidade deste trabalho — a formulação de um sistema hígido de financiamento eleitoral — entender sua antítese, ou seja, a corrupção e suas formas de aparição no sistema financeiro eleitoral.

De partida, não se pode olvidar que uma abordagem do tema da corrupção que esteja em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro implica necessariamente que se faça uma análise das premissas que foram colocadas pelo constituinte como princípios, notadamente aqueles que interessam à conduta proba dos agentes políticos e da Administração Pública.

Para tanto, cabe destacar a distinção existente entre princípio e regra, conceitos que se aproximam enquanto espécies de normas. Como expõe Gilmar Mendes, as normas constitucionais, assim consideradas em conjunto, compõem

um sistema normativo que serve a imprimir uma certa ordem de propósitos, configurando um todo tendencialmente coeso e que se pretende harmônico.<sup>85</sup>

Na classificação feita pela doutrina moderna, as normas são separadas em regras e princípios, valendo-se de categorias deontológicas comuns às normas: o mandado, a permissão e a proibição.

Já a sua diferenciação pode ser feita sob diferentes óticas: pela generalidade e abstração, veem-se os princípios enquanto normas de aplicabilidade não imediata, que carecem de mediações concretizadoras a serem feitas pelo legislador, pelo juiz ou pela Administração, sendo dotadas, ainda, de teor mais aberto. As regras, por sua vez, vistas como um conceito mais fechado, seriam as normas suscetíveis de aplicação imediata.

Sob ângulo diverso, vale-se do critério da relevância da norma para o conjunto do ordenamento jurídico: aos princípios, que são necessariamente mais abrangentes, cabe estruturar os institutos, caracterizando-se, portanto, como o fundamento de outras espécies de normas. Nessa lógica, por serem conceitos abertos e assinalarem os *standards* de justiça relacionados a certo instituto jurídico, possuem utilidade para se descobrir a razão de ser de uma regra.<sup>86</sup>

Prosseguindo-se nesse sentido, os princípios, por sua vez, podem ser analisados por meio de suas subdivisões. Como aduz Maria Sylvia Zanella Di Pietro, conhecem-se como setoriais aqueles princípios que, na ciência jurídica, reportam-se especificamente a um setor, como o Direito Civil, o Direito do Trabalho e o Direito Penal.<sup>87</sup>

No que diz respeito aos princípios setoriais relativos ao Direito Administrativo, a doutrina os sistematiza de maneira a destacar os expressos e os implícitos. Para os fins buscados por este trabalho, interessa somente a primeira categoria, que vem positivada já no artigo 37, *caput*, da CF/88. Trata-se dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da

---

<sup>85</sup> MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. versão digital, p. 108-109.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 108-109.

<sup>87</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 96-97.

eficiência, não servindo este último, que foi acrescentado pela EC 19/98, ao propósito desta pesquisa.

Iniciando-se a análise pela legalidade, que vem também referendada pelos artigos 5º, inciso II, e 84, inciso IV, da CF/88, Celso Antônio Bandeira de Mello expõe que este é o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo. Isso porque ele é específico do Estado de Direito, qualificando-o e dando-lhe identidade própria:

É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos suplementares* à lei.<sup>88</sup>

Assim, a legalidade constitui limitação a tendências de abuso personalista por parte dos governantes, sendo informado pelo postulado de que “todo o poder emana do povo”, nos termos do artigo 1º, parágrafo único, da CF/88. Por isso é que se diz que esse princípio é o da completa submissão da Administração às leis, às quais ela deve obediência e cumprimento.<sup>89</sup>

Relembrando as lições anteriormente expostas, percebe-se que o princípio da legalidade e o dever de obediência às normas estão umbilicalmente relacionados ao funcionamento da democracia, uma vez que é a partir de ambos que se manifesta a soberania popular.

Neste sentido, e também como decorrência do mandamento do artigo 37, *caput*, da CF/88, expõe Bandeira de Mello que a função do ato administrativo é justamente a de agregar nível de concreção à lei, não lhe assistindo, de maneira alguma, instaurar originariamente qualquer cerceio a direitos de terceiros.<sup>90</sup> Opõe-se a essa noção a liberdade dos particulares, que podem fazer tudo o que a lei não proíbe; a Administração, por sua vez, só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 103, grifo nosso.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 108.

Cabe ainda a ressalva de que não se confunde com esse contexto o exercício do juízo de oportunidade e conveniência que é possível ao Poder Público, o que decorre da efetivação do princípio da autotutela, outro norteador, este considerado implícito, do Direito Administrativo.

A seu turno, a impessoalidade, segundo Di Pietro,<sup>92</sup> constitui princípio que deve ser observado tanto em relação aos administrados quanto à Administração Pública.

No que tange aos administrados, o princípio é analisado com vistas à finalidade pública, que deve nortear toda a atividade administrativa. Assim, a Administração não pode atuar no sentido de prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, devendo sempre dirigir seu comportamento à consecução do interesse público.

Citando José Afonso da Silva que, por sua vez, baseia-se em Gordillo, afirma a autora que os atos e provimentos da administração são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato”.<sup>93</sup> Essa constatação encontra aplicação prática, por exemplo, na chamada teoria do risco, que hoje autoriza a responsabilização extracontratual objetiva do Estado nas situações em que o dano é causado por agentes públicos a particulares.<sup>94</sup>

Por sua vez, decorre do princípio da moralidade a percepção de que os agentes públicos e políticos têm de atuar em conformidade com valores éticos. Dele decorrem, ainda, os princípios da lealdade e da boa-fé, segundo os quais a Administração terá de atuar com lisura, não podendo proceder de maneira a confundir, dificultar ou minimizar os direitos dos cidadãos.<sup>95</sup>

Neste tocante, calha a asserção de Di Pietro destaca a diferença existente entre o Direito e a Moral, “[...] ambos representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor, ao direito”. Assim,

---

<sup>92</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 101.

<sup>93</sup> SILVA, 2003, p. 647 *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 101.

<sup>94</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 365-366.

<sup>95</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 123.

mantém-se o brocardo segundo o qual *nom omne quod licet honestum est* (“nem tudo o que é legal é honesto”).<sup>96</sup>

Ressalva semelhante é feita por Celso Antônio Bandeira de Mello que, citando Márcio Cammarosano, assevera que o princípio da moralidade não é uma remissão à moral comum, mas tão somente aos valores morais albergados nas normas jurídicas. Assim, não é qualquer ofensa à moral social que importará ofensa ao princípio jurídico da moralidade, e, sim, aquela que “traga consigo menosprezo a um bem juridicamente valorado”.<sup>97</sup>

Por outro lado, Odete Medauar reconhece que se trata este de um princípio de difícil tradução, “talvez porque seja impossível enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública”.<sup>98</sup> Assim, a aferição da observância à moralidade administrativa é feita com base no caso concreto, podendo determinado ato praticado pela Administração possuir feições imorais em um contexto específico, mas não em outros.

A doutrina costuma erigir, como exemplos de aplicação do princípio da moralidade administrativa, a proteção constitucional correspondente à ação popular, que, de acordo com o artigo 5º, LXXIII, da CF/88, visa a anular os atos lesivos à moralidade administrativa, ou, então, a punição a ser aplicada contra os atos de improbidade administrativa dos servidores públicos, conforme disciplina o artigo 37, §4º, da Lei 8.429/92. No mesmo sentido, também é próprio da moralidade na Administração Pública o enunciado sumulado do STF no sentido de que a prática de nepotismo no âmbito da Administração Pública é inconstitucional.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 110.

<sup>97</sup> CAMMAROSANO, Márcio *apud* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 124.

<sup>98</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 119-120.

<sup>99</sup> Súmula Vinculante 13, STF: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”. No caso, é também entendimento da Suprema Corte de que o enunciado sumulado não esgota as possibilidades da prática de nepotismo na Administração Pública, cabendo a análise da configuração caso a caso, à luz da Constituição Federal (STF, Mandado de Segurança nº 31697, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 11.3.2014,

Por derradeiro, tratando do princípio da publicidade é de se ressaltar o dever dos agentes públicos e políticos de manter plena transparência com seus comportamentos. Como destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, um Estado Democrático de Direito que se reconheça como tal não pode permitir que os administradores ocultem os assuntos que a todos interessam.<sup>100</sup>

Na mesma esteira, e a propósito da democracia, Medauar cita Norberto Bobbio, que exprime ser ela o “governo do Poder Público em público”.<sup>101</sup> E também avoca os dizeres de Celso Lafer, nos seguintes termos:

[...] numa democracia a visibilidade e a publicidade do poder são ingredientes básicos, posto que permitem um importante mecanismo de controle *ex parte populi* da conduta dos governantes. [...] Numa democracia a publicidade é a regra básica do poder e o segredo, a exceção, o que significa que é extremamente limitado o espaço dos segredos de Estado.<sup>102</sup>

A respeito, é sabido que uma das exceções a que correspondem os dizeres de Lafer é trazida pelo artigo 5º, inciso LXXII, da CF/88, que excetua a máxima da publicidade nos casos em que o sigilo for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.<sup>103</sup> Esse dispositivo vem regulamentado pela Lei 12.527/11, que dispõe no seu artigo 23 uma série de critérios fixadores dessa restrição. Ainda, outro exemplo de ressalva ao princípio da publicidade é a garantia de inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, prescrita pelo artigo 5º, inciso X, da CF/88.<sup>104</sup>

Expostas as linhas gerais de quatro dos cinco princípios que vêm expressos no artigo 37, *caput*, da CF/88, restam evidentes os contornos da atuação

---

DJe de 2.4.2014). Ainda há que se destacar que, também na esteira do STF, há diferenciação entre a função administrativa e a função política, sendo que a vedação ao nepotismo se aplica somente à primeira categoria. Isso por conta da natureza eminentemente política, não administrativa, da segunda (STF, Agravo Regimental 6.650, Relatora Ministra Ellen Gracie, 16.10.2018).

<sup>100</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 117.

<sup>101</sup> BOBBIO *apud* MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 125.

<sup>102</sup> LAFER *apud* MEDAUAR, Odete, *op. cit.*, p. 125.

<sup>103</sup> Artigo 5º, inciso XXXIII, CF/88 - “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado [...]”.

<sup>104</sup> Artigo 5º, inciso X, CF/88 - “[...] são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

dos agentes públicos, sendo lícito afirmar que a ofensa a um ou vários deles é característica das práticas corruptivas.

Dito de outro modo, a corrupção fatalmente enseja a violação a tais preceitos, de modo que é hora de passar à análise do seu tratamento e combate no Direito brasileiro e comparado para confirmar esta percepção e avançar na compreensão sobre suas feições no âmbito do financiamento da política.

## 2.2 O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO E O SEU COMBATE NO DIREITO BRASILEIRO E COMPARADO

Acredita-se que o fenômeno da corrupção não pode ser apreciado estritamente do ponto de vista penal, designando um tipo penal. Deve ser visto como uma prática estruturada que afeta o âmago do Estado Democrático de Direito, possuindo sérias repercussões na esfera política e do financiamento de campanha: não é, deste modo, prática que fica restrita às esferas individuais daquele que ofereceu a vantagem indevida e daquele que a recebeu.

Daniel Blume Pereira Almeida, analisando tal panorama fático, tece as seguintes considerações acerca da fenomenologia da corrupção:

Verifica-se que a corrupção não possui somente um viés econômico, mas também político extremamente elevado, razão pela qual compromete não apenas o dinheiro despendido com subornos e propinas, mas a própria legitimidade política daqueles que se elegeram ou se reelegeram beneficiados pela engrenagem do sistema cleptocrata. A corrupção caracteriza-se pelo exercício abusivo dos poderes públicos para benefício do interesse privado, oportunidade em que o particular passa a ser excessivamente mais importante do que o interesse público. Em geral, vê-se que a corrupção se sistematiza nos setores público e privado, através de uma mescla perversa que sobrepõe o particular ao bem comum. Trata-se de um fenômeno social, político e econômico comum a todos os países, constituindo-se em prática impeditiva do desenvolvimento econômico, atentatória à dignidade das instituições democráticas, com capacidade de desnaturar mecanismos eleitorais, corroendo o Estado de Direito, como tão comumente se observa.<sup>105</sup>

O autor propõe ainda que a corrupção é um dos grandes males que aflige o Estado Democrático de Direito, tendo repercussões tanto na esfera político-

---

<sup>105</sup> ALMEIDA, Daniel Blume Pereira. A softlaw no combate à corrupção luso-brasileira. *Revista Internacional de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 4, v.7, p. 43-67, jul./dez. 2019. p. 52.

econômica como também na social, o que, em *ultima ratio*, repercute na própria legitimidade dos eleitos e infirma a credibilidade da atuação política.

Assim, em sua percepção, os instrumentos mais eficazes de combate à corrupção não poderiam advir de legislação enrijecida, já que tal prática se atrela a mecanismos maleáveis: a adoção de técnicas da *soft law*, portanto, seria medida que se impõe para garantir mais eficácia na prevenção e repressão aos atos de corrupção.

Na mesma linha, Valter Araújo<sup>106</sup> disserta que são diversos os mecanismos que podem ser adotados para o seu enfrentamento, estando a maior parte deles apartado do enrijecimento da legislação e calcado na edificação de instrumentos da *soft law*, imprescindíveis ante a complexidade do fenômeno da corrupção.

Desta feita, parte do combate à corrupção passaria por uma reestruturação da Administração, incorporando a ela novos conceitos e impondo medidas de simplificação, permitindo, ao mesmo tempo, que os órgãos de controle atuem eficazmente e que seja dada a necessária transparência aos atos administrativos.

Mais adiante na mesma obra, afirma o autor<sup>107</sup> que:

A preocupação contemporânea com o eficaz combate à corrupção justifica o uso de institutos do direito administrativo e encontra inspiração nos efeitos deletérios que a corrupção provoca em uma sociedade e no ambiente de negócios existente em um país. Níveis elevados de corrupção impactam a concorrência, dificultam a realização de investimentos, especialmente em relação à infraestrutura, e afetam, drasticamente, os custos empresariais (trade costs) e o comportamento das companhias. Do ponto de vista dos direitos sociais, a corrupção provoca danos irreparáveis, reduzindo o número de leitos em hospitais públicos e a quantidade de vagas nas escolas. Como se isso não bastasse, ela, acompanhada de uma inadequada vulgarização da teoria da reserva do possível, aniquila qualquer desejo de melhoria em termos de saneamento, segurança pública, previdência e demais setores em que há necessidade de gastos públicos. No dizer de Emerson Garcia, “quanto maiores os índices de corrupção,

---

<sup>106</sup> ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O Direito Administrativo e sua contribuição no enfrentamento da corrupção. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n.1, p. 135-159, jan./abr. 2020.

<sup>107</sup> *Ibid.*



menores serão as políticas públicas de implementação dos direitos sociais.

Em mesmo sentido encontra-se interessante tese nos escritos de Emerson Garcia,<sup>108</sup> para quem a corrupção possui repercussões que transbordam a esfera da individualidade, se projetando como uma moléstia social capaz de agravar o estado de anomia institucional, provocando custos sociais altíssimos.

Com efeito, em decorrência destes atos são erodidas as políticas públicas, com potencial direcionamento da ação estatal e confusão entre as esferas pública e privada: o resultado, por evidente, não poderia ser outro senão a contestação dos pilares de sustentação do Estado, a saber, a democracia, a vida política e as instituições.

Relevante destacar a posição do autor no tange à correlação entre a corrupção e as atividades político-eleitorais:

Por certo, ninguém ignora que o resultado de um procedimento eletivo não se encontra unicamente vinculado às características intrínsecas dos candidatos vitoriosos. O êxito nas eleições, acima de tudo, é reflexo do poder econômico, permitindo o planejamento de uma estratégia adequada de campanha, com a probabilidade de que seja alcançada uma maior parcela do eleitorado. Esta receita, por sua vez, advém de financiamentos, diretos ou indiretos, de natureza pública ou privada. O dinheiro público é injetado em atividades político-partidárias com a utilização dos expedientes de liberação de verbas orçamentárias, de celebração de convênios às vésperas do pleito etc., fazendo que o administrador favorecido afigure maior popularidade, que reverterá para si, caso seja candidato à reeleição, ou para a legenda partidária a que pertença, alcançando os candidatos apoiados por esta.<sup>109</sup>

Vê-se, conjugando as visões acima destacadas, que a *soft law* é mecanismo imprescindível para eliminar ou mitigar os efeitos nocivos da corrupção, podendo ser aplicada inclusive no que toca à sua projeção para as atividades partidárias.

Através do uso destes mecanismos corretivos, permite-se a interrupção do ciclo de retroalimentação provocado pela corrupção – o qual, como indicado por

---

<sup>108</sup> GARCIA, Emerson. A corrupção: uma visão jurídico-sociológica. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 3, n.30, ago. 2003.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 3.

Guilherme Cunha Werner,<sup>110</sup> tem um caráter progressivo e contínuo, culminando com uma rede estruturada que enfraquece os mecanismos de controle comportamental e facilitando a proliferação de tais práticas – e facilita-se a desmistificação do enraizamento de tais atos como realidades sociais inatingíveis.

É elucidativo o posicionamento do autor acerca da dinâmica social da corrupção, valendo ser transcrito o trecho em que se analisa esta temática:

A corrupção é uma atividade ilícita de caráter recíproco, sua execução pressupõe uma ação convergente entre corruptor e corrompido, que estabelece um pacto destinado a disciplinar as trocas interpessoais a serem estabelecidas, onde cada um espera e deseja obter do outro determinado benefício ou vantagem. Aqui se observa a lógica do *quid pro quo* com o fornecimento de recursos públicos em troca do apoio político, v.g.: voto por financiamento de campanha, em conjunto ou separadamente com os benefícios economicamente auferíveis; e/ou parte dos valores das obras públicas ou dos financiamentos de bancos estatais. Trata-se de uma relação de amarras recíprocas favorecida pela própria legislação que incrimina da mesma forma ambas as condutas. O corrupto e o corruptor participam de um jogo, no qual, por meio do mútuo convencimento, adotam um comportamento convergente e direcionado para a unidade de designios; neste contexto, os mediadores ocupam papel de destaque na convergência das vontades, conforme adiante será analisado.<sup>111</sup>

Por fim, encerrando o prisma da doutrina nacional, em interessantíssimo estudo, Rogerio Gesta Leal<sup>112</sup> é bastante feliz ao, na mesma linha que seus pares anteriormente citados, jogar luz ao enfoque no procedimento de combate à corrupção, superando a tradicional técnica de resolução de conflitos puramente pelo Judiciário após a edição de atos normativos pelo Legislativo.

Nesse sentido, defende o autor a maior articulação e integração intersetorial para que se maximizem os resultados deste trabalho, conjugando esforços concentrados com medidas eficazes de controle. Em suas exatas palavras, ao analisar dados estatísticos sobre o combate a corrupção:

Tais dados, de certa forma, confirmam a análise feita no trabalho de Loureiro, Abrucio e Pacheco, no sentido da ampliação de protagonismo em termos de controle da corrupção de atores

---

<sup>110</sup> WERNER, Guilherme Cunha. As teorias comportamentais aplicadas ao estudo da corrupção no Brasil: o que leva o agente político a se corromper?. *Revista Fórum de Ciências Criminais*, Belo Horizonte, ano 4, n. 8, p. 183-218. Jul./dez. 2017. p. 183-218.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 189.

<sup>112</sup> LEAL, Rogerio Gesta. Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais – causas, consequências e tratamentos. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 14, n. 74, p. 31-57, jul./ago. 2012.

externos aos Poderes Executivo (autocontrole) e Legislativo, em especial os Tribunais de Contas, o Ministério Público, a Polícia Federal e o Poder Judiciário, por certo que fragilizando a ideia de sistema integrado e racionalizado do ponto de vista de procedimentos e processos associados neste sentido, a despeito da Controladoria Geral da União, desde sua criação em 2006, ter realizado 7.723 ações, que resultaram na punição de 3,7 mil servidores públicos — 3,1 mil deles foram punidos com demissão, destituição e cassação de aposentadoria.<sup>113</sup>

Esta breve revisão da doutrina nacional sobre o tema revela a nítida e generalizada a preocupação com a forma com a qual se combate à corrupção e com a superação de dogmas tradicionalmente estabelecidos.

Afinal, diante da complexidade da corrupção, que transcende diversas esferas da sociedade civil, realmente parece ser bastante acertada a defesa da adoção de mecanismos de *soft-law*, sem prejuízo da adoção simultânea de estratégias tradicionais, como o enrijecimento da legislação e da repressão jurisdicional.

Comparando a posição da literatura pátria com a estrangeira, verifica-se refletirem as mesmas preocupações, seja no que toca à polissemia da corrupção seja nas estratégias para o seu combate.

Quanto ao primeiro ponto, a tese proposta por Jan Michael Simon<sup>114</sup> trilha o entendimento de que o fato de a corrupção ser dotada de múltiplas acepções indica que esta se presta, dentre outras finalidades, a atuar como recurso normativo para o debate acerca da legitimidade da autoridade política.

E, em decorrência desta situação, conclui o autor que é imprescindível que se traga ao debate sobre a corrupção a superação dos simplistas e tradicionais embates entre a correlação entre a corrupção, a *accountability* do Estado contemporâneo, e o papel que mudanças na legislação administrativa podem acarretar na criação de freios à corrupção, inclusive permitindo a análise se estes transcendem a eficácia da reforma da legislação penal.

---

<sup>113</sup> LEAL, Rogerio Gesta. Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais – causas, consequências e tratamentos. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 14, n. 74, p. 31-57, jul./ago. 2012. p. 52.

<sup>114</sup> SIMON, Jan Michael. Corrupção e autoridade: as duas faces da “corrupção política”: uma agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, ano 9, n. 33, p. 671-700, set./dez. 2015.

Em resumo: não se trata de um problema com resposta única, mas que enseja a necessidade de um enfrentamento sistêmico-estrutural, como se verifica no seguinte trecho:

A consideração da “corrupção política” como norma para avaliar o desempenho democrático da autoridade política, basicamente, já se encontra – ainda que em sentido inverso (SABADELL; SIMON, 2014) – na clássica tipologia aristotélica de desvios que qualifica como corruptas realidades ordinárias em contraste com formas ideais de regimes políticos (ARISTOTLE, 1991; 1995). Por trás dessa consideração há um enfoque epistemológico muito mais concreto e, conseqüentemente, uma perspectiva filosófico-política sobre a “corrupção política”. Esta perspectiva segue, de maneira livre, a interpretação de D. H. Lowenstein (1985) e, mais especificamente, ainda que sem absoluto rigor, a interpretação de J. Waldron (2002) acerca da tese de W. B. Gallie sobre “conceitos essencialmente contestados” (1955-56). De acordo com esta interpretação, o caráter particular do conceito normativo de “governo democrático”, como contraponto do conceito avaliativo de “corrupção política”, converte este último em conceito normativo dotado de alta complexidade intrínseca que pode ser essencialmente contestado, quer dizer, converte a “corrupção política” em um recurso normativo para o debate democrático. Particularmente, as diversas concepções sobre a “corrupção política” aprofundam e enriquecem, no debate democrático, a compreensão de todas as partes envolvidas no debate sobre o valor específico do governo à luz do padrão “governo democrático/corrupção política” identificado pela questão da corrupção política. As diversas concepções podem ajudar a alcançar um entendimento sobre a qualidade democrática da autoridade política ante a questão da corrupção política.<sup>115</sup>

Michael Tyburski<sup>116</sup>, a seu turno, desenvolve sua tese no campo do “enfrentamento sistêmico-estrutural” proposto por Simon, enfocando especificamente as dificuldades encontradas para superar os inúmeros entraves impostos pelo próprio sistema para repelir a corrupção. Afinal, ao seu ver, a manutenção do poder das instituições políticas estaria diretamente associada com a fenomenologia da corrupção, mesmo em um sistema democrático. Isso porque, ainda que a *accountability* permita um controle maior da corrupção, não há dúvidas que há grandes dificuldades, especialmente em democracias de transição, em

---

<sup>115</sup> SIMON, Jan Michael. Corrupção e autoridade: as duas faces da “corrupção política”: uma agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, ano 9, n. 33, p. 671-700, set./dez. 2015.

<sup>116</sup> TYBURSKI, Michael D. Curse or cure? Migrant Remittances and Corruption. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 76, n. 3, p. 814-824, June 2014. p. 816.

repelir a pressão dos grupos de interesse sem que haja uma perda do poder – o qual, não raras vezes, é condicionado a recursos e à influência destes grupos.

As mesmas dificuldades por ele relatadas são encontradas em outros escritos doutrinários acerca da corrupção. Butler, Fauver e Mortal,<sup>117</sup> analisando o enraizamento da corrupção em nível das finanças municipais, trazem uma perspectiva econômica – superando a típica análise da ciência política e do direito – para enfrentar a temática.

Os autores são bastante felizes quando propõem que a corrupção política, quando enraizada e institucionalizada, é fator agregador de complexidade na dinâmica econômica, o que, conseqüentemente, gera impactos para a vida em sociedade. Isso porque, se do prisma dos agentes políticos há um fator de atração cada vez maior para dentro desse sistema, calcado na tese de que não há política alternativa que dispense o envolvimento com essa ilicitude, para o setor privado há um incremento dos custos de transação, encarecendo as contratações e gerando um gasto maior para os consumidores finais – muitas vezes, os cidadãos – sob o fundamento de que o sistema opera sob a forma de “pay to play”, ou seja, “pague para participar”.

A perspectiva econômica não pode, assim, ser ignorada no debate sobre a corrupção: seja por ser uma das principais conseqüências materiais do ato corruptivo como, também, por trazer à tona a percepção – já repetida aqui à exaustão, nos fragmentos doutrinários anteriormente colacionados – de que é necessário adotar frentes múltiplas de combate e dilapidação das estruturas corruptivas.

Ferraz e Finan,<sup>118</sup> diante desse panorama, ressaltam que grande parte da doutrina, ao apontar a questão do *accountability* eleitoral como medida solucionadora das mazelas da corrupção, deixa de verificar, em concreto, a

---

<sup>117</sup> BUTLER, Alexander; FAUVER, Larry; MORTAL, Sandra. Corruption, political connections and Municipal Finance. *The review of financial studies*, Oxford, Reino Unido, v. 22, n. 7, p. 2873-2905, July 2009. p. 2902.

<sup>118</sup> FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments. *The American Economic Review*, [s. l.], v. 101, n. 4, p. 1274-1311, June 2011.

dificuldade da implementação desse modelo e das complexidades a ele inerentes, sobretudo por ser medida que apenas produzirá resultados a longo prazo.

É inegável, porém, que a repulsa à corrupção produz impactos de natureza eleitoral, os quais não são desconsiderados pelos agentes políticos, principalmente na tentativa de angariar apoio ao seu grupo político em detrimento de seus adversários, em estrutura que assim delineiam:

The result that electoral accountability can reduce corruption also raises the critical question of how to make local governments more accountable. Allowing citizens to have better information about policy implementations and corruption practices is one possibility. In this regard, audit policies that reveal new information about government quality can increase the probability that bad politicians get caught. Together with the use of "information campaigns," it can help voters select better leaders. Finally, political competition and the overall improvement of the quality of politicians, especially in local legislatures, can enhance checks and balances between executive and legislative powers.<sup>119</sup>

Por fim, convém indicar um elemento que é indispensável para a superação dos dilemas da corrupção e para a consolidação de uma forte estrutura repressiva a ela: a confiança institucional.

Hakhverdian e Mayne,<sup>120</sup> analisando essa questão, concluem que a crença dos cidadãos na confiabilidade e credibilidade de suas instituições é um dos mecanismos essenciais para a consolidação de uma democracia e sua progressão rumo ao Estado Democrático de Direito.

A difusão da informação e do conhecimento, bem como o acesso à educação de qualidade, são fatores que contribuem para a minoração desses níveis de corrupção institucional, já que possibilitam aos cidadãos que compreendam a realidade fática de maneira adequada e atuem como instrumentos de controle, através da pressão da opinião pública.

Delineia-se, assim, o seguinte quadro geral acerca da corrupção: trata-se de um fenômeno extremamente complexo e com potencial de enraizamento na

---

<sup>119</sup> FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments. *The American Economic Review*, [s. l.], v. 101, n. 4, p. 1274-1311, June 2011. p. 1307.

<sup>120</sup> HAKHVERDIAN, Armen; MAYNE, Quinton. Institutional Trust, Education and corruption: a micro-macro interactive approach. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 74, n. 3, p. 739-750, July 2012. p. 739-740.

sociedade, que afeta o seio das instituições e que precisa ser combatido fazendo uso de múltiplas frentes, se possível, intersetoriais, cada qual atingindo um diferente aspecto/consequência desta prática nefasta.

## 2.3 CONCEITO DE CORRUPÇÃO E FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL

Como visto, o bom funcionamento da democracia, tal qual preconizado pela Constituição Federal de 1988, necessita do respeito pelos agentes públicos e políticos de certos princípios que norteiam a Administração Pública, sendo que o desvio de tais preceitos está no cerne das práticas corruptivas, identificadas no tópico anterior como um fenômeno complexo cujo combate não é tarefa corriqueira.

Este tópico, a seu turno, destina-se à análise da corrupção e sua relação com o financiamento eleitoral.

Contudo, antes de se proceder ao aprofundamento no tema, um recorte se faz necessário. Neste subitem, a corrupção será estudada para além do tratamento normativo específico observado no ordenamento jurídico brasileiro na esfera penal, cível, administrativa e eleitoral, restando tal análise normativa para momento posterior à definição do conceito de corrupção de interesse ao presente trabalho.

Assim, ressalta-se que a corrupção pode ter diversas formas de manifestação, o que explica os diferentes mecanismos encontrados no ordenamento jurídico para combatê-la, de modo que se torna necessário afunilar essas manifestações e seus conceitos, a fim de atingir uma definição que ajude a entender os entraves trazidos por esse fenômeno para nossa democracia no que se refere ao financiamento das campanhas partidárias.

Não seria leviano afirmar que a corrupção esteve presente na sociedade desde tempos remotos, percorrendo as relações pessoais e, principalmente, as relações políticas e governamentais.

Como apontado por Ferreira Filho, o Professor John Thomas Noonan Jr. realizou um estudo sobre tal fenômeno demonstrando que a corrupção já era

denunciada há três mil anos,<sup>121</sup> sendo que existem registros de corrupção já na Antiguidade,<sup>122</sup> quando ela já era entendida como um mal gravíssimo que solapava os alicerces das diferentes organizações em sociedade.<sup>123</sup>

Ainda que esse tipo de conduta esteja presente desde tempos imemoriais, a corrupção na democracia contemporânea é tida como um mal mais grave do que em outros regimes, notadamente naqueles em que não há participação popular no governo.

Isso porque o sistema democrático sabidamente necessita da voz do povo para eleição dos seus governantes, tendo em vista que a legitimidade do poder do Estado provém da supremacia do interesse coletivo. A corrupção, portanto, corrói o próprio alicerce fundamental do sistema democrático.

A explicação para a aparição do fenômeno da corrupção em diferentes períodos da humanidade se fundamenta na sua multiplicidade de conceitos, como destacado anteriormente neste capítulo. A depender do interlocutor e da forma como ela é abordada, corrupção pode ter uma ligação com a legalidade e o respeito pelos ordenamentos, sendo conceituada, assim, como um desvio de conduta moral e ética.

Ainda, pode ter uma relação íntima com o manuseio do Poder Público, ou, então, manifestar-se exclusivamente entre agentes privados, gerando resultados que se verificam no campo fático ou então somente no campo das intenções.

Nesse contexto, imperioso expor a corrupção de forma extensiva, para, assim, definir o que se entende de corrupção no âmbito político e nos sistemas eleitorais democráticos.

Waldo Fazzio Júnior<sup>124</sup> define o fenômeno como um distanciamento metafórico do que é entendido como correto e honesto, sendo, portanto, um desvio de atuação moral e ética. E, considerando-se a definição de corrupção como um

---

<sup>121</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 226, p. 213-218, out. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47241/44651>. Acesso em: 3 set. 2020.

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Corrupção no Poder Público*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 162.



fenômeno social, essa visão pode ser aplicada em diferentes campos do conhecimento.

Para Mônica Herman,<sup>125</sup> por sua vez, o termo corrupção indica qualquer ação praticada de forma camuflada, a partir de uma zona de penumbra, à margem das linhas comportamentais norteadas pela lei e pela moral, sempre com objetivo de obter vantagens individuais ou em prol de um grupo, intangíveis pelas vias ordinárias.

Ainda, a autora aponta uma divisão entre a corrupção praticada no âmbito governamental e a corrupção que se opera na área privada,<sup>126</sup> sendo a primeira abrangente das condutas que são contrárias às boas práticas governamentais, que devem perseguir metas de interesse público. Nesta categoria, estão as situações envolvendo servidores públicos atuando em proveito próprio, de seus amigos ou de seus familiares, o que enseja a incidência de figuras penais ou administrativas.

Já a segunda categoria também está interligada ao Poder Público, possuindo relação, contudo, com a atuação privada. Aqui, Herman menciona o suborno como a forma mais comum.

Como será visto nos próximos tópicos, a relação entre o poder político e o setor privado em campanhas eleitorais deve ser sempre analisada com cautela, pois o interesse público pode ser deixado de lado quando confrontado com a atuação conjunta da vontade de se eleger de determinado partido ou candidato e com a busca por melhores regulamentações para o setor privado.

Dessa forma, acerta Monica Herman ao apontar que a corrupção pode ser um fenômeno que envolva setores públicos e privados e uma afronta tanto a valores morais quanto à lei.

Na doutrina, há ainda aqueles que entendem a corrupção estritamente como um desvio da legalidade, ou seja, própria apenas em sistemas normativos.

---

<sup>125</sup> CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 10, n. 41, p. 215-240, 2002. Disponível em: [http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/332/corruptao\\_financiamento\\_campanha\\_caggiano?sequence=1&isAllowed=n](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/332/corruptao_financiamento_campanha_caggiano?sequence=1&isAllowed=n). Acesso em: 3 set. 2020.

<sup>126</sup> *Ibid.*

Para Philippe Ardant, por exemplo, corrupção englobaria “[...] as situações e os meios de pressão ilícita e oculta utilizados para a obtenção de resultados que os procedimentos legais não garantem”.<sup>127</sup>

Em que pese a constatação de que a legalidade deve ser sempre um fator de análise, acredita-se que o fenômeno corrupção não deve ser lido apenas como um descumprimento de normas.

No financiamento eleitoral, por exemplo, existe na doutrina o debate sobre a necessidade de se tipificar o crime de “caixa dois”, havendo corrente doutrinária influente que entende que a prática não é tipificada penalmente. Contudo, isso não pode ser um empecilho para se entender o “caixa dois” como um fenômeno de corrupção eleitoral, tendo em vista os danos que causa à democracia, especificamente à lisura e à transparência eleitoral.

A propósito da sua materialização de modo estritamente relacionado ao manuseio do poder público, convém o apontamento de Samuel P. Huntington que conceitua a corrupção como “o comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas, a fim de servir a interesses particulares”.<sup>128</sup>

Regis Fernandes de Oliveira também faz a ressalva de que não são apenas autoridades públicas que se envolvem, mas também os agentes da Administração Pública. Ainda, acrescenta que o “servir a interesses particulares” pode se referir à obtenção de alguma vantagem ou não, e independe de causar lesão ao patrimônio público.<sup>129</sup>

A corrupção pode ser estudada sob apenas um ângulo de manifestação, descartando-se, assim, suas múltiplas vertentes. Daniel Zovatto, por exemplo, menciona a corrupção exclusivamente na sua forma política, então definida como “[...] o mau uso e abuso de poder, de origem pública ou privada, para fins partidários

---

<sup>127</sup> ARDANT, Philippe, La corruption. *Pouvoirs*, n. 31, Paris, PUF, 1984. *Apud* CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 10, n. 41, p. 215-240, 2002. Disponível em: [http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/332/corruptao\\_financiamento\\_campanha\\_caggiano?sequence=1&isAllowed=n](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/332/corruptao_financiamento_campanha_caggiano?sequence=1&isAllowed=n). Acesso em: 3 set. 2020.

<sup>128</sup> HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975. p. 72.

<sup>129</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 300.

ou pessoais, através da violação de normas de direito”.<sup>130</sup> Em sentido análogo, a Transparência Internacional define corrupção política como abuso pelos líderes políticos, em benefício próprio do poder que lhes foi confiado.<sup>131</sup>

Já Manoel Gonçalves Ferreira Filho conceitua a corrupção política como todo ato que envolve uma retribuição material ou vantagem indevida, essencialmente de dinheiro. Ainda, acrescenta que a corrupção no exercício do poder pode ser caracterizada quando um ato do governante decorre de um “estímulo”, que é um “presente” exigido em contrapartida. Destaca que esse uso do poder se desvia do interesse geral para atender a interesses de grupos ou mesmo a interesses pessoais. Em suma:

Quando busca favorecer um segmento da sociedade, eventualmente atendendo a suas reivindicações, ou visa a promover o prestígio do governante, ou mesmo a criar a base de sustentação de que este necessita para executar uma política governamental.<sup>132</sup>

Não obstante, são Michael Johnston e Jesús Gonzáles Pérez que trazem os conceitos de corrupção política que se melhor encaixam no contexto do financiamento eleitoral estudado no presente trabalho.

O primeiro autor define o fenômeno da corrupção como o abuso de funções ou recursos públicos, através de meios ilegítimos de influência política por membros das esferas pública e privada.<sup>133</sup>

Já o segundo afirma precisamente que a corrupção consiste na utilização de poderes públicos para interesses particulares, qualquer que seja a forma de manifestação, seja em benefício próprio, de terceiro ou do partido político; seja por razão de amizade, por dinheiro ou por outras prestações.<sup>134</sup>

---

<sup>130</sup> ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 2, 2005. p. 289.

<sup>131</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *What is corruption?* Disponível em: <http://www.transparency.org/what-is-corruption>. Acesso em: 1 set. 2020.

<sup>132</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 226, p. 213-218, out. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47241/44651>. Acesso em: 3 set. 2020

<sup>133</sup> JOHNSTON, Michael. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem. In: ELLIOT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia global*. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 104-105.

<sup>134</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesus. *La ética en la administración pública*. 2. ed. Madri: Civitas, 2000. p. 64.

Em mesmo sentido, Regis Fernandes de Oliveira define o fenômeno da corrupção como o desvio comportamental de autoridades com vistas a servir interesses particulares, podendo ou não decorrer alguma vantagem para quem a pratica, ou, então, havendo ou não lesão ao patrimônio público.<sup>135</sup>

Delineado esse panorama sobre a corrupção em sua forma extensiva ou em sua forma notadamente política, infere-se que são inúmeras as manifestações desse fenômeno.

Dentro do apresentado, é possível conceber alguns exemplos de corrupção no que se refere ao financiamento político e eleitoral: a recepção de contribuições que infringem as regulações existentes, a aceitação de contribuições de fontes questionáveis, o uso para fins partidários ou eleitorais de dinheiro derivado de atividades ilícitas, e mesmo o suborno antecipado — com aceitação de dinheiro de pessoas ou empresas em troca de promessas ou favores ilícitos em caso de ascensão a postos públicos — ou o pagamento a funcionários, pelos fornecedores do Estado, em retribuição a favores recebidos.

Jaime Cárdenas apresenta acertadamente um rol de condutas corruptas que podem decorrer do financiamento político no caso de os partidos e candidatos chegarem ou permanecerem no poder, dado o comprometimento com seus financiadores. O autor assim refina o problema dos favores:

Em alguns casos, esses compromissos comportam um dar ou fazer, em outros, ao contrário, constituem um não fazer ou abster-se. Em alguns casos significam dar apoio ou “fazer vista grossa”, protegendo, desse modo, atividades ou sujeitos que estão na ilegalidade; em outras ocasiões implica adotar uma política determinada a favor de tal ou qual grupo de pressão ou interesse. Assim, é possível pagar com a promoção de determinadas leis ou reformas legais, políticas públicas, contratos públicos, impulsionar, a partir do governo, políticas a favor de outra nação ou grupo de interesse, eximir setores econômicos do pagamento de impostos, proteger indústrias por meio da via fiscal, não tomando ações contrárias a determinados setores etc.<sup>136</sup>

<sup>135</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 421.

<sup>136</sup> CÁRDENAS, Jaime. Problemas de control y fiscalización de campanãs y partidos: el caso mexicano. In: CAMPOS, Paloma Biglino; RINCÓN, Luis E. Delgado del (ed.). *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010. p. 197.

Em suma, diante das diversas possibilidades apresentadas, este trabalho conceitua genericamente a corrupção como prática atinente a entes privados que, por meio do financiamento eleitoral, almejam obter compromissos que permitam sua maior influência ao longo dos mandatos dos agentes políticos, ficando seu melhor detalhamento por ocasião do tópico seguinte.

## 2.4 PRÁTICAS CORRUPATIVAS NO FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL

É necessário, para a operacionalização da democracia, a presença de capital, uma vez que a própria condução de eleições é um fator que invariavelmente movimenta recursos. Mas, para além de uma necessidade intrínseca ao próprio sistema democrático, parece lícito afirmar que a proporção que cada partido e candidato consegue arrecadar tem uma correlação positiva entre os votos adquiridos em uma campanha, ou seja, quanto maior o custo de uma campanha, maiores são as chances de eleição.

Em trabalho de fôlego, e através de análise de dados de contribuições de campanhas de 2002 à 2014, Bruno Carazza dos Santos conseguiu demonstrar o que o senso comum já indicava, que o volume de capital destinado à campanha está diretamente associado a maior chance de eleição para candidatos.<sup>137</sup>

Isso faz com que os partidos e candidatos fiquem dependentes de grandes volumes de contribuições para campanhas e busquem sempre medidas de aumentá-las cada vez mais. Por essa razão que Monica Herman Salem Caggiano chegou à conclusão de que a arrecadação de recursos é um campo fértil ao surgimento de corrupção político-eleitoral:

A obtenção de recursos financeiros, além de árdua, oferece-se de extrema periculosidade, porquanto é nesta etapa que se descortina um promissor campo à ação corruptora de elementos ou organizações que, por intermédio do financiamento de campanhas

---

<sup>137</sup> SANTOS, Bruno Carazza dos. *Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASNHA2/1/bruno\\_carazza\\_\\_\\_tese\\_\\_\\_vers\\_o\\_para\\_defesa.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASNHA2/1/bruno_carazza___tese___vers_o_para_defesa.pdf). Acesso em: 14 set. 2020. p. 70.

visam conquistar margens da influência nos canais decisórios do Estado.<sup>138</sup>

Por esse motivo que é tão sensível o estudo da corrupção para a presente tese. Nos próximos tópicos serão analisadas, portanto, as formas de corrupção que envolvem o financiamento de campanha, bem como o tratamento normativo em torno delas, quais sejam: desvio de recursos públicos para financiamento partidário e eleitoral, financiamento privado e a “troca de favores” e, por fim, o “caixa dois”.

#### 2.4.1 Desvio de recursos públicos para financiamento partidário e eleitoral

Há quem diga que o contexto do financiamento de campanha no Brasil, marcado por incontáveis escândalos políticos e de corrupção ocorridos desde a Proclamação da República em 1889, esteja ligado intrinsecamente à herança cultural do país, relacionada a um passado de colonização escravocrata no contexto do qual o aporte de recursos públicos para favorecimento de agentes do Estado não seria novo.

Walber de Moura Agra<sup>139</sup> retoma a expressão *viver da política*, cunhada por Max Weber em *Ciência e Política: duas vocações*, bem descrevendo a tendência de profissionalização dos agentes políticos que fazem de seu ofício um meio para enriquecer<sup>140</sup>. A prática se distingue da noção de *viver para a política*, assim entendida a dinâmica dos representantes bem abastados que, financiando suas campanhas exclusivamente através da utilização de recursos próprios, enxergariam na atividade política uma maneira de exercer voluntariamente uma espécie de lazer.

---

<sup>138</sup> CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. *Revista de Direito Mackenzie*, São Paulo, ano 3, n1, p. 87-106, 2002. p. 11.

<sup>139</sup> AGRA, Walber de Moura. Financiamento eleitoral no Brasil. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André (coord.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-1/financiamento-eleitoral-no-brasil>. Acesso em: 11 set. 2020.

<sup>140</sup> WEBER, Max *apud* AGRA, Walber de Moura, 2017, *op. cit.*

Em sentido semelhante, Raíssa Tonial e Elton Somensi de Oliveira<sup>141</sup> mencionam a cultura patrimonialista brasileira como um dos componentes desse cenário. Citando *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*, conceituada obra de Raymundo Faoro publicada em 1958, entendem ser traços característicos dessa figura a inexistência de distinção entre os bens privativos do príncipe e o bem público, tudo em um tom de quase total indiferença por parte da Coroa. Nessa perspectiva, os estamentos, assim chamados os órgãos do Estado, indo ao encontro dos interesses da camada que o dirige, traduziriam o particularismo como sendo o geral, apoiando-se na desigualdade social para tanto e, ainda, tendo para si os privilégios que os manteriam no poder.<sup>142</sup>

Para tais autores o contexto político-cultural brasileiro atual é reflexo das práticas lusitanas anteriores ao século XIX, não tendo o país, portanto, jamais se desvencilhado do patrimonialismo. Aduzem, assim, que “as camadas dirigentes e políticos ainda utilizam de suas posições para assegurar vantagens pessoais, bem como para o favorecimento de bases políticas e licitações a grandes núcleos empresariais”.<sup>143</sup>

De outra sorte, Lucas Rocha Furtado discorda completamente da visão de que a atual dinâmica que envolve o tema da corrupção política no país possa ser atribuída ao passado português. Aduz que, tendo o Brasil se tornado independente de Portugal em 1822, isto é, há quase dois séculos, é incabível e irrealista se atribuir à herança ibérica a responsabilidade pelos elevados índices de corrupção no país, que, em 2006, ocupava o septuagésimo lugar no *ranking* de países mais corruptos elaborado pela Transparência Internacional.

Pelo contrário, afirma residirem as raízes desse contexto no sistema jurídico administrativo brasileiro, e que a correção das falhas dessa estrutura depende tão somente de vontade política nacional.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 40, n.1, p. 106-119, jan./jun. 2014. Disponível em: [http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11444/2/Os\\_modelos\\_de\\_financiamento\\_de\\_campanha\\_eleitoral\\_e\\_o\\_contexto\\_politico\\_cultural\\_brasileiro.pdf](http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11444/2/Os_modelos_de_financiamento_de_campanha_eleitoral_e_o_contexto_politico_cultural_brasileiro.pdf). Acesso em: 11 set. 2020.

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>144</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 18-19.

Defende, portanto, que grande parte da culpa pela manutenção do modelo de corrupção no país repousa na certeza da impunidade existente entre os agentes públicos, “[...] dado que são raros os casos de punição daqueles que se locupletaram com fundos públicos [...]”. Dessa maneira, acredita não ser possível relacionar essas práticas à formação moral ou cultural do povo brasileiro.<sup>145</sup>

Não obstante as controvérsias doutrinárias que circundam o tema, fato é que o patrimonialismo, apresentando-se como fenômeno em que os homens públicos tratam de bens coletivos como se privados fossem, traz ainda hoje enormes desafios, em especial para o financiamento eleitoral.

O Direito brasileiro já possui alguns instrumentos que visam a coibir essa prática. Na seara penal, por exemplo, o tema já é conhecido, constituindo crime a apropriação ou o desvio da finalidade de bem móvel, público ou particular, de que o agente tem a posse em razão da posição que ocupa na Administração Pública. Trata-se do crime de peculato, previsto no artigo 312 do Código Penal, que impõe penas de reclusão de dois a doze anos e multa.<sup>146</sup>

Por sua vez, a Lei 8.429/92, também conhecida por Lei de Improbidade Administrativa, traz dispositivos importantes no combate ao desvio de recursos públicos utilizado para atender a fins particulares. Pela amplitude de suas normas, a Lei, de caráter eminentemente civil, serve não apenas para dificultar a apropriação de verbas públicas posteriormente destinadas a fins eleitorais, mas também o uso do financiamento privado na chamada “troca de favores”, o que será melhor delineado no tópico seguinte.

Entretanto, como assevera Lucas Rocha Furtado na obra supracitada, não é nova a constatação de que as armas de que o ordenamento jurídico brasileiro

---

<sup>145</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 19.

<sup>146</sup> Art. 312, CP - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio:

Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa.

§ 1º - Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário.

§ 2º - Se o funcionário concorre culposamente para o crime de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano.

§ 3º - No caso do parágrafo anterior, a reparação do dano, se precede à sentença irrecorrível, extingue a punibilidade; se lhe é posterior, reduz de metade a pena imposta.



dispõe para coibir a malversação na Administração são insuficientes e, em geral, estão aquém das demandas que a população tem exprimido. Em verdade, discorre o autor ser característica da própria criminalidade organizada a busca das falhas nas legislações para poderem agir com maior liberdade.<sup>147</sup>

Assim, a questão do desvio de recursos públicos no âmbito eleitoral não é de interesse meramente acadêmico. Como exemplo de implicação desse problema, menciona-se o Índice de Percepção da Corrupção divulgado em 2019 pela Transparência Internacional, de acordo com o qual o Brasil ocupa o centésimo sexto lugar dentre os países.<sup>148</sup>

Isso significa que uma investigação que busque detectar as falhas existentes hoje no sistema eleitoral é de suma relevância, sendo somente dessa maneira que se alcançará a correção dos problemas que causam distúrbios na convivência nacional.

#### 2.4.2 Financiamento privado e a “troca de favores”

Inicialmente cumpre esclarecer que a evolução do financiamento eleitoral e partidário no Brasil será empreendida no capítulo III, cabendo a este tópico as linhas gerais concernentes à “troca de favores” verificada no âmbito de captação de recursos com finalidade eleitoral.

Contudo, para os propósitos da presente seção é relevante consignar que atualmente vigora no país o chamado sistema misto de financiamento eleitoral, composto tanto de recursos de origem pública quanto de montantes provindos da esfera privada.

O financiamento público é caracterizado pela disponibilização de recursos financeiros pelo Estado por meio do Fundo Especial de Assistência

---

<sup>147</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.p. 32.

<sup>148</sup> TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção 2019*. Disponível em: [https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?utm\\_source=Ads&utm\\_medium=Google&utm\\_campaign=%C3%A7%20de%20Percep%C3%A7%C3%A3o%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&utm\\_term=Ranking%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&gclid=Cj0KCQjwwOz6BRCgARIsAKEG4FWsrMXeLLwR4PI7vvlKG5Z8apip1Nzg7w3vczQaRGUX-IrouAtQKVMaAuoiEALw\\_wcB](https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?utm_source=Ads&utm_medium=Google&utm_campaign=%C3%A7%20de%20Percep%C3%A7%C3%A3o%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&utm_term=Ranking%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&gclid=Cj0KCQjwwOz6BRCgARIsAKEG4FWsrMXeLLwR4PI7vvlKG5Z8apip1Nzg7w3vczQaRGUX-IrouAtQKVMaAuoiEALw_wcB). Acesso em: 11 set. 2020.

Financeira aos Partidos Políticos, também chamado de Fundo Partidário e, mais recentemente, pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC).<sup>149</sup>

Já o financiamento privado, atualmente restrito apenas às doações de pessoas físicas, sempre foi alvo de debate ferrenho no Brasil, sendo que na vigência da atual Constituição houve distintos momentos em que as doações de pessoas jurídicas foram vedadas ou permitidas.

Analisando o período recente da história do financiamento em que as doações de pessoas jurídicas eram permitidas, notadamente aquele compreendido entre os anos de 2010 e 2014, Bruno Carazza identificou certa disparidade entre o volume de doações realizadas por pessoas jurídicas e o volume de autofinanciamento e de doações realizadas por pessoas físicas.<sup>150</sup>

Tal constatação leva a uma importante conclusão: há baixo envolvimento da população no geral no financiamento de campanhas, o que se denota do baixo montante de recursos privados provenientes de pessoas físicas.<sup>151</sup>

O autor ainda aduz que as doações eleitorais realizadas por pessoas jurídicas corresponderam a mais de 75% do total de doações realizadas no período compreendido entre os anos de 1994 e 2014. Não apenas, constatou ele que a monta proveniente de autofinanciamento nesse período é bastante semelhante, em alguns momentos até inferior, quando comparada ao volume de doações feitas por pessoas físicas aos candidatos.<sup>152</sup>

Assim, o perfil que se traçou é o da dependência da maioria dos parlamentares em relação a grandes doações de pessoas jurídicas, questão apontada por Bruno Speck e João Luiz Marciano:

Essa prevalência de fontes de financiamento reflete realidades distintas, com características e riscos próprios para cada tipo de financiamento. As grandes doações empresariais podem prejudicar

---

<sup>149</sup> Nota nova RT – O Fundo Partidário está previsto no artigo 38 da Lei nº. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) está previsto no artigo 16-C da Lei nº. 9.504/97 (Lei das Eleições).

<sup>150</sup> SANTOS, Bruno Carazza dos. *Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASNHA2/1/bruno\\_carazza\\_tese\\_vers\\_o\\_para\\_defesa.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASNHA2/1/bruno_carazza_tese_vers_o_para_defesa.pdf). Acesso em: 14 set. 2020. p. 46.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 44-45.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 48.

a independência dos parlamentares na sua futura atuação como representantes. Esse risco da “compra de favores” tem mais visibilidade entre os observadores e analistas, mas de fato a metade dos candidatos é fortemente sujeita a esse risco. O autofinanciamento das candidaturas reflete outro problema. Um sistema de representação que se baseia fortemente no autofinanciamento limita os cargos representativos parcialmente a uma determinada faixa de propriedade. Outro risco oriundo do autofinanciamento está ligado ao fato de que os representantes poderão pautar sua atuação na missão de recuperar os investimentos econômicos feitos na disputa pelo cargo. O financiamento por pessoas físicas poderia expressar um financiamento mais democrático, desde que os recursos sejam de pequenos valores e provenientes de muitos doadores.<sup>153</sup>

Esse cenário era ainda agravado pela constatação de que, não obstante fosse relativamente alto o volume de doações feitas por pessoas jurídicas, o número de empresas que alocam recursos em candidatos é, ainda, baixo.

A oferta de recursos é concentrada em poucos agentes: em 2014, por exemplo, a arrecadação dos R\$ 7,4 bilhões provenientes da sociedade civil foi feita através de 16.926 empresas (0,3% do total), 142.487 indivíduos (0,1%) e 10.311 candidatos (40,3%), o que leva à conclusão de ser esse processo pouco democrático.<sup>154</sup>

Neste sentido, Speck e Marciano expõem que 84% dos deputados federais na legislatura de 2011 a 2014 tiveram mais de 10% de sua arrecadação de campanha provenientes de uma única empresa ou indivíduo. Os autores concluem, assim, que esse quadro gera grande repercussão na atuação desses parlamentares, porque, geralmente, torna-se mais difícil recusar demandas quando existe a ameaça de perder o apoio de doadores que compõem grande parte do orçamento de suas campanhas.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; MARCIANO, João Luiz Pereira. O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas. In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo (org.). Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 267-292. Apud SANTOS, Bruno Carazza dos. *Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASNHA2/1/bruno\\_carazza\\_\\_\\_tese\\_\\_\\_vers\\_o\\_para\\_defesa.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASNHA2/1/bruno_carazza___tese___vers_o_para_defesa.pdf). Acesso em: 14 set. 2020. p. 48.

<sup>154</sup> SANTOS, Bruno Carazza dos, *op. cit.*, p. 49-50.

<sup>155</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; MARCIANO, João Luiz Pereira (2015, p. 276) Apud SANTOS, Bruno Carazza, *op. cit.*, p. 52.

Ainda em investigação sobre a relevância das doações empresariais nas campanhas eleitorais, Bruno Carazza sublinha que, tanto nas eleições de 2010 quanto de 2014, os setores de construção, de indústria de transformação, financeiro, de entretenimento e de saneamento básico e tratamento de resíduos verteram contribuições de campanha em proporção superior à sua participação no PIB nacional. Conclui que uma das explicações para esse quadro pode ter relação com a pressão a ser exercida na formulação de políticas públicas, seja por meio de execução orçamentária, seja por meio da obtenção de benefícios tributários.<sup>156</sup>

Índice categórico de que as doações são pautadas muito mais pela possibilidade pragmática de obtenção de benefícios do que por convicções ideológicas foi colhido na análise da dinâmica envolvendo a ascensão do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, em 2002, que marcou a primeira vitória, no Brasil, de um partido de esquerda nas eleições à chefia do governo federal.

Bruno Carazza, citando David Samuels, aponta o enorme crescimento das doações empresariais vertidas ao PT a partir do ano de 2002 e até o ano de 2014:<sup>157</sup>

[...] à medida que o PT se consolida não apenas como um partido ideologicamente bem reconhecido, mas também como um campeão de votos — vencendo não apenas as eleições presidenciais de 2002 a 2014, mas também diversos governos estaduais e alcançando uma grande bancada de parlamentares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal —, o volume de doações recebidas aumenta exponencialmente, a ponto de aproximar-se dos níveis de PSDB e PMDB, partidos que tradicionalmente ocupam as posições de liderança na atração de capital nas eleições. [...] Os números apresentados acima constituem, portanto, evidências de que o setor empresarial pode decidir sobre o quanto doar para este ou aquele partido em função não de sua posição ideológica, mas sim de suas chances de vitória e de seu interesse de ter acesso privilegiado ao poder.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> SANTOS, Bruno Carazza dos. *Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASNHA2/1/bruno\\_carazza\\_tese\\_vers\\_o\\_para\\_defesa.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASNHA2/1/bruno_carazza_tese_vers_o_para_defesa.pdf). Acesso em: 14 set. 2020. p. 55.

<sup>157</sup> SAMUELS, David, 2001, p. 37 *apud* SANTOS, Bruno Carazza dos, *op. cit.* p. 57-58.

<sup>158</sup> SANTOS, Bruno Carazza dos, *op. cit.* p. 58-60.

E, por fim, aponta a evidência de que maior volume de doações, em especial de pessoas jurídicas, está associado a maior chance de eleição para os candidatos a cargos parlamentares.

Essa constatação se apoia, por exemplo, na observação de que, nas eleições de 2006 e 2014, 70,4% dos senadores eleitos com a maior quantidade de votos obtiveram maior arrecadação do que os candidatos derrotados com maior doação, permanecendo essa dinâmica quando são levadas em conta somente as doações realizadas por pessoas jurídicas. Resultados semelhantes também ocorrem ao se verificar que, nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014, houve alto percentual de situações em que o deputado federal eleito com menos votos recebeu mais doações de campanha do que o primeiro suplente de sua coligação/partido.<sup>159</sup>

A completar sua análise, Bruno Carazza infere que o financiamento privado de campanha vem permeado de interesses de particulares para a obtenção de normas e regulamentações, uma vez que, sendo o capital um fator de grande relevância para obtenção de votos, os doadores tendem a ter grande importância no resultado das eleições e, por conta disso, focam seus aportes nos candidatos mais propensos a guerrearem por medidas que melhor os favorecem.

Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis expõe essa problemática como uma infeliz consequência da insuficiência dos recursos disponibilizados através do Fundo Partidário e do horário gratuito eleitoral, o que faz com que os candidatos procurem nas doações privadas o sustento de suas campanhas. Neste sentido, resume muito bem a dinâmica da “troca de favores”:

Essa necessidade premente das campanhas eleitorais de se viabilizarem por meio de recursos privados traz a possibilidade de os doadores fazerem o aporte de recursos nas campanhas para conseguir alguma vantagem em troca futuramente, se o candidato financiado conseguir eleger-se. Esse mecanismo pode funcionar, por exemplo, da seguinte forma: uma empresa doa o recurso para a campanha de um candidato à Câmara dos Deputados que consegue ser eleito. Já congressista, poderá apresentar projeto de lei que beneficie a atividade dessa empresa ou garantir recursos no

---

<sup>159</sup> SANTOS, Bruno Carazza dos. *Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASNHA2/1/bruno\\_carazza\\_\\_\\_tese\\_\\_\\_vers\\_o\\_para\\_defesa.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASNHA2/1/bruno_carazza___tese___vers_o_para_defesa.pdf). Acesso em: 14 set. 2020. p. 66.

orçamento da União para programa ou obra de interesse da empresa financiadora.<sup>160</sup>

Mas a retribuição ao apoio recebido não se limita à defesa de um projeto ou de medidas que favoreçam os doadores, podendo ir muito além, como aponta Emerson Gracia:

Tratando-se de financiamento privado, a imoralidade assume perspectivas ainda maiores. Estas receitas, em regra de origem duvidosa, não consubstanciam um mero ato de benevolência ou um abnegado ato de exteriorização de consciência política. Pelo contrário, podem ser concebidas como a prestação devida por um dos sujeitos de uma relação contratual de natureza sinalagmática, cabendo ao outro, tão logo seja eleito, cumprir a sua parte na avença, que normalmente consistirá na contratação de pessoas indicadas pelos colaboradores para o preenchimento de cargos em comissão, na contratação de obras e serviços sem a realização do procedimento licitatório, ou mesmo com a realização deste em caráter meramente formal, com desfecho previamente conhecido etc. Nessa linha, é inevitável a constatação de que a imoralidade detectada no financiamento da campanha permite projetar, com reduzidas perspectivas de erro, o comportamento a ser adotado pelo futuro agente público.<sup>161</sup>

Como será melhor exposto no próximo capítulo, essa constatação foi utilizada pelos ministros do Supremo Tribunal Federal para julgar inconstitucional as doações de campanha feitas por pessoas jurídicas.

E, ainda com vistas à manifestação da corrupção no que diz respeito à captação de recursos privados e a “troca de favores”, podem ser especificamente mencionadas também duas condutas previstas no próprio Código Penal: a corrupção passiva e a corrupção ativa.

A modalidade passiva da corrupção, inserida no capítulo próprio dos chamados crimes funcionais, assim entendidos aqueles cometidos por funcionário público contra a Administração em geral, vem tipificada no artigo 317-A da codificação penal, que descreve a conduta do agente público que solicita ou recebe, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes

---

<sup>160</sup> REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. *Financiamento da política no Brasil*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. DOI 10.11606/D.2.2010.tde-28092010-113713. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28092010-113713/pt-br.php>. Acesso em: 14 set. 2020. p. 66-67.

<sup>161</sup> GARCIA, Emerson. A corrupção: uma visão jurídico-sociológica. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 3, n.30, ago. 2003. p. 3.

de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceita promessa de tal vantagem.

Esse crime é apenado com reclusão de dois a doze anos, somada ao pagamento de multa. Trata-se, portanto, de crime de elevado potencial ofensivo, que não é acobertado por benefícios como a suspensão condicional da pena.

A corrupção ativa, por sua vez, prescrita no artigo 333 do Código Penal, este inserido no capítulo próprio dos crimes praticados por particular contra a Administração em geral, configura-se quando um particular oferece ou promete vantagem indevida a funcionário público, de maneira a determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.

E, tal como ocorre com a corrupção passiva, a conduta é também punida pela reclusão de dois a doze anos, bem como pela multa, tratando-se, portanto, de um crime de elevado potencial ofensivo.

Em comum a ambos os ilícitos, há que se mencionar a regra que condiciona a progressão de regime do cumprimento de pena à reparação do dano ou à devolução do produto do ilícito, com os acréscimos legais.<sup>162</sup> Assim, cuida-se de um dispositivo que trata com mais rigor os crimes praticados contra a Administração Pública, dentre os quais se encaixam os ilícitos penais referentes à corrupção na seara eleitoral.

Como assevera Lucas Rocha Furtado, sempre existirá o problema do “descompasso entre a criação de novas condutas fraudulentas e a capacidade do Estado de, por meio de legislação específica, criminalizar referidas condutas”.<sup>163</sup>

Essa constatação é especialmente verdadeira no caso da corrupção, tema que, como visto, é hoje entendido de maneira geral por conceitos abertos e sob inúmeras vertentes. Assim, é de rigor ressaltar que a delimitação dos tipos penais concernentes não pode ser feita de maneira específica com um ou outro tipo, tendo em vista que os alcances são inúmeros.

---

<sup>162</sup> Art. 33, § 4º, CP - “O condenado por crime contra a administração pública terá a progressão de regime do cumprimento da pena condicionada à reparação do dano que causou, ou à devolução do produto do ilícito praticado, com os acréscimos legais”.

<sup>163</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 36.

Dessa maneira a prevenção e o combate à corrupção eleitoral não devem se esgotar na seara penal, sendo medidas de suma importância também aquelas delineadas pelo Direito Administrativo.<sup>164</sup> Portanto, deve-se repisar que a melhor abordagem, “[...] a mais efetiva, deve estar relacionada à prevenção da ocorrência dos ilícitos, e não à sua repressão”.<sup>165</sup>

Na esfera cível, anotação importante deve ser feita em relação às disposições contidas na Lei de Improbidade Administrativa, que estabelece sanções de caráter eminentemente civil e político, muito embora possam gerar consequências nas esferas criminal e administrativa:<sup>166</sup>

Reforça a ideia de natureza civil e política das medidas sancionatórias o fato de poderem ser aplicadas a particulares, que não se enquadram no conceito de servidores ou de agentes públicos e sobre os quais a Administração Pública não poderia exercer poder disciplinar. Portanto, tratando-se de sanções de natureza civil e política, sua aplicação escapa à alçada da Administração Pública, o que não impede seja instaurado concomitantemente o processo administrativo para apurar a responsabilidade de servidores envolvidos nos atos de improbidade e aplicar as penalidades previstas no respectivo Estatuto dos Servidores.<sup>167</sup>

A norma traz previsões relevantes em matéria de corrupção, notadamente porque visa a coibir expressamente as condutas atentatórias contra os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, como, por exemplo, aquela em que se deixa de prestar contas quando se está obrigado a fazê-lo.<sup>168</sup>

A Lei também estabelece repressões aos chamados atos de improbidade administrativa que geram enriquecimento ilícito, assim entendida, a título exemplificativo, a conduta de se receber dinheiro, bem ou qualquer vantagem econômica a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem

---

<sup>164</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 34-35.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>166</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 977.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 978.

<sup>168</sup> Art. 11, L. 8.429/92. “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo; [...]”.



tenha interesse e que possa ser atingido ou amparado por atribuição de agente público.<sup>169</sup>

E, não apenas, também são coibidos os atos que gerem prejuízo ao erário, como aquele de facilitar ou concorrer para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial de entidade da Administração Pública.<sup>170</sup>

No entanto, não se pode perder de vista a definição abrangente que é dada não só à “troca de favores”, mas à corrupção como um todo. E, também no que diz respeito à corrupção na Administração Pública, as situações que podem se caracterizar como atos de corrupção são amplas e variadas. De qualquer modo, é possível afirmar que maneira genérica que todas essas condutas são marcadas pelo desvio da função pública, “[...] no sentido de que a conduta do infrator afeta o bom funcionamento da Administração Pública”.<sup>171</sup>

Lucas Rocha Furtado, sem o objetivo de esgotar todas as possibilidades de enquadramento de ilícitos, exemplifica como conduta que se amolda ao conceito de corrupção na Administração Pública aquela em que o agente público se vale das prerrogativas de seu cargo para obter vantagens pessoais ou para terceiros, ou para traficar influência.<sup>172</sup>

O autor sublinha, contudo, a necessidade de que, para cada modelo de corrupção, deve ser aplicada uma política anticorrupção diferenciada. Assim, não se pode, por exemplo, combater a corrupção nos moldes em que o administrado

---

<sup>169</sup> Art. 9º, L. 8.429/92. “Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público; [...]”.

<sup>170</sup> Art. 10, L. 8.429/92. “Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; [...]”.

<sup>171</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 57.

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 58.

dela se beneficia sem que se promova o fortalecimento das estruturas de controle estatais independentes ou a amplificação dos meios de denúncia da população.<sup>173</sup>

### 2.4.3 “Caixa dois”

Perpassados os pontos de desvio de recurso para financiamento de campanha e a promessa de troca de favores entre doadores privados e candidatos a eleição, interessa aprofundar outra espécie de corrupção contra o sistema financeiro eleitoral: a falta de registros contábeis de recursos utilizados em campanha, vulgarmente denominada de “caixa dois”.

Como se verá adiante, é turvo na doutrina o tipo penal específico dessa conduta, não estando em cheque, contudo, sua alta reprovabilidade. Considerando-se o conceito de corrupção adotado neste trabalho, o caixa dois é uma forma de deterioração do sistema eleitoral, sendo uma manifestação avessa à publicidade, ao dever de transparência.<sup>174</sup>

Independentemente de sua prática ser considerada crime, o caixa dois eleitoral não deixa de ser uma conduta atentatória ao pleno funcionamento da democracia, na medida em que vai de encontro com a lisura dos pleitos eleitorais, rompendo, assim, com a igualdade de disputa entre candidatos. Desse modo, o caixa dois, se amplamente difundido, acarreta perigo para a legitimidade das eleições e do sistema democrático como um todo.

Todavia, não apenas a democracia, a lisura eleitoral e a transparência podem ser tidas como valores violados pela prática dessa conduta.

Primeiramente, existe uma conexão intrínseca entre o caixa dois e as outras formas de corrupção no sistema financeiro eleitoral abordadas, como, por exemplo, a promessa de favorecimento em troca de doação de campanha e o desvio de recurso público para financiamento partidário eleitoral.

---

<sup>173</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 59.

<sup>174</sup> CABELEIRA, Vinicius. É necessária a tipificação do crime de “caixa 2” eleitoral? *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 25, n. 295, p. 2, 2017.

Isso porque é através da falta de registro de contas que se ocultam a identificação de doadores e os interesses com os quais o recebedor pode ter se comprometido.

E, em relação ao desvio de recurso público, lógica diversa não acontece, vez que a prática pode se consumir de forma a não se declarar o dinheiro público utilizado em campanha. O mesmo pode ser dito da compra de votos e outras práticas ilícitas.<sup>175</sup>

Assim, a multiplicidade de condutas que gravitam em torno do caixa dois eleitoral traz uma grande incerteza quanto ao bem jurídico que é lesionado ou colocado em risco pela prática, sendo dessa falta de definição que provém a turbulência na doutrina penal sobre a existência de tipificação da referida conduta.<sup>176</sup>

Existe corrente que defende já existir tipificação satisfatória para o caixa dois, enquadrando-se no art. 350 do Código Eleitoral,<sup>177</sup> restando configurado o ilícito quando o candidato omite receitas ou gastos, ou presta informações falsas quando exigidas pelos art. 28 e 29 da Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições), sendo o bem jurídico tutelado a fé pública eleitoral.<sup>178</sup>

Tal entendimento é encampado pelo Tribunal Superior Eleitoral, cuja competência já foi definida para o julgamento de casos que se amoldem a esse tipo penal:<sup>179</sup>

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. INQUÉRITO POLICIAL. CRIMES DE FALSIDADE IDEOLÓGICA ELEITORAL E DE LAVAGEM DE CAPITAIS. CONEXÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL. CAIXA DOIS. ELEIÇÕES 2010. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. CANDIDATO AO CARGO DE DEPUTADO FEDERAL. DEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL. LOCAL DA CONSUMAÇÃO DO

<sup>175</sup> CABELEIRA, Vinicius. É necessária a tipificação do crime de “caixa 2” eleitoral? *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 25, n. 295, p. 2, 2017.

<sup>176</sup> PAPA, Douglas de Barros Ibarra. Problematizações e perspectivas sobre a criminalização do “caixa dois”. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, ano 27, n. 321, 2019. p.19.

<sup>177</sup> Art. 350, CE. “Omitir, em documento público ou particular, declaração que dêle devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais: Pena - reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular”.

<sup>178</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Crime eleitorais e processo penal eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 119.

<sup>179</sup> STF: Inq. nº 3.676/DF, rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 30.9.2014, DJe de 15.10.2014.

DELITO. CONTAS APRESENTADAS AO TRE/MG. NOTAS FISCAIS INIDÔNEAS. EXAME EM SEU CONJUNTO. POTENCIALIDADE LESIVA ÀS ATIVIDADES-FINS DA JUSTIÇA ELEITORAL. COMPETÊNCIA DO LOCAL DE CONSUMAÇÃO DA INFRAÇÃO, E NÃO DO LUGAR DE DOMICÍLIO DO INVESTIGADO. INCIDÊNCIA DO ART. 70 DO CPP. COMPETÊNCIA DO JUÍZO SUSCITANTE. [...] 4. A controvérsia diz respeito ao lugar de consumação do delito de falsidade ideológica eleitoral, que atrai os crimes conexos (tal qual o de lavagem de capitais), essencial para determinar a norma aplicável na definição da competência territorial: se o art. 70 ou se o art. 72, ambos do CPP. 5. Esta Corte Superior já decidiu que a doação eleitoral por meio de caixa dois e a omissão de recursos na prestação de contas de campanha eleitoral podem configurar o crime previsto no art. 350 do CE, não sendo exigido que a conduta ilícita tenha sido cometida necessariamente durante o período eleitoral, porquanto a caracterização da finalidade eleitoral está relacionada ao potencial dano às atividades-fins desta Justiça especializada. 6. O tipo penal da falsidade ideológica eleitoral objetiva proteger a fé pública eleitoral do falso conteúdo posto em documento verdadeiro, consumando-se com a simples potencialidade do dano, de natureza eleitoral, visado pelo agente, não sendo imprescindível, para a sua configuração, a efetiva ocorrência de prejuízo. É delito formal, cuja consumação independe de qualquer resultado naturalístico ou efetiva lesão à administração eleitoral. 7. No caso, a potencialidade lesiva do ilícito de falsidade ideológica eleitoral surgiu quando foi instrumentalizada a intenção de prejudicar a regularidade da prestação de contas pelo candidato que participou da disputa eleitoral. A investigação contra Wellington Salgado de Oliveira está relacionada à inserção de declaração ideologicamente falsa no conjunto da prestação de contas de campanha, composta por diversos documentos (idôneos e inidôneos), apresentada à Justiça Eleitoral. 8. Definido que a conduta criminosa se consumou quando foram apresentadas as contas, e não no momento em que as notas fiscais reputadas irregulares – posteriormente introduzidas no processo contábil-judicial – foram confeccionadas pela Soroimpress Comércio de Produtos Gráficos Ltda., o critério a ser seguido para a determinação da competência territorial é a regra geral de consumação da infração no local do fato, art. 70 do CPP, devendo-se afastar a norma subsidiária do art. 72 do CPP, que estipula o lugar de domicílio do infrator. 9. No caso, como a falsidade ideológica eleitoral se deu no bojo de processo de contas de campanha prestadas ao TRE/MG, emergindo potencialidade lesiva às atividades-fins desta Justiça especializada, a qual vela pela legitimidade e pela normalidade do processo eleitoral para fortalecer a democracia, o Juízo competente para a supervisão do inquérito policial é o da 335ª Zona Eleitoral de Uberlândia/MG. 10. Conflito negativo de competência conhecido para declarar competente o Juízo Eleitoral da 335ª Zona Eleitoral de Uberlândia/MG, o suscitante”. (Conflito de Competência nº 060073781, Acórdão, Relator(a) Min. Og Fernandes, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 121, Data 22/06/2020) (TSE, REspe nº 2675-60/RS, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 10.4.2018, DJe de 9.05.2018, e HC nº 0601578-

81/SP, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 10.10.2017, DJe de 10.11.2017.).

Contudo, mesmo com o enquadramento de caixa dois no art. 350 do Código Eleitoral, não é possível afirmar que existe um tipo específico para essa conduta, uma vez que o texto do artigo não descreve fielmente a ocultação de recurso utilizado em campanha. Assim, o artigo se trata unicamente de uma escolha do tipo que mais se aproxima ao fenômeno.

Além disso, esse tipo penal exclui os agentes que arrecadam ou doam os recursos não contabilizados, pois se aplica somente o candidato responsável pela prestação de contas.<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> "ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PROCEDÊNCIA. CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS. PREFEITO E VICE-PREFEITO. INELEGIBILIDADE. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. CAIXA DOIS DE CAMPANHA. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÍNTESE DO CASO 1.O Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia (ID 19277088), afastando a preliminar de litisconsórcio passivo necessário, manteve sentença do Juízo da 9ª Zona Eleitoral que julgou procedente ação de investigação judicial eleitoral para cassar os diplomas de prefeito e vice e declarar a inelegibilidade de todos os investigados pelo período de 8 anos, com base no art. 22 da LC 64/90, por abuso do poder econômico em face do recebimento de recursos para campanha eleitoral provenientes de fonte vedada e não contabilizados nas prestações de contas. [...] 10. **É irrepreensível a manifestação do Ministério Público, no sentido de que "não é possível atribuir culpa pela prática de 'caixa dois' ao doador por não ter este poder de gestão sobre o dinheiro cedido. Afinal, quem tem responsabilidade sobre a correta aplicação dos recursos, ainda que provenientes de fonte vedada, é o candidato. Ele é quem poderá utilizar contabilidade paralela na fase de arrecadação ou mesmo ao' [despender] a quantia" (ID 24590188, p. 16).** As sanções previstas no art. 22 da LC 64/90 deverão ser impostas àqueles que se utilizaram de forma abusiva de recursos irregulares para a campanha eleitoral, de acordo com os fatos narrados na inicial, independentemente da conduta do doador, que deve ser apurada pelos meios próprios. 12. Não há falar em litisconsórcio passivo necessário, pois, neste caso, o doador não concorreu para a prática abusiva de utilização indevida de recursos para a campanha eleitoral, tendo figurado apenas como terceiro envolvido. 13. Em matéria similar, esta Corte decidiu que, "no caso, o litisconsórcio foi regularmente observado pelo autor da ação ao incluir no polo passivo tanto aquele a quem imputou a responsabilidade pelo abuso do poder econômico como os candidatos beneficiados [...]. Posterior conclusão sobre a necessidade de participação de terceiro que não foi incluído como réu na demanda não implica decadência" (REspe 501–20, rel. Min. Admar Gonzaga, red. para o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 26.6.2019). 14. A Corte de origem concluiu que "as provas dos autos, tanto testemunhais quanto documentais, confirmam de que houve a utilização de 'caixa 2' e ainda o recebimento de doação por meio de fonte vedada (pessoa jurídica)" (ID 19277088, p. 12). 15. O Tribunal Regional também assentou que "ficou comprovada a gravidade das condutas, de modo que foram capazes de afetar a legitimidade, a moralidade e a higidez das eleições, considerando a pequena diferença de votos entre a recorrente [...] e o 2º colocado nas eleições municipais de 2016 em Pimenta Bueno" (ID 19277088, p. 13) e que "a conduta dos recorrentes efetivamente veio a desequilibrar o pleito municipal de 2016, uma vez que a diferença de votos para o segundo colocado foi de apenas 370 votos" (ID 19277088, p. 13). 16. Segundo a Corte de origem, a conduta dos recorrentes efetivamente desequilibrou o pleito municipal de 2016, diante da diferença ínfima de votos entre o primeiro e o segundo colocados, e, além disso, o extrapolamento do limite de gastos da campanha consistiu em fato grave, que veio a macular a normalidade e a legitimidade do pleito. 17. A alteração do entendimento da Corte de origem, para concluir que não foi comprovada a prática de caixa dois de campanha nem demonstrada a

Por conta disso, outra corrente expõe uma lacuna normativa nesse quesito, “[...] restando desprotegido importante bem jurídico, consistindo na necessária punição aos atos atentatórios à democracia, à regularidade dos pleitos eleitorais, a lisura e igualdade da disputa pelos candidatos à corrupção eleitoral”.<sup>181</sup>

Tendo isso em vista, é de se salientar que uma melhor regulamentação para o crime de caixa dois é medida que mereceria aplausos. Mesmo que a jurisprudência esteja pacificada sobre a tipificação da conduta no art. 350 do Código Eleitoral, verdade é que esse dispositivo não enlva perfeitamente a prática com sua descrição, deixando ainda lacunas em relação à sua implementação, como, por exemplo, o caso em que é dirigida exclusivamente ao agente político responsável pelas contas de campanha.

Ressalte-se, assim, que a busca por um sistema financeiro eleitoral hígido passa pelo efetivo combate à corrupção, que necessita de leis que não deixem brechas e lacunas de punibilidade para atos perniciosos à campanha e à democracia e de certa engenharia procedimental que seja dificultadora dos comportamentos reprováveis.

Uma vez trazida a questão da corrupção como o segundo ponto do tripé ou segundo degrau da evolução do presente trabalho, convém avançar sobre o terceiro elemento de suporte: o financiamento.

---

gravidade dos fatos ou a repercussão no pleito, demandaria o indevido reexame de provas, a teor do verbete sumular 24 do TSE. 18. Consta no aresto recorrido que a candidata a prefeito não foi mera beneficiária da conduta abusiva, pois não seria possível que não tivesse ciência de que seu esposo, "juntamente com o candidato a vice da chapa, efetivaram atos visando burlar a fiscalização da Justiça Eleitoral através de 'caixa 2', num esquema que resultou em recebimento de doação de fonte vedada e configurador do abuso do poder econômico". 19. Não há falar em ausência de conhecimento da candidata acerca da prática ilegal, a respaldar o afastamento da sanção de inelegibilidade, porquanto, segundo a jurisprudência desta Corte, "a causa de inelegibilidade decorrente da prática de abuso do poder econômico, nos moldes do art. 22, XIV, da LC nº 64/90, requer, para a sua incidência, que o beneficiário pela conduta abusiva tenha tido participação direta ou indireta nos fatos (REspe nº 458-67/PI, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 15.2.2018)" (REspe 243-89, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 3.4.2019). 20. A reforma do julgado regional, para concluir que a candidata a prefeito não praticou a conduta ilícita nem teve conhecimento dos fatos, demandaria o indevido reexame de provas, providência inviável nesta seara, a teor do verbete sumular 24 do TSE. CONCLUSÃO Agravo regimental a que se nega provimento. (Recurso Especial Eleitoral nº 060172879, Acórdão, Rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 13/08/2020.)".

<sup>181</sup> SANTOS, Evânio José de Moura. *Corrupção eleitoral, princípio da proporcionalidade e proteção jurídica insuficiente*. 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/handle/handle/21304>. Acesso em: 15 set. 2020. p. 121.



### **3 O FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL**

Após promover uma singela categorização acerca dos gastos eleitorais, o presente capítulo envereda pela análise do atual panorama brasileiro e traça o quadro de evolução da disciplina jurídica do financiamento partidário e eleitoral brasileiro pós Constituição Federal de 1988, concatenando-o com os momentos políticos vivenciados que tiveram consequências nessas legislações, como o “Esquema PC”, o “Mensalão” e a operação Lava Jato.

Dada a relevância destes paradigmas para o financiamento eleitoral no Brasil, no tópico que cuida de sua evolução, este estudo detém-se, especialmente, sobre a Lava Jato e a decisão do STF na ADI 4650 que vedou o chamado financiamento “empresarial” de partidos e campanhas, com enfoque nos principais argumentos da corte que não reconheceu nas pessoas jurídicas a condição de sujeito ativo de direitos políticos e classificou a prática das doações com expediente como prejudiciais ao equilíbrio do pleito.

Também é alvo de crítica neste mesmo tópico a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e sua atual conformação pelas Leis nº. 13.487 e 13.488, ambas de 06/10/2017.

Por fim, o último tópico deste capítulo dedica-se às experiências estrangeiras, embora sem rigidez metodológica comparatista, a fim de demonstrar modelos de financiamento eleitoral que servem de paralelo comparativo ou sugestão inovadora do modelo que se apresenta no capítulo derradeiro.

#### **3.1 DELIMITAÇÃO DO FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL**

Qualquer análise que se pretenda sobre o tema do financiamento da política demanda, antes de tudo, a delimitação da abrangência deste termo tendo em conta a infinidade de condutas relacionadas ao suporte das atividades que podem ser consideradas como tal.

Com efeito, a mera participação de correligionários em evento distribuindo material de campanha, a utilização de seus veículos em carreta do partido ou de candidato, a cessão de seus imóveis para receber propaganda



partidária ou eleitoral, na medida em que ensejam custos para quem as realiza sendo, portanto, passíveis de apreciação econômica, podem ser enquadradas como financiamento da atividade política.

O mesmo se diga sobre a propaganda partidária ou eleitoral “gratuita” que constitui a transmissão por veículo de comunicação (TV e rádio) de programas preparados por agremiações ou candidatos com vistas a promover a sua ideologia e propostas buscando adesões ao partido ou votos em processos eleitorais. Embora pudesse ser paga pelos partidos ou candidatos diretamente, no modelo brasileiro o custeio se dá com recursos públicos inerentes à concessão de benefício fiscal aos veículos de comunicação na proporção do preço que cobriam.

Num sentido amplo o termo também poderia ser empregado para albergar os gastos relacionados à criação e manutenção de um aparato estatal para realização do processo eleitoral, o que incluiria as instalações e salários de servidores, os custos com a inscrição de eleitores e mobilização da infraestrutura para o dia da eleição, dentre muitos outros que, na realidade brasileira atual, são providos essencialmente pelo orçamento da Justiça Eleitoral.

Vê-se, pois, que a delimitação da abrangência é imprescindível e acredita-se exige três distinções básicas: (i) a dos custos com a promoção e fiscalização dos processos políticos e eleitorais pelo Estado x custos das agremiações partidárias e candidatos para promoção de suas atividades políticas (*lato sensu*); (ii) custo da promoção das atividades partidárias x custos da promoção de atividades eleitorais; (iii) custos arcados diretamente pelas agremiações partidárias e candidatos x custos assumidos e arcados por terceiros quaisquer (Estado, indivíduos, empresas, etc.).

O primeiro critério afigura-se mais simples e fala por si, sendo que, no mais das vezes, as análises sobre financiamento da política mesmo sem fazer a presente distinção já desconsideram os gastos do Estado pois, além de serem inerentes à sua atuação como mediador do processo, em tese, não produzem impactos quanto à competitividade entre os atores políticos.

O segundo critério também é, por vezes, negligenciado, no entanto, revela distinção fundamental entre o que são os custos das agremiações partidárias para manutenção de suas atividades habituais (em especial fora de períodos

eleitorais) e aqueles relacionados às atividades de campanha eleitoral tanto pelas agremiações quanto por seus candidatos.

Embora como se verá a seguir tal negligência sustente-se no próprio tratamento dado pela atual legislação de regência, que permite a comunicação entre os recursos que financiam estas atividades distintas e também traz certa dificuldade de identificar o efetivo período de campanha, a importância deste segundo critério não pode ser desconsiderada dada a relevância de ambas as atividades no contexto da democracia.

Desta feita, cumpre registrar que o presente estudo diferencia o financiamento da política em: (i) financiamento partidário (atividades habituais das agremiações não relacionadas às campanhas eleitorais); e (ii) financiamento eleitoral (atividades das agremiações e candidatos em campanha eleitoral).

No que respeita ao terceiro critério a distinção é feita para demonstrar que não são apenas os gastos realizados e pagos diretamente pelas agremiações e candidatos que contemplam a vasta gama de expedientes de financiamento partidário e eleitoral.

Desta distinção resulta a classificação do financiamento em: direto (com transferência de recursos às agremiações e candidatos); e indireto (por meio da assunção de certos gastos por terceiros, notadamente, o Estado).

### 3.2 FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL NO BRASIL

A adoção da Constituição Federal de 1988 como referência temporal para a abordagem do tema do financiamento partidário e eleitoral afigura-se adequada não apenas por contemplar um longo período de 30 anos da história do país, mas especialmente pelo fato de coincidir com lapso temporal em que o regime democrático vigora de modo mais estável e duradouro no Brasil.

De fato, a democracia, assim compreendida a participação popular nos processos decisórios e, num regime representativo de governo, na escolha direta dos corpos de representação, é pressuposto fundamental do financiamento e este daquela, podendo-se afirmar que não há razão de ser de um sem o outro.

### 3.2.1 Financiamento antes e nos primeiros anos após a Constituição de 88

Apenas para confirmar a opção de não tratar detalhadamente do tema em período anterior ao destacado, convém registrar que no Império (1822-1889), além de voto censitário, a representação parlamentar era figurativa dada a centralização do poder na pessoa do Imperador; na República Velha (1889-1930) o voto era limitado a homens alfabetizados e inúmeros são os relatos de fraude em eleições; já na era Vargas (1930-1945) não se pode falar propriamente em democracia nas fases do governo provisório, constitucional e do Estado Novo.

O período da República Nova (1946-1964), por sua vez, embora tenha sido marcado por liberdades democráticas revelou-se incipiente para o desenvolvimento de um arcabouço do financiamento, limitando-se a produzir um Código Eleitoral<sup>182</sup> que dedicava 4 artigos (143 a 146) às finanças dos partidos e estabelecia ampla discricionariedade aos estatutos que, além de traçar normas de contabilidade e fixar regime de contribuição de seus filiados, tinham a prerrogativa de fixar o teto de gastos em campanha para cada partido.

Contudo, para os fins deste estudo, merece destaque especial o artigo 144<sup>183</sup> do mencionado Código Eleitoral que fixava a vedação aos partidos de receberem recursos de determinadas fontes, dentre as quais não se incluíam empresas privadas, ou seja, o financiamento partidário e eleitoral podia contar amplamente com doações de empresas privadas.

No campo da propaganda, o Código Eleitoral da República Nova impunha às estações de rádio a reserva de ao menos 2 horas por dia nos 90 dias que antecedessem a eleição para comercialização de espaço publicitário aos diversos partidos, garantindo rotatividade e condição igualitária de preço. Ou seja, a propaganda partidária era possível e paga diretamente pelos partidos.

Apenas com o advento da Lei nº. 4.115 de 22/08/62 é que se instituiu o horário eleitoral gratuito. As emissoras foram obrigadas a reservar um espaço de

---

<sup>182</sup> Trata-se da Lei nº. 1.164/50.

<sup>183</sup> Art. 144. É vedado aos partidos políticos: I – receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro de procedência estrangeira; II – receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal; III – receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público.

duas horas para a propaganda eleitoral nos 60 dias anteriores às 48 horas do pleito, com regras de rotatividade da aparição dos partidos.

Já no tocante ao período do Governo Militar (1964-1985), o que se verificou foi o recuo da democracia traduzido na abolição de eleições diretas para presidente, governadores e prefeitos de capitais, bem como a diminuição do papel dos parlamentos estaduais e do próprio Congresso Nacional.

Todavia, assim que se instaurou, o regime cuidou de fixar um quadro normativo próprio<sup>184</sup> aprovando em 1965 um novo Código Eleitoral, nova Lei de Inelegibilidades e criando a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, cujos teores restariam amplamente limitados pelo Ato Institucional nº 2 de 27/10/65.

Com efeito, meses depois, o artigo 18 do mencionado AI-2, extinguiu sumariamente todos os partidos existentes, dando azo a um bipartidarismo artificial marcado pela existência da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) no campo governista e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que congregou a oposição.

A despeito do cenário de limitada participação política, a mencionada Lei Orgânica criou o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) em seu artigo 60 e no artigo 70 definiu expressamente sua aplicação: I - na manutenção das sedes e serviços dos partidos, vedado o pagamento de pessoal a qualquer título;<sup>185</sup> II - na propaganda doutrinatória e política; III - no alistamento e eleição; IV - na fundação e manutenção do instituto de instrução política.

Vê-se, pois, que o uso precípuo dos recursos do fundo referia-se ao financiamento partidário. Todavia, o inciso II do citado artigo 70 permitia o seu emprego no financiamento eleitoral por mais limitadas que fossem suas possibilidades, dado o quadro de eleições escassas e de polaridade de partidos.

---

<sup>184</sup> Trata-se das Leis nº 4.737 (Código Eleitoral), 4.738 (Lei de Inelegibilidades) e 4.740 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) todas de 15/07/1965.

<sup>185</sup> Em 1979, a Lei nº. 6.767 flexibilizou esta regra permitindo pagamento de pessoal limitado a 20% do total dos recursos para esta finalidade.

A seu turno, a mesma Lei Orgânica cuidou de fixar no artigo 56<sup>186</sup> um novo rol de vedações ao recebimento de recursos pelos partidos. Desta vez, incluiu as empresas privadas de finalidade lucrativa. Ou seja, proibiu o financiamento empresarial das atividades partidárias e eleitorais.

Quanto à propaganda, a regulação no Regime Militar coube ao novo Código Eleitoral (art. 250) que: (i) não promoveu significativa alteração em relação à lei anterior<sup>187</sup> mantendo a propaganda eleitoral gratuita de 2 horas diárias por 60 dias anteriores à antevéspera da eleição; (ii) não proibiu a propaganda paga no rádio e TV,<sup>188</sup> apenas vedou seu uso nos 10 dias antecedentes ao pleito; e (iii) acrescentou a obrigatoriedade de propaganda partidária gratuita, fora dos anos eleitorais, em espaço de uma hora por mês, o que foi extinto logo no ano seguinte,<sup>189</sup> sendo retomada apenas na década de 80 com a CF/88.<sup>190</sup>

Aliás, mesmo com a promulgação de uma nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos pelo Regime Militar em 1971, a Lei nº. 5.682 de 21/07/71, não houve significativa alteração quanto às regras do fundo partidário e quanto às fontes de recurso vedadas, especialmente a proibição ao financiamento por empresas.<sup>191</sup>

Em 1979 o General João Figueiredo assumiu a presidência da república e iniciou-se um processo de abertura política que culminou, em 20/12/79, com a edição da Lei nº. 6.767. Reestabeleceu-se o pluripartidarismo no país, base para a

---

<sup>186</sup> “Art. 56. É vedado aos partidos: I - receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, procedente de pessoa ou entidade estrangeira; II - receber recurso de autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas nos incisos I e II do art. 60, e no art. 61; III - receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público; **IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa.**” (grifo nosso).

<sup>187</sup> A já citada Lei nº. 4.115/62.

<sup>188</sup> A proibição de propaganda paga no rádio e na TV veio em 15/8/1974 pela Lei nº 6.091 e, desde então, passou a constar em todas as leis criadas para regulamentar o uso dos meios de comunicação durante as campanhas eleitorais.

<sup>189</sup> O artigo 50 da Lei nº. 4.961 de 4/5/66 extinguiu a propaganda partidária.

<sup>190</sup> O artigo 17, § 3º da CF/88, em sua redação original, garantia aos partidos o acesso ao fundo partidário e acesso gratuito a rádio e televisão na forma da lei. A emenda Constitucional nº 97/17 alterou a redação incluindo cláusula de desempenho para acesso, e a Lei nº. 13.488/17 extinguiu o horário partidário gratuito, mantendo-se apenas o horário eleitoral.

<sup>191</sup> As regras relacionadas à destinação dos recursos do Fundo Partidário foram fixadas pelo art. 105 e a que veda o recebimento de recursos de empresa privada consta do artigo 91, IV da Lei nº. 5.682/71 que neste tocante ampliou a vedação para entidades de classe ou sindical.

retomada de eleições diretas para governador em 1982 e 1986 e para prefeitos em 1985, todas sob a égide da legislação destacada.

No próprio ano de 1985 teve lugar eleição indireta para Presidente da República, sagrando-se vencedor Tancredo Neves. Porém, em decorrência de sua morte, assumiu o vice com ele eleito, José Sarney.

A necessidade de desenho de uma nova ordem constitucional fez com que se formasse uma Assembleia Nacional Constituinte no início de 1987. Essa Assembleia acabou por concluir os trabalhos promulgando a Constituição Federal em 05/10/88.

A nova Constituição Federal recepcionou em grande medida a legislação eleitoral vigente que, no tocante ao financiamento e à propaganda eleitoral, não sofreu alterações dignas de destaque, sendo, portanto, a base normativa da eleição para Presidente da República convocada para 15/11/89.

### 3.2.2 Eleição presidencial de 1989, “Esquema PC”, impeachment e caixa dois

Como destacado, a inexistência de uma reforma eleitoral após o advento da CF/88, bem como a inexistência de um tratamento detalhado do tema na própria Constituição Federal, fez com que a primeira eleição sob sua égide fosse realizada tendo por base as previsões da Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971, a Lei nº. 5.682. De modo sintético, esta lei vedava o recebimento de doações eleitorais de empresas, autorizava a utilização do fundo partidário para custear a eleição e mantinha sob o critério dos partidos definir o montante de gastos.

Desta feita, sob a ótica do financiamento, a eleição de 1989 foi realizada com os poucos recursos do fundo partidário, até então, historicamente desprestigiados pelo orçamento da união, além de doações de pessoas físicas, inclusive dos próprios candidatos, não sujeitas a um teto individual (apenas ao teto global de gastos de cada candidato).

Chegou-se a editar a Lei nº. 7.773 em 08/06/1989 com o propósito específico de regular a eleição de 1989, mas referida norma não trouxe nenhuma regra específica atinente ao financiamento. Em relação à propaganda eleitoral gratuita no rádio e TV, limitou-se a fixar critérios para distribuição entre os partidos

do tempo de 2 horas diárias por 60 dias, conforme previsto no art. 250 do Código Eleitoral, Lei nº. 4.737/65.

Por sua vez, a eleição constituiu acirrada disputa entre um grande número de candidatos de modo que, não obtendo nenhum deles a maioria absoluta dos votos em 1º turno, o pleito foi definido apenas no 2º turno realizado em 17/12/89, sagrando-se vencedor Fernando Collor de Mello pelo PRN.

O governo teve início em 15/03/90 e foi marcado nos primeiros meses por grande instabilidade política relacionada às medidas econômicas adotadas pelo presidente, bem como, ao final do primeiro ano, pelos primeiros indícios de corrupção envolvendo a atuação do tesoureiro de campanha, Paulo César Farias (o PC). Este, inclusive, motivou o pedido de demissão do presidente da Petrobrás sob a alegação de ter sido pressionado a assinar contrato de empréstimo para a VASP.

O ano de 1991 também foi marcado por denúncias de desvios na Legião Brasileira de Assistência (LBA) comandada pela primeira dama, na compra de fardamento superfaturado para o exército e por um escândalo envolvendo o pagamento de dívidas de usineiros alagoanos pelo Banco do Brasil.

Em maio de 1992 instaurou-se uma crise no governo em razão de declarações à imprensa do irmão do presidente, Pedro Collor de Mello, apontando uma série de malfeitos protagonizados por PC na campanha eleitoral e no governo.

Em 01/06/92, tendo em conta as notícias veiculadas na mídia, o Congresso Nacional decidiu instalar uma CPI para apurar as denúncias, cujo resultado, em apertada síntese, foi a conclusão de que havia um estreito relacionamento entre o presidente da república e PC Farias. Este último teria arrecadado recursos irregulares para a campanha eleitoral por meio do “caixa dois” e obtido negócios escusos junto ao governo em razão de sua influência.

O relatório da CPI, que atribui a essas práticas e à estrutura montada para perpetrá-las o nome de “Esquema PC”, dá conta de depoimento do próprio

investigado. Ao ser indagado sobre gastos irregulares da campanha do presidente, referiu-se à legislação brasileira sobre o financiamento eleitoral como hipócrita.<sup>192</sup>

Mais adiante, no tópico que trata do detalhamento do “Esquema PC” intitulado “primeira fase: a campanha presidencial”, o relatório aponta que o investigado reconheceu o fato de que o gasto efetivamente usado não foi o declarado na prestação de contas à Justiça Eleitoral. Além do mais, indicou que as apurações evidenciaram que muitos colaboradores da campanha eram contratados e pagos por empresas do relacionamento de PC.<sup>193</sup>

Neste contexto, o relatório se envereda para o tópico “dos fatores que possibilitam esquemas do tipo PC”, cujo primeiro item é “O financiamento de campanhas eleitorais” em que a legislação até aqui tratada é criticada.

A CPI identificou que os problemas decorriam da disparidade entre o custo das campanhas e as fontes de financiamento permitidas à época. Embora tenha apontado a reforma política como possível solução na medida em que se tratasse questões como a do voto distrital e lista proporcional, limitou-se a propor um modelo de projeto de lei que liberaria o financiamento por empresas, vedadas as que contratam com o governo, estabeleceria tetos fixos de doação por doador e criaria penalidades mais rígidas e maior fiscalização.<sup>194</sup>

### 3.2.3 Regulação provisória do financiamento pelas Leis 8.713/93 e 9.100/95

A grande repercussão causada pelos escândalos do governo Collor nitidamente relacionados às deficiências da regulação do financiamento eleitoral

---

<sup>192</sup> Relatório Final dos Trabalhos da CPMI criada através do Requerimento nº. 52/92 CN destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcanti Farias. BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final da comissão parlamentar mista de inquérito*. ed. rev. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4804756&disposition=inline>. Acesso em: 22 jun. 2018. p. 62.

<sup>193</sup> *Ibid.*, p. 242-243.

<sup>194</sup> Relatório Final dos Trabalhos da CPMI criada através do Requerimento nº. 52/92 CN destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcanti Farias. BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final da comissão parlamentar mista de inquérito*. ed. rev. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4804756&disposition=inline>. Acesso em: 22 jun. 2018. p. 320.



não passou *in albis*. Pelo contrário, produziu importantes reflexos no campo normativo e institucional.

Acredita-se, por exemplo, que a própria edição da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 8.429) na data de 02/06/92, ou seja, exatamente 1 dia após a instauração da CPI que investigou as irregularidades, seja um produto das contingências daquele momento.

A despeito da inexistência de correlação direta com a disciplina do financiamento, a indigitada lei dispõe sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, em clara resposta à necessidade de estipular penas severas para desvios de conduta deste jaez.

A seu turno, no campo das regras eleitorais ocorreram profundas alterações quanto ao financiamento com a edição da Lei nº. 8.713 de 30/09/93. A pretexto de traçar regras para o pleito de 1994, fixou ampla e minuciosa regulamentação da arrecadação e gastos em campanhas eleitorais.

Embora veiculada com o caráter de mais uma das efêmeras leis que até então eram editadas para regular as eleições vindouras, diferentemente das diversas que lhe antecederam, a Lei nº. 8.713/93 mudou completamente a lógica dos recursos ao reestabelecer o financiamento eleitoral por empresas.

Note-se que não há nesta lei nenhuma menção à revogação de qualquer dispositivo da Lei Orgânica dos Partidos vigente. Entretanto, estabeleceu em seu artigo 38 que “[...] a partir da escolha dos candidatos em convenção, pessoas físicas ou jurídicas poderão fazer doações em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta lei”.

Já no artigo 45, a Lei nº. 8.713/93 fixou vedação aos partidos e também aos candidatos de receberem doação de determinadas fontes, dentre as quais não se incluem as empresas privadas,<sup>195</sup> e empregou novos termos como “direta ou

---

<sup>195</sup> Art. 45. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I - entidade ou governo estrangeiro; II - órgão da administração pública direta, ressalvado o Fundo Partidário, indireta ou fundação instituída em virtude de lei ou mantida com recursos provenientes do Poder Público; III - concessionário ou permissionário de serviço público estadual, distrital ou

indiretamente” e “em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie”.

Assim, a conclusão pelo reestabelecimento das doações por empresas opera-se pelos critérios de posteridade e especialidade desta Lei com revogação tácita dos dispositivos em contrário da Lei Orgânica dos Partidos.

No que pertine aos termos destacados, cuida-se de expressiva inovação no regramento eleitoral que passou a incorporar a ideia de que doações feitas por terceiros, não propriamente em dinheiro, também mereciam apreciação e controle nas contas eleitorais.

Com efeito, os estimáveis em dinheiro, como os exemplos já citados de cessão gratuita de veículo, imóvel, tempo de serviço, propaganda, entre outros, podem constituir expressiva fonte de apoio das atividades políticas e até então eram simplesmente ignorados pela legislação do financiamento.

O caráter inovador da Lei nº. 8.713/93 estendeu-se ainda à fixação de limites de doação. Ficou estabelecido em no máximo 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano de 1993 para as pessoas físicas e para as pessoas jurídicas em no máximo 2% da receita operacional bruta, também tendo por base o exercício de 1993 (artigo 38, § 1º, incisos I e III).

Contudo, a Lei cuidou de excetuar expressamente do limite aplicável às pessoas físicas as doações provenientes do próprio candidato mediante a criação de regra específica do artigo 38, § 1º, inciso I. Fixou que tais doações estariam sujeitas apenas ao limite máximo do teto de gastos estabelecido pelo seu partido.

Ademais, de maneira aparentemente contraditória, o artigo 38, § 2º desta lei fixou que os mencionados tetos *ad valorem* das pessoas físicas e jurídicas poderiam ser excedidos, desde que as contribuições não fossem superiores a setenta mil Ufir e trezentas mil Ufir, respectivamente. Em última análise, isso estabeleceu um teto fixo de doações para cada uma dessas espécies de doador.

---

municipal; IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, recursos provenientes de contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V - entidade declarada de utilidade pública federal, estadual, distrital ou municipal; VI - entidade de classe ou sindical; VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

Inobstante tal flexibilização, a grande questão por trás da fixação de limites de contribuição àquela época referia-se basicamente à dificuldade de aferição dos excessos pelos métodos de controle disponíveis. Revelou-se de difícil aplicação a penalidade de multa no montante do valor em excesso para quem doasse ou empregasse recursos acima dos limites, condutas tipificadas na própria Lei nº. 8.713/93 como crimes eleitorais (artigo 57, incisos I e II).

Outro aspecto crônico foi o silêncio quanto à fixação de um teto ao volume total de arrecadação e gastos em campanha, mantendo-se a tradição do Código Eleitoral de 1950 de relegar tal atribuição a cada partido.

Uma grande inovação da lei destacada foi a criação dos bônus eleitorais como mecanismo de controle para a arrecadação de recursos que, posteriormente, demonstrar-se-iam ineficazes para este fim.

Neste modelo cabia aos órgãos nacionais dos partidos apurar o montante global que seus diversos candidatos poderiam gastar na campanha, tendo em conta o número de candidatos e os tetos de gastos estabelecidos pelos próprios partidos, bem como requisitar ao Ministério da Fazenda a emissão dos mencionados bônus em valor correspondente (artigo 40).

Tendo em vista o cenário inflacionário da época, os tais bônus, numerados e emitidos em valor variado necessariamente atrelado à Ufir eram entregues aos partidos que os repassavam aos candidatos na exata medida do limite de gastos global a que cada um estava restrito, conforme artigos 41 e 42 da Lei.

Toda e qualquer arrecadação eleitoral, nos termos do artigo 43, só poderia ser operacionalizada tendo por contrapartida a emissão dos bônus que serviam de documento comprobatório da operação para ambos, doadores e donatários.

Não há dúvida de que a sistemática dos bônus, especialmente por se tratarem de documentos com caráter oficial emitidos pelo Ministério da Fazenda, teoricamente conferiu maior credibilidade e controle ao processo de arrecadação de recursos em campanhas eleitorais.

Contudo, na prática, o sistema implantado demonstrou-se ineficiente, havendo relatos do uso dos bônus eleitorais como mecanismo de lavagem de dinheiro. Alguns candidatos concorriam para a formação de um mercado paralelo em que os mesmos eram repassados com deságio.

De modo sintético, o bônus era comprado mediante pagamento em valor inferior ao de face. Isso gerava para o doador uma despesa superior à efetivamente paga, e para o donatário a justificativa para um gasto naquela proporção que poderia se prestar ou ao afluxo para a campanha de recursos de origem não identificada, em geral ilícita, ou à contratação de despesa fictícia, gerando no destinatário final uma receita infundada.

Acredita-se que, em grande medida, tal deformação do sistema pode ser atribuída à não obrigatoriedade de que os candidatos utilizassem conta bancária exclusiva para a tramitação de recursos da campanha.

De fato, o artigo 36 da mencionada Lei estabelecia a mera faculdade do uso de tais contas pelos candidatos ao passo em que obrigava os partidos à sua abertura e utilização para trânsito de todos os valores relacionados ao financiamento das campanhas.

Ao fortalecer a ideia de sanção já materializada pela fixação de penas por condutas irregulares de arrecadação e aplicação de recursos, a Lei nº. 8.713/93 cuidou de estabelecer expressamente em seu artigo 37 que “[...] o candidato é o único responsável pela veracidade das informações financeiras e contábeis referentes à sua campanha, devendo assinar a respectiva prestação de contas sozinho ou, se for o caso, em conjunto com a pessoa que tenha designado para essa tarefa”.

A doutrina reconhece nesta previsão a fixação de responsabilidade objetiva do candidato pelos delitos relacionados à sua prestação de contas, o que se acredita seja uma resposta aos episódios da campanha eleitoral de 1989, tratados em tópico anterior.

Não obstante, a Lei ainda estabelecia como sanções pela infração às normas que regem a administração financeira da campanha eleitoral a cassação do registro ou, se eleito, a perda do mandato (artigo 49).

Importante frisar que as alterações não se restringiram ao campo da receita, sendo que, pela primeira vez, uma lei eleitoral cuidou de descrever a infinidade de gastos passíveis de serem contratados em campanha eleitoral (artigo 47).

O objetivo de tal descrição não era o de limitar as atividades de campanha vedando determinadas condutas, mas sim fixar a obrigatoriedade do seu registro nas prestações de contas eleitorais, mesmo quando relacionadas a doações estimáveis em dinheiro e, portanto, submetê-las aos limites de doação fixados por tipo de doador.

A propósito, o tópico da prestação de contas também mereceu detalhamento nunca antes realizado, cabendo aos artigos 50 a 56 da Lei nº. 8.713/93 fixar normas como a que esmiúça a relação de documentos exigíveis na entrega das contas, a que autoriza a realização de diligência pela Justiça Eleitoral junto a instituições financeiras.

Por derradeiro, cumpre destacar que a propaganda eleitoral em rádio e TV para a eleição de 1994 foi amplamente regulada por esta lei, que logo no primeiro artigo da seção (artigo 65) cuidou de restringir a propaganda paga e, limitando-a ao horário eleitoral gratuito, fixou os critérios de distribuição do tempo e ainda normatizou aspectos como a igualdade de exposição dos candidatos, direito de resposta, transmissão de debates e pesquisas, dentre outras.

Transcorreu, pois, o processo eleitoral de 1994 e para o pleito de 1996, tendo em conta a ausência da aprovação de novas normas perenes para regular a questão eleitoral, sobreveio a Lei nº. 9.100/95 de 29/09/95 com a finalidade específica de disciplinar aquela eleição.

Na esteira da Lei nº. 8.713/93, a nova lei da eleição de 1996 regulou de maneira exaustiva o financiamento eleitoral, praticamente reproduzindo as disposições da lei anterior, com exceção da utilização dos bônus eleitorais cuja experiência recomendava a extinção.

Assim, suprimiu-se o uso dos bônus e surgiu pela primeira vez no histórico da legislação de regência os recibos eleitorais. Conforme modelo estabelecido pela Justiça Eleitoral, foram impressos em série própria para cada

partido e passariam a ser os documentos hábeis a materializar todas as doações eleitorais (artigo 36, § 5º da Lei nº 9.100/95).

Estas, pois, as previsões veiculadas por tais leis que, embora efêmeras, lançaram as bases da nova regulação do financiamento eleitoral por praticamente as duas décadas que se seguiram, inspirando a redação das leis perenes de que se tratará a seguir.

### 3.2.4 Novas Leis dos Partidos Políticos e das Eleições – relativa estabilização

A experiência acumulada com os processos eleitorais pós Constituição Federal de 1988, explorada nos tópicos anteriores, conduziu à percepção da necessidade de produzir normas mais estáveis que pudessem sistematizar dois aspectos fundamentais do jogo político, a atuação dos partidos e a dinâmica das eleições.

Com efeito, a já combatida Lei Orgânica dos Partidos de 1971, encontrava-se em muitos aspectos derogada e nos outros que ainda subsistiam bastante obsoleta, razão pela qual reclamava atualização que teve lugar com o advento da Lei nº. 9.096 de 19/09/95.

Em estreita síntese, esta nova Lei dos Partidos Políticos conferiu maior liberdade às agremiações quanto à sua organização interna, deixando de versar sobre normas relacionadas a convenções e órgãos de deliberação, matéria relegada aos estatutos. Além disso, deu maior destaque para temas como a regulação do fundo partidário e da prestação de contas.

No campo do financiamento partidário praticamente não promoveu nenhuma alteração substancial em relação ao quadro já instaurado. Preservou a possibilidade de uso dos recursos do fundo partidário para gastos em campanhas eleitorais (artigo 44) e manteve fora do rol de fontes vedadas de financiamento as empresas privadas,<sup>196</sup> além de ter incorporado nesta previsão o controle das doações estimáveis em dinheiro.

---

<sup>196</sup> Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I - entidade ou governo estrangeiros; II - autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38; III - autarquias, empresas públicas ou

Ademais, atendendo o mandamento constitucional do artigo 17, § 3º, que garantia o acesso dos partidos ao rádio e à TV na forma de lei superveniente, a Lei nº. 9.096/95 sistematizou a propaganda partidária gratuita de modo bastante detalhado e conservou a vedação à propaganda paga (artigos 45 a 49).

Esta, inclusive, é a lei que introduziu no ordenamento norma limitando o acesso ao fundo partidário e à propaganda partidária gratuita de partidos que não atingissem o mínimo de 5% dos votos válidos para a Câmara Federal, em ao menos 1/3 das unidades da federação, com no mínimo 2% dos votos válidos em cada uma delas (artigo 13), a comumente chamada cláusula de barreira ou de desempenho, julgada inconstitucional pelo STF em 07/12/06.<sup>197</sup>

Já no que tange aos pleitos, a regulação sobreveio apenas com a Lei nº. 9.504 de 30/09/97. Foi a primeira que se propôs a tratar de modo perene a questão das campanhas, daí porque chamada Lei das Eleições.

Claramente inspirada na Lei nº. 8.713/93, a nova Lei das Eleições também não produziu grandes alterações em relação ao seu conteúdo. Manteve a possibilidade de financiamento com doações de empresas privadas e todo o arcabouço forjado pela anterior para assegurar esta prática.

No que tange ao limite total de gastos, conservou a lógica de atribuir aos partidos a sua fixação (artigo 18) e, embora tenha mantido o mesmo modelo de limites por espécie de doador previstos nas leis anteriores, é curioso notar que a Lei das Eleições o fez em tópicos distintos.

De fato, o tratamento das doações de pessoas físicas consta do artigo 23 da Lei e continuou fixando o teto máximo de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. Excluiu deste teto as doações feitas pelo próprio candidato, cujo limite aplicável é o do gasto total, estando tal artigo no tópico “Da arrecadação e da aplicação de recursos em campanhas eleitorais”.

A seu turno, a doação de pessoa jurídica, cujo limite foi mantido em 2% do faturamento bruto do ano anterior ao da eleição, foi tratada no artigo 81 da Lei

---

concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; IV - entidade de classe ou sindical.

<sup>197</sup> Trata-se das ADI's 1351-3/DF e 1354-8/DF que reconheceram a inconstitucionalidade dos dispositivos da mencionada lei que tornariam a restrição aplicável a partir de 2006.

situado topicamente nas “Disposições Transitórias”, o que poderia suscitar a ideia de transitoriedade desta modalidade de financiamento.

A novidade neste tema dos limites foi a fixação da pena mais gravosa de multa no valor de 5 a 10 vezes a quantia doada em excesso por pessoas físicas ou jurídicas (artigos 23, § 3º e 81, § 2º), bem como a aplicação às pessoas jurídicas da pena de proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos (artigo 81, §3º).

Acredita-se, contudo, que a mudança mais expressiva, embora singela, tenha sido a de estender a obrigatoriedade de abertura de conta bancária específica para movimentar recursos da campanha também para os candidatos (artigo 22), o que tornou mais simples e efetiva a fiscalização.

A adoção em definitivo dos recibos eleitorais, substituindo a malsucedida experiência dos bônus, e a obrigatoriedade de que as doações fossem feitas apenas com cheques nominais e cruzados (artigo 23, §§ 2º e 4º) completam as medidas de controle e associadas ao grande esforço da Justiça Eleitoral no sentido de informatizar as prestações de contas e torná-las públicas, permitiram construir um panorama de maior transparência dos gastos nas eleições subsequentes.

A Lei das Eleições ocupou-se ainda do trato da propaganda eleitoral em rádio e TV ao restringir o horário gratuito e vedar a veiculação de propaganda paga (artigo 44), além de listar os tipos de gastos de campanha para fins de controle dos limites (artigo 26) e traçar regras relacionadas à propaganda em geral, na imprensa, na internet e por meio de *outdoors* (artigos 36 a 57).

Em síntese tais leis estabilizam o quadro do financiamento da política nos seguintes termos:

- financiamento público direto das atividades partidárias e eleitorais mediante fundo partidário substancialmente incrementado a partir de 1994;
- financiamento privado direto e indireto das atividades partidárias e eleitorais mediante doações de pessoas físicas e de empresas sujeitas a limites de doação individuais *ad valorem* fixados em lei e a limites globais estabelecidos pelos próprios partidos; e



- financiamento público indireto da propaganda partidária e eleitoral.

### 3.2.5 O “Mensalão” e de novo o caixa dois

Inobstante o quadro de relativa estabilidade firmado pelas Leis nº. 9.096/95 e 9.504/97 que regularam as eleições de 1998 a 2004, as vicissitudes do processo de financiamento partidário e eleitoral não cessaram.

A partir de maio de 2005 veio à tona na imprensa brasileira uma infinidade de episódios de corrupção relacionados ao repasse de milhões de reais desviados dos cofres públicos para partidos e parlamentares em troca de apoio ao governo no congresso.

Popularmente conhecido como “Mensalão” o caso foi objeto de instauração, em junho daquele mesmo ano, de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, a CPMI dos Correios, em que o aprofundamento das investigações com a oitiva de diversas pessoas revelava cada vez mais incidentes de corrupção.

Paralelamente, investigações conduzidas pela Polícia e Ministério Público Federal deram origem a uma denúncia formulada pelo Procurador Geral da República contra 40 envolvidos no caso. Recebida em agosto de 2007, converteu-se na ação penal 470 que tramitou perante o Supremo Tribunal com início do julgamento em agosto de 2012 e conclusão em março de 2014.

Tendo em vista sua contemporaneidade e os limites do presente estudo dispensa-se maior detalhamento do caso, registrando-se, contudo, que dentre os inúmeros malfeitos estava o abastecimento de campanhas eleitorais com recursos de origem ilícita à margem dos registros das prestações de contas oficiais, ou seja, de novo o “caixa dois” tomava conta do cenário.

### 3.2.6 A minirreforma eleitoral da Lei 11.300/06 e outras medidas legislativas

Mais uma vez, os escândalos noticiados pela imprensa, objeto das apurações destacadas no tópico anterior, dariam ensejo a mudanças na legislação do financiamento eleitoral.

A CPMI dos Correios concluiu seus trabalhos em abril de 2006 e produziu um relatório de quase 2.000 páginas com o resultado das apurações e uma série de encaminhamentos, dentre eles o apoio da comissão à aprovação do projeto de lei nº. 275 de 2005 de autoria do Senador Jorge Bornhausen<sup>198</sup>.

A recomendação foi acatada pelo Congresso Nacional e deu origem à Lei nº. 11.300 de 10/05/06, que alterou a Lei das Eleições em diversos pontos relacionados essencialmente à diminuição dos custos de campanha, aplicando-se já à eleição daquele ano.

Neste sentido é que se operou a inclusão dos §§ 6º, 7º e 8º no artigo 39 da referida lei, proibindo a confecção, utilização e distribuição de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que pudessem proporcionar vantagem ao eleitor; a realização de showmício ou evento assemelhado com apresentação de artistas; e a propaganda eleitoral mediante *outdoors*.

Ademais, foi alterada a redação do artigo 21 para estender ao gestor financeiro da campanha responsabilidade solidária ao candidato pelas declarações inseridas nas prestações de contas.

Outrossim, foram incluídos os §§ 3º e 4º no artigo 22 para fixar que o uso de recursos financeiros não transitado pela conta específica implica a desaprovação da prestação de contas. Ademais, se comprovado abuso de poder econômico, o cancelamento do registro da candidatura ou cassação do diploma se já houver sido outorgado.

A Lei em destaque ainda alterou o artigo 17 da Lei das Eleições para fixar que até o dia 6 de junho de cada ano seria editada lei específica tratando do teto global de gastos para a eleição, e que, caso isto não se verificasse, competiria aos partidos estabelecer o próprio teto.

Embora não diretamente relacionadas ao financiamento da política, acredita-se que, tal como a Lei nº. 11.300/06, uma série de outras medidas

---

<sup>198</sup> BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final dos trabalhos da CPMI dos “dos correios”*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84897>. Acesso em: 22 jun. 2018. Item 11.5, v. 3, p. 1.705.

legislativas foram adotadas a partir do episódio do mensalão e influenciaram direta ou indiretamente os processos eleitorais seguintes.

Apenas a título de menção, dados os limitados propósitos deste ensaio, é de se destacar a Lei Complementar nº. 135/10, popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa. Esta lei foi fruto de um projeto de lei de iniciativa popular e teve por objetivo alterar a Lei Complementar nº. 64/90 (Lei das Inelegibilidades), ampliando o rol e os prazos de inelegibilidades.

Na mesma linha é de se apontar a Lei nº. 12.846/13 que recebeu a alcunha de Lei Anticorrupção ao fixar a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública.

Igualmente digna de nota é a Lei nº. 12.850/13 reconhecida como Lei da Colaboração Premiada que trata de organização criminosa e introduziu no ordenamento este instrumento de investigação criminal.

Atribui-se especial relevância as últimas leis mencionadas, em relação ao suporte para a descoberta e investigação do caso de corrupção de que se tratará a seguir.

### 3.2.7 A Lava Jato e a eleição de 2014

Sob a égide do quadro normativo brevemente tratado no tópico anterior, teve início o ano de 2014 e com ele a disputa eleitoral que transcorreu paralelamente a uma nova investigação promovida pela Polícia e Ministério Público Federal no âmbito da 13ª Vara Criminal de Curitiba batizada de operação Lava Jato.

Em pouco tempo, essa operação revelaria um escândalo de corrupção de proporção significativamente maior que o “Mensalão”. No cerne das apurações e condenações promovidas estava, mais uma vez, o financiamento eleitoral com o já conhecido “caixa dois”, mas, também doações oficiais com dinheiro produto de ilícitos cometidos naquela estatal.

Mais uma vez, o debate nacional se curvou para a questão das campanhas eleitorais, mais especificamente o financiamento delas e sua ligação com as raízes da corrupção, isto é, o escândalo da Lava Jato reacendeu a polêmica acerca do tema já apresentado detalhadamente no capítulo anterior.

Estudo conduzido pelo Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (Cepesp/FGV), ao expor dados sobre os gastos de campanha, lícitos e ilícitos, demonstrou a grande tensão existente na relação entre dinheiro e política.<sup>199</sup>

Fernando Gaspar Neisser, tratando o problema da permeabilidade da política à influência do dinheiro, destaca que não houve suavização do tensionamento nem mesmo com a adoção de normas mais rígidas no Brasil para regulamentar o financiamento eleitoral.<sup>200</sup>

Como aponta o autor, a investigação sobre a corrupção no financiamento eleitoral, pela própria natureza oculta de seu objeto, possui um caráter complexo: nem toda doação registrada tem origem lícita e nem toda doação não registrada tem origem ilícita. Não apenas, algumas dessas transações têm também uma etapa intermediária de lavagem de dinheiro.<sup>201</sup>

Tal como afirma Neisser, nem mesmo as doações feitas nos estritos limites da legislação estão, necessariamente, desvinculadas de eventual acordo sinalagmático feito entre o candidato e o doador: pode se dar uma coisa, mesmo que licitamente, em troca de outra.<sup>202</sup>

Esse problema adquire dimensões relevantes ao se considerar que as eleições brasileiras estão, reconhecidamente, dentre as mais caras do mundo, movimentando em todo pleito enorme quantidade de dinheiro.<sup>203</sup>

Por óbvio, tal dado possui relação intrínseca com a dependência estrutural existente entre os candidatos e os seus poucos doadores, fazendo com que aumente, assim, a relevância dos partidos políticos como intermediários da relação entre candidato e financiados.

---

<sup>199</sup> CENTRO DE POLÍTICA E ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO. Fundação Brava. *O poder do dinheiro nas campanhas eleitorais*. Disponível em: <http://www.cepesp.io/publicacoes/7102/>. Acesso em: 26 nov. 2020. p. 3.

<sup>200</sup> NEISSER, Fernando Gaspar. Financiamento eleitoral e corrupção: limites do atual modelo de controle. In: GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio Bedugo; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva (coord.). *Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano-brasileña*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2013. p. 447.

<sup>201</sup> CENTRO DE POLÍTICA E ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO. Fundação Brava, *op. cit.*, p. 11.

<sup>202</sup> NEISSER, Fernando Gaspar. *op. cit.*, p. 453.

<sup>203</sup> *Ibid.*

O que se obteve nas últimas duas décadas, no caso, são evidências da existência de relações espúrias de muitos doadores com o poder público, o que foi trazido para o foco do debate nacional com o escândalo da Operação Lava Jato.

A influência nas eleições que o poderio econômico fornecido pelas empresas pode causar é, hoje, no Brasil, sabidamente um fator determinante para um candidato se tornar eleito e, após esse fato, o parlamentar ou executivo vencedor que usufruir de volumosas doações de empresas privadas apresentar sua contrapartida aos financiadores, proporcionando-lhes, assim, vantagens indevidas. Eis o já tratado ciclo da “troca de favores”, umas das fontes primordiais da corrupção no financiamento eleitoral.

Como já pontuado, não por acaso, a Operação Lava Jato foi assim nomeada por conta de uma investigação que surgiu e cresceu com investigações sobre relações espúrias do poder público com o privado.

A Polícia Federal e o MPF em Curitiba/PR averiguavam doleiros suspeitos de operar ilegalmente o mercado paralelo de câmbio e de se utilizarem de postos de combustíveis para a lavagem de recursos.<sup>204</sup>

No que diz respeito especificamente ao financiamento privado de campanhas, chegou-se à conclusão de que o esquema beneficiou candidatos específicos em detrimento do restante dos concorrentes, sendo que os políticos eleitos favoreciam as empresas que os apoiaram manipulando indevidamente processos de contratação pública, confirmando concretamente o que o senso comum já suspeitava.

Trata-se, em suma, de investigação que ficou conhecida, dentre outros aspectos, por lançar luz sobre o tema do financiamento eleitoral no Brasil, revelando que grandes grupos econômicos realizavam doações a inúmeros candidatos e partidos políticos.<sup>205</sup> O que se estima são cerca de 10 bilhões de reais

---

<sup>204</sup> MOHALLEM, Michael Freitas. A corrupção eleitoral revelada pela Lava Jato e os direitos políticos no Brasil. In: FUCHS, M. C.; ROJAS, C. N. (ed.). *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos: manual de casos*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019. p. 117.

<sup>205</sup> JORGE, André Guilherme Lemos; SOARES, Michel Bertoni. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas: a influência do poder econômico sobre a democracia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Df, v. 54, n. 216, p. 87-104, out./dez. 2017. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril\\_v54\\_n216\\_p87](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p87). Acesso em: 24 nov. 2020. p. 90.

a 44 bilhões de reais, de 2015 a 2018, desviados de contratos da Petrobras, entre propinas e dinheiro lavado, tendo-se por base declarações de oficiais de justiça, procuradores e investigados.<sup>206</sup>

A operação já completa 6 anos, encontrando-se em sua 71ª fase, sendo a maior iniciativa de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro do Brasil, com desdobramentos no Rio de Janeiro, São Paulo e no Distrito Federal, além de inquéritos criminais junto ao STF e STJ.

O que a operação apurou e vem averiguando, são casos de agentes públicos em cargos ou com influência de decisão na Petrobras que mantinham um sistema fictício de concorrência entre as maiores empreiteiras do Brasil, que, na realidade, caracterizavam um cartel. E, como contrapartida, essas empresas vertiam vultosas quantidades de dinheiro em financiamento eleitoral a determinados partidos, o que ocorria tanto por meio de doações oficiais quanto por meio do chamado “caixa 2” (ou “caixa oculto”).<sup>207</sup>

Está, portanto, no cerne da operação, mais uma vez, o financiamento eleitoral.

Em levantamento feito pela Folha de São Paulo, em março de 2019, ao menos 14 de 48 sentenças na Lava Jato de Curitiba apontavam conexões suspeitas sobre caixa dois e financiamento de campanha, com condenações que tratavam de doações oficiais de campanha, desvios na Petrobras para bancar gastos eleitorais e delações que relataram propinas para benefícios pessoais de agentes públicos e verbas para eleição.<sup>208</sup>

Dentre as várias sentenças que poderiam ser destacadas, tendo em vista os limites do presente estudo, cita-se como exemplo a sentença proferida pela 13ª Vara de Curitiba na ação penal 501233104.2015.4.04.7000. Em apertada

---

<sup>206</sup> CENTRO DE POLÍTICA E ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO. Fundação Brava. *O poder do dinheiro nas campanhas eleitorais*. Disponível em: <http://www.cepesp.io/publicacoes/7102/>. Acesso em: 26 nov. 2020. p. 11.

<sup>207</sup> MOHALLEM, Michael Freitas. A corrupção eleitoral revelada pela Lava Jato e os direitos políticos no Brasil. In: FUCHS, M. C.; ROJAS, C. N. (ed.). *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos. Manual de casos*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019. p. 118.

<sup>208</sup> CARAZZAI, Estelita Hass; BÄCHTOLD, Felipe. Caixa eleitoral é abordado em quase 30% das sentenças da Lava Jato. *Folha de São Paulo*, São Paulo e Curitiba, 24 mar. 2019. Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/caixa-eleitoral-e-abordado-em-quase-30-das-sentencas-da-lava-jato.shtml>. Acesso em: 23 nov. 2020.

síntese, a Lava Jato colheu provas de um colossal esquema criminoso de cartel, fraude, corrupção e lavagem de dinheiro dentro da alçada da empresa Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRAS.<sup>209</sup>

Grandes empreiteiras, que deveriam ser concorrentes entre si, entre elas Setal Oleo e Gas S/A (SOG), Mendes Junior Trading e Engenharia S/A, a MPE Montagens e Projetos Especiais S/A e a OAS, formaram um grupo no qual controlavam a distribuição dos contratos de grandes obras pela Petrobras, por meio de frustração sistemática de licitações.

Narra a sentença que essas empresas faziam reuniões prévias para definir, por ajuste, qual seria a empresa vencedora dos certames relativos aos contratos de grande porte. Nesse esquema, as empresas que pontualmente perdiam um contrato, atuavam dando cobertura para que a empresa definida previamente vencesse, deixando de apresentar proposta ou apresentando em valor superior ao da vencedora.

A decisão descreve, ainda, que pela forma que as empresas operavam, conseguiam, através de aditivos nos contratos de licitação em que foram “vencedoras”, romper o limite de preço que a Petrobras estipulava como aceitável, ou seja, se valiam também de preços excessivos.

A sentença do processo n. 501233104.2015.4.04.7000 narrou típico esquema de cartel, demonstrando que as maiores licitações da Petrobras não eram formuladas com concorrência real.

Essa operação, segundo a sentença, ainda se dava em outros três elos: os diretores com poder de mando na Petrobras, operadores financeiros que lavavam o dinheiro (doleiros) e os partidos políticos envolvidos. Receberiam propinas dirigentes da Diretoria de Abastecimento, da Diretoria de Engenharia ou Serviços e da Diretoria Internacional, especialmente Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque e Nestor Cuñat Cerveró. Dentre os doleiros se destacava Alberto Youssef e, por fim, o Partido dos Trabalhadores (PT), por meio de seu tesoureiro João Vacari Neto, constando também menções ao Partido Progressista - PP,

---

<sup>209</sup> Processo número 501233104.2015.4.04.7000. Juiz Sérgio Fernando Moro. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná. 13ª Vara Federal de Curitiba. Publicada no D.O.J.F. em 21/06/2015

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, atual MDB), mas não sentenciados nos referidos autos.

A comissão que a diretoria da Petrobras e o PT receberam variava, segundo a sentença, de 1% a 2% dos valores dos contratos, somados com os aditivos, sendo que, segundo as delações e as provas apuradas nas instruções criminais, o Partido dos Trabalhadores recebia sua parte por meio de doações eleitorais registradas.

Nesse sentido, é emblemático trecho do depoimento transcrito de Paulo Roberto Costa, ex-diretor de abastecimento da Petrobras, no momento em que confirma o pagamento pelas empreiteiras de propinas e esclarece a divisão realizada internamente entre a direção e os partidos:

Paulo Costa: Em 2004, quando eu entrei, foi o PP, Partido Progressista, depois eu fiquei muito doente em final de 2006, quando eu retornei para a diretoria, houve uma divisão de apoio, parte continuando o PP, parte pelo PMDB. Juiz Federal: O deputado Janene tinha algum envolvimento na sua indicação? Paulo Costa: Foi através dele que eu fui indicado para a diretoria, ele que me procurou para que eu fosse indicado e aprovado pelo conselho de administração, foi através dele que veio essa proposta de eu participar. Juiz Federal: Era pago à diretoria de abastecimento propina por essas empreiteiras? Paulo Costa: Era. Normalmente, quando eram os 3%, normalmente 2% iam para o PT e 1% ia para o PP. Juiz Federal: O que ia para o senhor? Paulo Costa: Desse 1 % do PP, 60% era dividido para os políticos de um modo geral, 20% para era para despesas com notas fiscais, contratos e uma série de coisas, e dos 20% restantes eu recebia em média 70 % desse 20% restante.

Não é a finalidade deste trabalho trazer análises minuciosas e conclusivas sobre a sentença do processo n. 501233104.2015.4.04.7000, ou da operação Lava Jato como um todo, opinando pela correção ou não das condenações provenientes delas.

O que se pretende é utilizar das informações colhidas nesse e em outros processos como pontos de reflexão sobre o sistema de financiamento eleitoral, notadamente o financiamento privado de campanha, que acaba por desvirtuar o principal propósito por trás de todo sistema, a democracia representativa.

Foram levantados indícios robustos das relações criminosas entre empresas privadas e o poder público, destacando, também, forma centralizada com



que era realizado o financiamento eleitoral à época, de sorte que empresas de portes colossais eram doadoras dos principais partidos políticos com a finalidade de adquirir contratos ou vantagens indevidas na relação com o poder público.

Segundo o mencionado estudo da Cepesp/FGV, que foi também noticiado pela Folha de São Paulo, os esquemas de desvio de dinheiro ilícito da Petrobras para doações eleitorais lícitas, apurados pela operação Lava Jato, como o narrado, podem corresponder entre 6% a 46% dos recursos das campanhas de 2006 a 2012.<sup>210</sup>

De fato, como exposto nos capítulos anteriores deste trabalho, a complexa estrutura montada para desvios de recursos, especialmente no que envolve a Petrobras, tornou as campanhas eleitorais beneficiadas altamente competitivas. Como descreve, uma vez mais, Mohallem:<sup>211</sup>

Apenas uma das empresas envolvidas, a construtora Odebrecht, entre 2008 e 2014 realizou pelo menos 645 contribuições ilegais a políticos, totalizando R\$ 246 milhões. A empresa JBS, recordista de doações em 2014, inundou o processo eleitoral com aproximadamente R\$ 600 milhões, sendo R\$ 433 milhões em doações oficiais e R\$ 145 milhões entre pagamentos a empresas indicadas por políticos e dinheiro vivo. Estatisticamente, um dos determinantes do sucesso em campanhas eleitorais é o volume de recursos gasto pelos candidatos e seus partidos. Via de regra, quanto mais cara é uma campanha eleitoral, maiores são as chances de sucesso eleitoral. Quando são analisadas as votações em relação ao financiamento recebido, invariavelmente os candidatos vencedores recebem “várias vezes o valor médio dos demais concorrentes”. No caso brasileiro havia recursos ilegais sendo direcionados para o caixa oficial de campanha — numa espécie de lavagem de dinheiro via campanha eleitoral —, como também recurso de origem lícita sendo distribuídos para o caixa 2 (doação oculta) das campanhas.

Como expõe o autor, os resultados da Operação Lava Jato foram surpreendentes: até dezembro de 2018, somente no Paraná houve a solicitação do ressarcimento de 39 bilhões de reais, a emissão de 1072 mandados de prisão e a

---

<sup>210</sup> FARIA, Flávia. Estudo sobre a Lava Jato tenta quantificar influência de propina nas eleições. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 maio 2019. Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/estudo-sobre-a-lava-jato-tenta-quantificar-influencia-de-propina-nas-eleicoes.shtml?>. Acesso em: 23 nov. 2020.

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 118-119.

pactuação de 11 acordos de leniência. Ao mesmo tempo, no STF, foram abertos 193 inquéritos e acusadas 100 pessoas.<sup>212</sup>

Dada a dimensão que a Lava Jato tomou nos debates sobre corrupção e financiamento ilegal de campanha no país, a Operação tornou-se objeto de interesse midiático, tendo repercussões em diversas instâncias de poder e tornando-se ponto nevrálgico de mudanças estruturais no modelo de financiamento eleitoral.<sup>213</sup>

É possível apontá-la como um forte instrumento de influência, por exemplo, no julgamento da ADI 4.650 pelo STF, tratada de forma mais detalhada no tópico seguinte, que julgou inconstitucionais as doações eleitorais e partidárias realizadas por pessoas jurídicas.

Com efeito, os próprios Ministros admitiram entender que o Poder Judiciário deveria responder, de alguma maneira, à crise política instaurada no país, colocando-se assim em uma posição ativa na questão das investigações sobre a corrupção eleitoral.<sup>214</sup>

Interessante nota que no tocante às práticas de caixa dois e seus crimes conexos o STF decidiu recentemente que as investigações devem ser realizadas no âmbito da Justiça Eleitoral, em julgamento que contou com divergência aberta pelo Ministro Ricardo Lewandowski.

E, como o artigo 35, inciso II, do Código Eleitoral, define que a competência para julgar crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos é da Justiça Eleitoral, é no âmbito desta que as investigações da Lava Jato devem ser conduzidas quando disserem respeito à prática de caixa dois.<sup>215</sup>

---

<sup>212</sup> FARIA, Flávia. Estudo sobre a Lava Jato tenta quantificar influência de propina nas eleições. *Folha de São Paulo*, São Paulo. 13 maio 2019. Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/estudo-sobre-a-lava-jato-tenta-quantificar-influencia-de-propina-nas-eleicoes.shtml?>. Acesso em: 23 nov. 2020. p. 118.

<sup>213</sup> MOHALLEM, Michael Freitas. A corrupção eleitoral revelada pela Lava Jato e os direitos políticos no Brasil. In: FUCHS, M. C.; ROJAS, C. N. (ed.). *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos: manual de casos*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019. p. 125.

<sup>214</sup> JORGE, André Guilherme Lemos; SOARES, Michel Bertoni. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas: a influência do poder econômico sobre a democracia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Df, v. 54, n. 216, p. 87-104, out./dez. 2017. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril\\_v54\\_n216\\_p87](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p87). Acesso em: 24 nov. 2020. p. 91.

<sup>215</sup> STF, PET 6.820, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 06 fev. 2018.

Posteriormente, outras decisões nesse mesmo sentido foram proferidas pelo STF, o que tem, de maneira geral, gerado uma reação de descontento por parte da mídia. O portal de notícias El País, por exemplo, publicou a seguinte manchete: “STF impõe derrota a Lava Jato sobre caixa 2 e encampa guerra contra procuradores”.<sup>216</sup>

A reportagem sublinha que a “Operação Lava Jato já não apresenta o mesmo vigor”, descrevendo como “golpe” a decisão do STF de definir a Justiça Eleitoral como competente para investigar casos de corrupção quando eles envolverem, simultaneamente, os crimes de caixa 2 de campanha e outros crimes comuns. Mesma opinião parece ser compartilhada por parte dos membros do MPF que compõem a chamada “força tarefa da Lava Jato”. A respeito, descreve a notícia:

O receio dos membros da força-tarefa da Lava Jato é que o entendimento possa resultar em penas mais brandas para os investigados pela operação, já que a Justiça Eleitoral não é conhecida por sua rigidez. A decisão do STF retira da Justiça Federal processos contra políticos que envolvam simultaneamente crimes comuns e caixa 2 de campanha. "Hoje, começou a se fechar a janela de combate à corrupção política que se abriu há 5 anos, no início da Lava Jato", decretou em seu perfil no Twitter o chefe da força-tarefa da Lava Jato, Deltan Dallagnol.<sup>217</sup>

Já a opinião da então Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, divergiu da de Deltan Dallagnol. Na ocasião, Dodge havia exposto não ver riscos de que esse tipo de decisão do STF prejudicasse a Operação Lava Jato. No caso, afirmou ao G1: “Não vejo risco nesse momento. Mas é preciso avaliar com cuidado e não perder o foco. Manteremos o foco contra corrupção e impunidade”.<sup>218</sup>

Independentemente da valoração que se possa fazer sobre o assunto, é fato que a Operação Lava Jato teve um destaque de peso no contexto do

---

<sup>216</sup> BORGES, Rodolfo. STF impõe derrota a Lava Jato sobre caixa 2 e encampa guerra contra procuradores. *El País*, São Paulo, 15 mar. 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/15/politica/1552605815\\_215499.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/15/politica/1552605815_215499.html). Acesso em: 23 nov. 2020.

<sup>217</sup> MOHALLEM, Michael Freitas. A corrupção eleitoral revelada pela Lava Jato e os direitos políticos no Brasil. In: FUCHS, M. C.; ROJAS, C. N. (ed.). *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos: manual de casos*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019. p. 127.

<sup>218</sup> OLIVEIRA, Mariana; D'AGOSTINO, Rosanne. Casos de caixa 2 ligados a outros crimes devem ser enviados à Justiça Eleitoral, decide STF. *G1.com.br*, Brasília, DF, 14 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/14/supremo-decide-que-casos-de-caixa-2-ligados-a-outros-crimes-devem-ser-enviados-a-justica-eleitoral.ghtml>. Acesso em: 23 de nov. de 2020.

financiamento ilegal de campanhas no Brasil, possibilitando uma visão mais aprofundada sobre os problemas derivados do financiamento eleitoral privado, destacando-se o de pessoas jurídicas.

Nesse ponto, vale retomar as reflexões de Bruno Carazza dos Santos, quando observa que a arrecadação de recursos para eleições tem ligações diretas com a corrupção, sendo um campo fértil para sua manifestação.<sup>219</sup>

A necessidade de aumentar a capacidade financeira para bancar gastos eleitorais fez com que os candidatos e partidos buscassem através de empresas privadas volumes cada vez maiores de doações, sendo díspares com as outras formas de financiamento (autofinanciamento, doações por pessoas físicas e financiamento público) os montantes de doações de pessoas jurídicas para campanhas até a proibição pelo STF.

Também como observa o autor, as doações eram direcionadas a candidatos com estatísticas mais viáveis e ainda, não se referiam a um alinhamento ideológico ou afinamento político, mas sim a intenções de beneficiamento futuro com as eleições dos candidatos investidos.

Após as evidências trazidas pelos mencionados autores, bem como dos elementos expostos acerca da Operação Lava Jato, pode-se propugnar que existe uma predominância de interesses espúrios que envolvem as doações privadas de campanha, não sendo, portanto, um modelo benéfico para o desenvolvimento do sistema democrático representativo buscado pelo presente trabalho.

Por fim, cumpre registrar que um breve balanço de duas décadas de eleições (1994 a 2004) nas quais permitiu a doação de empresas, os saldos podem ser sintetizados em:<sup>220</sup> (i) forte concentração do financiamento num grupo muito pequeno de empresas; (ii) forte concentração das doações num número bastante reduzido de candidatos; (iii) dependência estrutural entre os candidatos e estes

---

<sup>219</sup> SANTOS, Bruno Carazza dos. *Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASNHA2/1/bruno\\_carazza\\_\\_\\_tese\\_\\_\\_vers\\_o\\_para\\_defesa.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASNHA2/1/bruno_carazza___tese___vers_o_para_defesa.pdf). Acesso em: 14 set. 2020. p. 58-60.

<sup>220</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. *Revista de Estudios Brasileños*, Salamanca, v. 5, n. 4, p. 128-129. enero/jun. 2016.

poucos doadores; (iv) relevância dos partidos como intermediários da relação entre candidato e financiador; (v) notória relação contratual de muitos desses doadores com o poder público.

Como já pontuado, a premissa adotada é de que o motor propulsor das mudanças institucionais e legislativas são os casos concretos de corrupção, sendo inexorável que o próximo tópico cuide deste tema e, adianta-se, o fará tratando da principal transformação que é o fim das doações empresariais.

### 3.2.8 O STF e seu ativismo no julgamento da ADI 4650

Como anunciado, o ambiente do financiamento foi drasticamente alterado após a eleição de 2014 e das primeiras apurações da operação Lava Jato, mas desta vez o protagonismo não residiu nos trabalhos parlamentares, cabendo ao judiciário, mais precisamente à mais alta corte do país.

Trata-se da atuação do STF no julgamento da ADI 4650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em que se discutiu a constitucionalidade dos já apreciados dispositivos das Leis nº. 9.096/95 e 9.504/97 que, por não preverem vedação, viabilizam a doação de pessoas jurídicas para partidos e campanhas eleitorais, bem como os que tratam da sujeição das doações de pessoas físicas a limite *ad valorem* e os que permitem autofinanciamento no limite do teto de gastos possíveis.

Os argumentos jurídicos que embasaram a ação referem-se à ofensa de princípios constitucionais como o da isonomia, arguido especialmente em relação à alíquota *ad valorem* das doações de pessoas físicas e ao autofinanciamento, e o democrático e republicano em relação às doações de pessoas jurídicas por entender-se que estas não personificam nenhuma ideologia política, mas sim contribuem financeiramente em vista de contrapartida posterior traduzida em processos de corrupção.

A ação, proposta em setembro de 2011, teve o julgamento iniciado em dezembro de 2013 e concluído apenas em setembro de 2015, permanecendo inerte por longo período em virtude dos pedidos de vistas dos ministros Teori Zavascki e Gilmar Mendes que, ao fim, integraram a corrente vencida.

A apreciação do tema comportou grande aprofundamento teórico dos ministros tendo em vista o problema inicial de se fixar o cabimento da apreciação pela corte do assunto do financiamento eleitoral que, carente de disposição constitucional explícita que fixasse seus parâmetros, sempre fora relegado ao plano da legislação ordinária.

Isto é, a questão de fundo era a de saber se o judiciário poderia se imiscuir neste tema declarando a inconstitucionalidade das regras do financiamento não por ofensa clara a uma disposição constitucional expressa, mas tendo por base exclusivamente a suposta ofensa aos princípios invocados; ou se tal atuação da corte constituiria usurpação das prerrogativas do legislativo, a quem, dada a omissão constitucional, caberia ampla liberdade de fixação.

Em posição que se acredita traduza a mais refinada forma de ativismo judicial, a maioria da corte caminhou no sentido de reconhecer que lhe competia deliberar sobre o financiamento. Baseou-se em argumentos como a necessidade do judiciário corrigir patologias do sistema representativo, proteger interesses da minoria, bem assim na tese da inviabilidade do tema sujeitar-se apenas ao legislativo cujos integrantes tem interesse na manutenção do *status quo*.

Atribuindo-se a posição de terceiro não interessado, o STF avocou para si a responsabilidade de declarar inconstitucionais apenas os dispositivos das mencionadas leis que viabilizam a doação de pessoas jurídicas, mantendo as doações de pessoas físicas e o autofinanciamento regulados em seus termos.

Naquele momento, tal posicionamento limitava o financiamento da política a recursos públicos oriundos do fundo partidário e, no campo privado, às doações de pessoas físicas sujeitas aos limites individuais estabelecidos pela legislação de regência e aos recursos próprios dos candidatos. Esses últimos suscetíveis apenas aos limites globais de gastos; e ainda criava instabilidade institucional relacionada à possível ação do poder legislativo de emanar norma em contrário.

### 3.2.9 A Lei nº. 13.165/15 e a eleição de 2016 sem financiamento empresarial

A iminência da retomada do julgamento da ADI 4650 em 2015 incitou o poder legislativo, notadamente a Câmara dos Deputados, a movimentar-se em duas frentes: (i) aprovação de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que incluiria no artigo 17 da Constituição Federal expressa previsão acerca do financiamento empresarial, e (ii) aprovação de Projeto de Lei (PL) que permitiria a doação de pessoas jurídicas a partidos, mas não aos candidatos, e ainda assim vedaria o financiamento na respectiva circunscrição por aquelas que possuísem contrato de execução de obra com o poder público.

Trata-se da PEC 182/07 que chegou a ser aprovada na câmara em duas sessões (17/06/15 e 12/08/15) e, ao ser encaminhada ao Senado, lá permaneceu parada, e do PL 5735/13 aprovado pela Câmara em 14/07/15 que, encaminhado ao Senado, retornou modificado, em 08/09/15, com vedação total às doações de pessoas jurídicas. A Câmara, por sua vez, reestabeleceu a redação que lhe havia dado anteriormente e, após aprová-lo, enviou à sanção em 10/09/15.

Entre o envio do projeto e a sanção pela Presidente da República houve o julgamento da ADI 4650 (17/09/15), e a decisão do poder executivo foi a de acatar o entendimento do STF e vetar os dispositivos que permitiam doações empresarias, sancionando os demais sob a forma da Lei nº. 13.165 de 29/09/15.

Desta feita, e tendo em conta a escassez de recursos decorrente da proibição do financiamento empresarial, coube à Lei nº. 13.165/15 apenas alterar a Lei das Eleições para trazer novos critérios de propaganda que visassem a diminuir os custos das campanhas.

Assim, reduziu-se o tempo de campanha dos antigos 90 dias para apenas 45 dias (artigo 36 da Lei das Eleições) e também se alterou a regulação da propaganda eleitoral gratuita que deixou de ser de 45 dias passando a 35 dias com nova configuração também do tempo e da sua divisão entre os partidos.<sup>221</sup>

---

<sup>221</sup> O tempo de rádio e TV que antes contava com 2 blocos diários de 50 minutos e 30 minutos de inserções esparsas (de 30 a 60 segundos cada) no decorrer na programação passou a dois blocos de 25 minutos e 70 minutos de inserções, ou seja, foram subtraídos do total apenas 10 minutos. Tal alteração, contudo, é vista como positiva pois as inserções esparsas são mais efetivas dada abstenção dos eleitores quanto ao horário em bloco. A regra de distribuição que antes era de 1/3 do tempo distribuído em frações iguais entre todos os partidos e 2/3 distribuído

Como medida de contrabalanço a esta redução do tempo de campanha alterou-se a redação do artigo 36-A da Lei das Eleições que definia de forma mais restritiva o conceito de propaganda antecipada para torná-la mais ampla. Tal medida, acredita-se, gerou um grande problema quanto à definição do que se entende por período de campanha, tendo em conta a fluidez do novo conceito de campanha antecipada instaurado, que pode albergar uma infinidade de ações, gerando assim um descompasso com a questão do financiamento.

A Lei nº. 13.165/15 alterou ainda os artigos 17 e 18 da Lei das Eleições para atribuir ao TSE a competência de estabelecer teto de gastos de campanha, obedecendo aos parâmetros fixados em lei. A própria lei, a seu turno, já os fixou nos artigos 5º a 8º, resumindo-os basicamente à aplicação de determinados percentuais<sup>222</sup> sobre um valor de referência consistente no maior gasto registrado na eleição imediatamente anterior na respectiva circunscrição.

E é neste cenário que transcorreu a disputa das eleições municipais de 2016 em que, como adiantado, tem-se notícia da prática de várias irregularidades como o uso de CPF de “laranjas” para materializar doações de outras fontes vedadas.

Também como já se apontou, a imprensa noticiou novas modalidades<sup>223</sup> de burla ao regime de financiamento tais como o uso de CPF de desempregados, de pessoas com renda incompatível com o montante doado, de beneficiários do bolsa família<sup>224</sup> e até mesmo de algumas que constam como mortas nos registros oficiais.

---

proporcionalmente às vagas na Câmara dos Deputados passou a ser 90% distribuído em razão deste critério de proporcionalidade da Câmara.

<sup>222</sup> Nas eleições para presidente, governador e prefeito o limite de gastos do primeiro turno seria: (i) 70% do maior gasto declarado para o cargo na eleição anterior que tivesse ocorrido em apenas 1 turno, e (ii) 50% na eleição anterior em que tivessem ocorrido 2 turnos; e em caso de segundo turno 30% do maior gasto na eleição anterior. Nas eleições de prefeito e vereador em municípios de até 10 mil eleitores o teto para prefeito era de R\$ 100.000,00 e para vereador R\$ 10.000,00. Nas eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Distrital e Vereador o limite fixado era de 70% do maior gasto apurado na eleição anterior.

<sup>223</sup> AMORIM, Felipe. Veja 6 suspeitas de irregularidade encontradas nas doações para candidatos. *Uol.com.br*, São Paulo, 1 out. 2016, 15:59. Disponível em: <https://eleicoes.uol.com.br/2016/noticias/2016/10/01/apos-escandalos-doacoes-eleitorais-tem-fiscalizacao-inedita-este-ano.htm>. Acesso em: 13 maio 2020.

<sup>224</sup> RAMALHO, Renan. Campanhas receberam R\$ 16 milhões de inscritos no Bolsa Família, diz TSE. *G1.com.br*, Brasília, DF, 22 set. 2016, 15:58. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/09/beneficiarios-do-bolsa-familia-ja-doaram-r-159-milhoes-para-campanhas.html>. Acesso em: 13 maio 2020.



No mesmo sentido estão as notícias que dão conta do incremento substancial do “caixa dois”<sup>225</sup> como forma de transpor as restrições impostas ao financiamento pelas regras vigentes, o que não é de se estranhar tendo em conta que, paralelamente, não houve nenhuma mudança estrutural no sistema ou na realidade eleitoral que permita concluir pela diminuição dos custos de campanha.

Este pleito de 2016 teve ainda a peculiaridade do risco de desequilíbrio do processo eleitoral em virtude do expressivo autofinanciamento de candidatos. Isso porque, na medida em que as restrições fixadas ao financiamento privado empresarial implicam a maior dependência de doações de pessoas físicas e do próprio candidato, as condições de disputa e de influência no pleito acabam sendo mais favoráveis àqueles que possuem mais recursos.<sup>226</sup>

### 3.2.10 As recentes reformas de 2017 e 2019 sobre financiamento

A experiência de escassez de recursos do pleito de 2016 fez com que a classe política se apressasse no sentido de construir uma solução diante da iminência de novas eleições, agora de dimensão nacional.

Neste cenário de predominância do financiamento público, a solução encontrada foi a de incrementar substancialmente os recursos do fundo partidário pela via do orçamento, e aprovar em outubro de 2017 uma série de medidas veiculadas pela Emenda Constitucional nº 97 e pelas Leis nº 13.487 e 13.488 que alteram dispositivos das Leis das Eleições e dos Partidos Políticos.

Os mencionados diplomas normativos criam o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), constituído de dotações orçamentárias da União e estabelece regras para a obtenção, distribuição e manejo de recursos públicos no contexto de tal fundo.

---

<sup>225</sup> FOI a eleição que teve mais caixa 2 da história, diz Nelson Marchezan. *Uol.com.br*, São Paulo, 31 out. 2016, 15:40. Disponível em: <https://eleicoes.uol.com.br/2016/noticias/2016/10/31/foi-a-eleicao-que-teve-mais-caixa-2-da-historia-diz-nelson-marchezan.htm>. Acesso em 13 maio 2020.

<sup>226</sup> SCAFF, Fernando Facury. O financiamento de campanhas eleitorais e o risco café society. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 6 set. 2016, 8:00. Contas à vista. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-06/contas-vista-financiamento-campanhas-eleitorais-risco-cafe-society>. Acesso em: 13 maio 2020.

Para suportar o FEFC a opção adotada foi usar recursos do orçamento da União na proporção do que ela concedia de compensação fiscal aos veículos de comunicação (rádio e TV) que transmitiam o horário partidário gratuito.<sup>227</sup>

Paralelamente, extinguiu-se a propaganda partidária gratuita no rádio e na TV prevista na Lei Orgânica dos Partidos e a compensação fiscal inerente, mas manteve-se a vedação aos partidos de realizarem qualquer propaganda política paga (partidária ou eleitoral). Ou seja, o ordenamento banuiu sumariamente a propaganda partidária.<sup>228</sup>

Assim, atualmente, a única propaganda possível em rádio e TV é a eleitoral e gratuita (artigos 44 a 57 da Lei das Eleições), cuja compensação fiscal aos veículos de comunicação foi mantida pelo artigo 99 da Lei das Eleições.

A medida é polêmica e, embora aprovada com amplo apoio no legislativo, é encarada por parte da doutrina como restrição ao direito constitucional de acesso gratuito dos partidos ao rádio e a TV (artigo 17, § 3º, II da CF/88).

No campo do financiamento a Lei nº. 13.488/17 alterou o art. 18 da Lei das Eleições para prever que a fixação do teto de gastos se faz pela Lei, atribuindo ao TSE apenas a sua divulgação, e cuidou de fixar expressamente os limites globais por tipo de eleição para o pleito de 2018 (artigos 4º a 7º).<sup>229</sup>

Aderindo às tendências modernas de uso de redes sociais e internet,<sup>230</sup> a Lei nº. 13.488/17 possibilitou a arrecadação de recursos de pessoas físicas

---

<sup>227</sup> A conclusão é obtida mediante a combinação entre o artigo 16-C da Lei nº. 9.504/97 inserido pelo artigo 1º da Lei nº. 13.487/17 e o artigo 3º desta mesma Lei.

<sup>228</sup> A extinção está prevista no artigo 5º da Lei nº. 13.487/17 e a vedação à propaganda política paga (partidária e eleitoral) foi inserida pelo artigo 1º desta mesma lei no artigo 36, § 2º da Lei nº. 9.504/97.

<sup>229</sup> Da leitura dos mencionados dispositivos depreende-se que os limites de gastos para a eleição de 2018 foram os seguintes: (i) R\$ 70.000.000,00 para a campanha de presidente da república em 1º turno e 50% deste montante para o segundo turno; (ii) de R\$ 2.800.000,00 a R\$ 21.000.000,00 escalonado em diversas faixas a depender do número de eleitores do Estado em 1º turno e 50% do respectivo montante para o segundo turno; (iii) de R\$ 2.500.000,00 a R\$ 5.600.000,00 para Senador escalonado em diversas faixas a depender do número de eleitores do Estado; (iv) R\$ 2.500.000,00 para Deputado Federal, e (v) R\$ 1.000.000,00 para Deputado Estadual e Distrital.

<sup>230</sup> A Lei 12.034 já tinha alterado o artigo 23 da lei das eleições para incluir a possibilidade de sites na internet arrecadarem recursos. A medida não foi muito usada nas eleições de 2010 até 2016 pela dificuldade operacional de fazer.

mediante o processo de *crowdfunding*, ou seja, vaquinhas virtuais a partir de 15 de maio do ano da eleição.<sup>231</sup>

A seu turno, a questão do autofinanciamento também foi alvo dos mencionados diplomas e ficou marcada por grande polêmica.

Isto porque, embora o Congresso tenha revogado o artigo da Lei das Eleições que permitia o uso de recursos próprios até o teto global de gastos, tal dispositivo foi vetado pelo Presidente da República na redação da Lei nº. 13.488/17 publicada em 06/10/17. Ou seja, naquele momento, manteve-se o autofinanciamento nestes termos.

O veto, contudo, foi derrubado pelo Congresso e a publicação ocorreu em 15/12/17, portanto, fora do período exigido pelo princípio da anualidade da lei eleitoral. O TSE, a seu turno, ao editar a Resolução que trata de arrecadação e prestação de contas da campanha de 2018 (Resolução 23.553/17) confirmou a regra que permite o autofinanciamento limitado apenas ao teto global de gastos.<sup>232</sup>

Já para o pleito de 2020 e seguintes, por ocasião da edição da Lei nº. 13.878/19, fixou-se que o candidato só pode usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer.

Ainda a propósito da estipulação de limite de gastos, para os pleitos municipais de 2020, a mesma Lei nº 13.878/19 fixou que às campanhas de prefeito e vereador aplicam-se os mesmos limites globais das eleições de 2016 atualizados pelo IPCA do IBGE e que, nos casos de segundo turno, o limite é de 40% do referido montante.

Além da sobrepujança do financiamento público das eleições e da limitação do autofinanciamento para as eleições de 2020, cumpre registrar que a Emenda Constitucional nº. 97/17 prestou-se a alterar a redação do artigo 17 da Constituição Federal com o objetivo de vedar as coligações proporcionais, valendo a partir de 2020, e fixar cláusula de barreira para o acesso a recursos do fundo

---

<sup>231</sup> Os dispositivos que viabilizam esta modalidade são os §§ 3º e 4º do artigo 22-A e o artigo 23, § 4º, inciso IV da Lei 9.504/97 com redação dada pela Lei nº. 13.488/17.

<sup>232</sup> A Rede Sustentabilidade e o PSB moveram, respectivamente, as ADI's 5808 e 5821 arguindo a inconstitucionalidade do autofinanciamento. As ações foram julgadas prejudicadas por perda superveniente de objeto, com trânsito em julgado em 12/02/19.

partidário e à propaganda em rádio e TV de modo escalonado cuja aplicação plena terá lugar a partir de 2030.

### 3.3 FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL DE RELEVANTES DEMOCRACIAS

O presente tópico busca trazer um panorama geral dos principais modelos de financiamento de campanha presentes no mundo. Para tal, foram identificados inicialmente alguns grandes e importantes sistemas jurídicos consagrados na prática da democracia competitiva. Foram escolhidos: Estados Unidos da América, Reino Unido, Canadá, Portugal, Itália e Alemanha.

Esse grupo de países, embora comungue de estabilidade democrática e de sistemas partidários fortes, possui diversas diferenças entre si. Alguns são exemplos clássicos do parlamentarismo, enquanto os Estados Unidos são o maior símbolo do presidencialismo no planeta. Da mesma forma, há países que adotam o modelo federativo de Estado como Alemanha e Canadá e outros que são exemplos de Estado unitário como Itália e Portugal.

Além disso, os sistemas eleitorais e partidários desses países apresentam diferenças significativas, como a adoção pelo Reino Unido do sistema de *winner takes all*, onde o distrito disputado tem magnitude igual a 1, levando a um resultado totalmente majoritário para aquele distrito, ou o sistema proporcional como na Alemanha têm repercussão no campo partidário.

Porém, mais importante que tudo isso para efeitos do presente trabalho é a diferença total de abordagem que cada um dos países toma para a garantia do financiamento das campanhas e dos partidos políticos. As mudanças que são apresentadas nos subtópicos representam, na verdade, as diferentes lógicas que os ordenamentos impõem aos partidos políticos em cada país.

Todos os subitens são constituídos de uma brevíssima explicação sobre o sistema representativo do país em questão, isto é, breves considerações sobre como são eleitos os representantes e qual o sistema de governo escolhido e, após notas mais gerais sobre o modelo de financiamento eleitoral.

### 3.3.1 Estados Unidos da América

Os Estados Unidos são o grande exemplo norteador dos presidencialismos modernos. Além disso, o sistema político do país é fortemente influenciado pelos ideais de federalismo, sendo bastante razoável afirmar que nos Estados Unidos não há apenas um ordenamento jurídico, mas uma sobreposição entre o ordenamento federal e outros 50 ordenamentos jurídicos que com aquele se relaciona.

Os únicos cargos eletivos cuja campanha segue padrões suficientemente nacionalizados para ser entendida como uma só é a de presidente e vice-presidente da república. Mesmo as eleições para deputados (*House of Representatives*) e para o Senado dos Estados Unidos seguem normas estadualizadas, como a existência ou não de 2º turno para vagas no Senado.

Para além disso, as eleições locais e estaduais seguem normas próprias quanto a seu financiamento e mesmo sobre o modelo da eleição. A duração dos mandatos de governador e parlamentar de ambas as casas dos legislativos estaduais são assuntos delegados aos estados, não havendo propriamente uma organização federal como há no Brasil.

Isso significa que qualquer panorama geral sobre as regras eleitorais e de financiamento dos partidos e campanhas nos Estados Unidos acaba por deixar de lado um grande número de ordenamentos. Uma pesquisa exaustiva sobre todos os 51 além de bastante dispendiosa, não está dentro do escopo da presente tese.

A separação forte entre os poderes executivo e legislativo cria necessariamente dinâmica de funcionamento político independente entre as instituições, o que é acentuado pelo bicameralismo que também é relevante no sistema americano. Como é o caso em países onde ambas as casas do congresso têm poderes iguais – senão muito semelhantes – e podem barrar legislação, o funcionamento político das casas tende a ser autônomo reciprocamente.

Isso em oposição a sistemas como o britânico, em que a casa alta – até por não ser eleita – desempenha um papel majoritariamente cerimonial e não pode propriamente impedir qualquer resolução por parte da câmara baixa e mais poderosa.

Dessa forma, em nível federal ambos os partidos majoritários possuem um comitê para o Senado, outro para a Câmara dos Representantes e um último de caráter Nacional, mas que se dedica majoritariamente à eleição presidencial. Como se tal divisão não fosse suficiente, cada um dos 50 estados americanos ainda possui um comitê estadual que tem grande independência dos organismos nacionais.

Assim como no Brasil, o Senado dos Estados Unidos tem igual número de membros representantes de cada estado, no caso 2. Já a Câmara dos Representantes tem número de membros eleitos por cada estado razoavelmente proporcional à população de cada membro da federação. Ambas as eleições legislativas são majoritárias, sendo que para tal os estados são divididos em distritos eleitorais de magnitude igual a 1 para a eleição dos deputados.

Embora seja independente dos resultados para o legislativo, a eleição de presidente da República não é direta. A eleição se dá em um colégio eleitoral para o qual são eleitos representantes, chamados de delegados. Cada estado tem um número de delegados que é igual à soma de suas cadeiras na Câmara com as do Senado. Por exemplo, a Califórnia tem 55 delegados para o colégio eleitoral, pois tem 53 cadeiras na Câmara dos Representantes e 2 senadores, o Alaska, por sua vez tem 3 delegados, uma vez que tem 1 cadeira na casa baixa e 2 vagas no Senado.

As eleições em âmbito estadual para escolha dos delegados que elegerão o presidente têm caráter absolutamente majoritário e também seguem a fórmula do *winner takes all*. É, portanto, irrelevante para o resultado da eleição a porcentagem de votos que cada postulante obteve em um estado, uma vez que 100% da representação do distrito eleitoral vai para o candidato neste vencedor.

Relatório intitulado “*Campaign finance in the Unites States: assessing an Era of Fundamental Change*” produzido pelo Bipartisan Policy Center, em cooperação com a Law School da NYU e Stanford Law School, oferece sólida fonte de informações gerais sobre o sistema de financiamento de campanha nos Estados Unidos da América. Os autores são Nathaniel Persily (Stanford Law School), Robert Bauer (NYU Law School) e Benjamin Ginsberg (Partner, Jones Day).

O primeiro ponto por ele destacado é que nos modelos de financiamento de campanha, a importância de cada um dos atores envolvidos é radicalmente diferente a depender de qual é o cargo em disputa. Eleições presidenciais não são necessariamente representativas, pois os candidatos são muito mais conhecidos pelos eleitores do que aqueles que disputam cargos estaduais ou locais.

Como regra geral, o ordenamento jurídico americano – fortemente influenciado por decisões judiciais por ser um país de *common law* – favorece a lógica da liberdade de expressão em detrimento de uma ideia de paridade de armas entre os candidatos.

O fundamento constitucional apontado é que a liberdade de um indivíduo de pecuniariamente fazer valer seu apoio a um candidato deve ser protegido. A Suprema Corte dos EUA entende que dinheiro é uma dimensão relevante do fenômeno do discurso, merecendo a proteção da liberdade de expressão.

Para realização de gastos de campanha tanto para presidente quanto para o congresso americano há mais de um comitê responsável. As somas podem ser atribuídas às arrecadações (i) dos candidatos a presidente, (ii) dos candidatos ao legislativo, (iii) aos comitês nacionais dos partidos, (iv) aos comitês não-federais dos partidos, (v) aos Super PACs e (vi) gasto de indivíduos.

Há ainda o financiamento através do *Federal Election Commission Fund*, que sofreu grandes modificações nos últimos anos. Para a eleição propriamente dita, cada candidato pode requisitar o valor de 84 milhões de USD (em 2008), porém com isso fica impedido de receber doações privadas.<sup>233</sup> Desde 2008, nenhum candidato solicitou a verba, por ser mais vantajoso obter os recursos da campanha via doações privadas. Situação similar ocorre com as campanhas nas primárias para escolha dos candidatos de cada partido, mas com somas menores. É comum que os candidatos competitivos gastem cerca de 4 ou 5 vezes mais que o limite do financiamento público.<sup>234</sup>

---

<sup>233</sup> UNITED STATES OF AMERICA. Federal Election Commission. *Public funding of presidential elections*. <https://www.fec.gov/introduction-campaign-finance/understanding-ways-support-federal-candidates/presidential-elections/public-funding-presidential-elections/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

<sup>234</sup> PARSILY, Nathaniel; GINSBERG, Benjamin; BAUER, Robert. *Campaign Finance in the United States: Assessing an Era of Fundamental Change*. Bipartisan Policy Center. Disponível em

O modelo de financiamento público ainda é utilizado apenas para efeitos de organização logística das convenções partidárias realizadas para a escolha do candidato presidencial de cada um dos grandes partidos.<sup>235</sup>

Essa expansão na arrecadação com doações privadas é facilmente perceptível. O estudo mencionado reporta que a média de custo para vencer uma cadeira na Câmara saiu de \$800.000 em 1986 para mais de \$1.400.00 em 2014, enquanto o custo para vencer uma cadeira no Senado saiu de cerca de \$6.500.00 em 1986 para cerca de \$ 10.000.000 em 2014. Evidentemente, dado o caráter majoritário e bipartidário das eleições, há uma série de cadeiras que não estão sob disputa real, recebendo proporcionalmente bem menos recursos para a campanha.

Em tese, não há financiamento corporativo diretamente aos partidos ou candidatos, mas há um número de possibilidades para que as empresas consigam colocar recursos financeiros para o apoio de um candidato. O mais utilizado é a constituição de PAC (political action committee) para a defesa de um partido ou mesmo de uma posição política específica.

Embora as empresas não possam doar para campanhas, é possível fazer uma doação para o PAC e que este faça a doação para a campanha. Com isso, o financiamento corporativo se tornou chave na arrecadação de qualquer grande campanha política nos Estados Unidos.

Para tal cenário, contribuem significativamente os chamados Super PACs. Esses grupos podem ter basicamente 3 tipos – específicos para candidato, partidários e por grupo de pressão.<sup>236</sup> A maior parte dos Super PACs tanto em quantidade quanto em valor empenhado é independente de candidatos e comitês partidários, apesar de desempenhar funções muito semelhantes a estes. O dinheiro

---

<https://bipartisanpolicy.org/wp-content/uploads/2019/03/BPC-Democracy-Campaign-Finance-in-the-United-States.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020. p. 16.

<sup>235</sup> UNITED STATES OF AMERICA. Federal Election Commission. *Public funding of presidential elections*. <https://www.fec.gov/introduction-campaign-finance/understanding-ways-support-federal-candidates/presidential-elections/public-funding-presidential-elections/>. Acesso em: 20 jul. 2020. p.359.

<sup>236</sup> PARSILY, Nathaniel; GINSBERG, Benjamin; BAUER, Robert. *Campaign Finance in the United States: Assessing an Era of Fundamental Change*. Bipartisan Policy Center. Disponível em <https://bipartisanpolicy.org/wp-content/uploads/2019/03/BPC-Democracy-Campaign-Finance-in-the-United-States.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020. p. 39.



dos Super PACs é frequentemente gasto diretamente em publicidade favorável a um candidato sem que o empenho seja feito pela própria campanha.

Com a força financeira dos Super PACs – geralmente atrelados a setores da economia – o interesse dos candidatos em seu apoio é enorme. Para assentos disputados entre democratas e republicanos, as verbas vindas “de fora” do distrito eleitoral são fundamentais para ambas as campanhas. Interessante notar que qualquer doação ao Super PAC superior a US\$ 200,00 tem de ser informada à autoridade eleitoral.

Em decisão de 2014, no caso *McCutcheron v Comissão Eleitoral Federal* a Suprema Corte teve por bem derrubar limitações sobre a agregação de várias doações menores para entidades políticas. Dessa forma, seguiu a linha já bastante estabelecida de possibilitar a manifestação de apoio por meio de contribuições pecuniárias.

Por isso, o modelo de gastos eleitorais dos candidatos não é centralizado em sua máquina partidária ou em uma figura jurídica autônoma para a campanha. Boa parte dos gastos com publicidade não são empenhados pelos partidos, mas por associações privadas independentes destes e que nutrem simpatia e apoio pelo candidato. Muitas vezes, os PACs são liderados por figuras proeminentes dos partidos, mas não tem o vínculo formal.<sup>237</sup>

Esse modelo de financiamento não foi estabelecido por uma lei parlamentar única, mas foi gestado por uma combinação de leis esparsas, decisões da suprema corte e decisões administrativas.<sup>238</sup> Obedece, ainda, às divisões do sistema federativo americano.

No plano federal, embora o financiamento público não seja regra, a *Federal Election Commission* – que é a autoridade federal mais relevante para o processo eleitoral – organiza e audita as contas de todos os candidatos. Não apenas os candidatos que são nomeados por um partido têm de prestar contas, mas também aqueles que concorrem nas primárias ou que são independentes. Até

---

<sup>237</sup> PARSILY, Nathaniel; GINSBERG, Benjamin; BAUER, Robert. *Campaign Finance in the United States: Assessing an Era of Fundamental Change*. Bipartisan Policy Center. Disponível em <https://bipartisanpolicy.org/wp-content/uploads/2019/03/BPC-Democracy-Campaign-Finance-in-the-United-States.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020. p. 33.

<sup>238</sup> *Ibid.*, p. 26.

os PACs podem ser objeto de auditoria pelas autoridades públicas se as informações prestadas foram insuficientes.<sup>239</sup>

Dessa forma, percebe-se que a autoridade que tem como responsabilidade a verificação de *compliance* eleitoral dos partidos e campanha e que pode inspecionar, analisar, investigar, fazer perguntas e exigir informações complementares, justificativas e documentações, não é a mesma que organiza as eleições presidenciais. Isso porque a autoridade central é federal, enquanto quem realiza logisticamente as eleições são os Estados.

Tal processo de auditoria e verificação implica, também, em maior transparência das fontes de financiamento para as campanhas. Como também ocorre no Canadá, uma lista de grandes doadores é disponibilizada ao público pela autoridade eleitoral, jogando luz sobre quais interesses foram expressos pela aplicação pecuniária nas campanhas.<sup>240</sup>

A aplicação das leis eleitorais, inclusive quanto à vedação de financiamento estrangeiro, é realizada no âmbito civil pela *Federal Election Commission*. Na eventualidade de surgir algum elemento criminal, isso deve ser encaminhado ao Departamento de Justiça, que é organismo público dedicado à persecução criminal em geral.

No total, 14 estados oferecem financiamento público para as campanhas. Boa parte deles<sup>241</sup> oferece financiamento para as campanhas dos partidos majoritários a governador e vice (lieutenant governor), um número menor financia também as campanhas para cargos no legislativo<sup>242</sup> e outros oferecem financiamento para campanhas para a suprema corte estadual ou outros cargos.<sup>243/244</sup>

---

<sup>239</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Comissão Federal para Eleições. *Enforcing federal campaign finance law*. Disponível em <https://www.fec.gov/legal-resources/enforcement/>. Acesso em: 9 nov. 2020.

<sup>240</sup> p. 371

<sup>241</sup> Arizona, Connecticut, Florida, Hawaii, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, New Jersey, Rhode Island e Vermont

<sup>242</sup> Arizona, Connecticut, Hawaii, Maine, Minnesota

<sup>243</sup> New Mexico, West Virginia

<sup>244</sup> UNITED STATES OF AMERICA. National Conference of State Legislatures. *Public Financing of Campaigns: Overview*. 2019. Disponível em: <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/public-financing-of-campaigns-overview.aspx>. Acesso em: 9 nov. 2020.

Arizona, Connecticut e Maine tem um programa chamado *Clean Election Program* que prevê obrigação para que os candidatos tenham financiamento público de arrecadação de importâncias pequenas – cerca de US\$ 5 – de um número razoável de indivíduos para demonstrar apoio do eleitorado.

Alguns estados<sup>245</sup> permitem um meio indireto de financiamento público para os partidos. Valores que variam de US\$ 1 a 25 podem ser destinados dos impostos devidos por cada cidadão para o partido de sua preferência.

Em 37 dos estados, a verificação de *compliance* com as regras eleitorais cabe ao Secretário de Estado, que é uma figura eleita no mesmo número de estados, embora não sejam os mesmos.<sup>246</sup> Tomando como exemplo o Estado do Texas, o Secretário de Estado não é eleito, mas tem entre suas funções apoiar as “autoridades eleitorais dos condados e garantir a aplicação da lei eleitoral de maneira uniforme em todo o território”.<sup>247</sup> Toda a fiscalização do processo eleitoral – inclusive prestação de contas sobre campanhas – é de responsabilidade do secretário.

### 3.3.2 Canadá

O Canadá, em razão dos seus laços profundos com o Reino Unido, tem um sistema político que está dentro do conjunto apelidado de “democracia de Westminster”. A monarquia parlamentarista canadense, que compartilha a mesma monarca com o Reino Unido e os demais reinos da *Commonwealth*, tem como chefe do governo o primeiro-ministro.

Como a Rainha do Canadá não participa do cotidiano do país, uma vez que reside no Reino Unido, as prerrogativas reais, incluindo a sanção de leis é delegada ao governador-geral do Canadá. Entre outros deveres, o representante da Coroa deve convidar o líder do partido político mais votado nas eleições a formar um governo.

---

<sup>245</sup> Alabama, Arizona, Iowa, Minnesota, New Mexico, North Carolina, Ohio, Rhode Island e Utah

<sup>246</sup> SECRETARY of State (state executive office). In: BALLOTPEdia of American Politics. Disponível em [https://ballotpedia.org/Secretary\\_of\\_State\\_\(state\\_executive\\_office\)#Method\\_of\\_selection](https://ballotpedia.org/Secretary_of_State_(state_executive_office)#Method_of_selection). Acesso em: 9 nov. 2020.

<sup>247</sup> ESTADO DO TEXAS. Secretário de Estado do Texas. *About the Office*. Disponível em <https://www.sos.state.tx.us/about/index.shtml>. Acesso em: 9 nov. 2020.

O Senado do país é moldado pela *House of Lords* do Reino Unido, sendo seus membros nomeados pelo governador-geral sob aconselhamento do primeiro-ministro. As nomeações devem ocorrer de acordo com distribuição geográfica, havendo um número definido de vagas para cada uma das províncias e territórios do Canadá. Politicamente, a câmara baixa é quem controla o país.

A câmara baixa do parlamento, que tem o papel político mais importante, é quem define a continuidade ou não do governo. Os membros da casa legislativa são eleitos também em distritos eleitorais de magnitude igual a 1, seguindo a fórmula comum ao mundo anglófono de *winner takes all*.

No campo específico do financiamento de campanha, o ordenamento canadense – fortemente influenciado por decisões judiciais por ser um país de *common law* – tem privilegiado a competitividade das eleições sobre o direito à liberdade de expressão.

Diferentemente dos Estados Unidos, no Canadá a ideia de que todas as opiniões devem ser ouvidas em condições justas supera a ideia de que todos podem apoiar um candidato o quanto quiserem.<sup>248</sup>

No campo da entrada de recursos nas campanhas, o Canadá proibiu contribuições corporativas e sindicais. Gastos realizados por terceiros em prol de um candidato também são limitados como meio de fazer valer as limitações destinadas a competitividade do pleito,<sup>249</sup> privilegiando a paridade de armas sobre a liberdade de expressão absoluta dos indivíduos.

Outro elemento relevante no campo das entradas financeiras é a limitação muito severa às doações anônimas. Os canadenses têm um limite tabelado para contribuições para a política anualmente. Só podem doar a quantia de no máximo CAD 1.100 individualmente para o comitê central, para as comissões locais, para o candidato do partido em seu distrito eleitoral e ainda para concorrente nas prévias. O máximo anual, portanto, é de CAD 4.400 se somados todos os limites individuais.<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington *et al.* *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 341.

<sup>249</sup> *Ibid.*, p. 346.

<sup>250</sup> *Ibid.*, p. 349.

Assim como em boa parte do mundo anglófono, os partidos no Canadá seguem sendo entidades privadas, mas sujeitas a uma série de regulamentações. Isso porque, embora tenham caráter privado, desde 1974 são considerados de “utilidade pública” e, portanto, tem supervisão estatal.<sup>251</sup>

Há, ainda, uma série de benefícios fiscais e outros meios de dispêndio de recursos em prol dos partidos. O governo do Canadá oferece benefícios fiscais de até CAD 500 no equivalente ao imposto de renda para aqueles que fazem contribuições financeiras às campanhas políticas.<sup>252</sup>

Partidos menores chegam até a ter um pequeno espaço político gratuito nas cadeias de rádio e TV para a realização de propaganda. Os partidos maiores também podem fazer campanha pelas redes de telecomunicações proporcionalmente a seu tamanho eleitoral, mas tem de arcar com os custos da compra de espaço.

No campo do subsídio direto oferecido pelos cofres públicos, o Canadá é o mais generoso de todos os países anglófonos pesquisados. 50% dos gastos realizados pelas campanhas individuais e 60% dos realizados pelos partidos são reembolsados pelos cofres públicos. Além disso, ainda há um subsídio mensal aos 5 partidos principais do país que é dado a cada trimestre.<sup>253</sup> O acesso aos recursos é proporcional ao sucesso eleitoral dos partidos, como em boa parte dos países pesquisados.

A configuração partidária do Canadá faz com que as agremiações não sejam ativas apenas durante as campanhas, apesar de intensificarem muito as atividades e gastos durante esses períodos. Os gastos permanentes das máquinas partidárias equivalem a cerca e 1/3 dos gastos totais dos partidos.<sup>254</sup> A proporção dos gastos com a manutenção das máquinas permanentes certamente se vê aumentada pois grande parte dos gastos de campanha é subsidiada pelo governo.

---

<sup>251</sup> FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington *et al.* *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 347

<sup>252</sup> *Ibid.*, p. 357.

<sup>253</sup> *Ibid.*, p. 359-360.

<sup>254</sup> *Ibid.*, p. 366.

Isso porque os vencimentos, salários e benefícios destinados unicamente à manutenção do funcionamento do partido são um dos poucos campos de despesa que não tem previsão de reembolso pelos cofres públicos.

Os escritórios públicos encarregados das eleições podem inspecionar, analisar, investigar, fazer perguntas e exigir informações complementares, explicação e documentação. No entanto, quando a agência encarregada dos relatórios financeiros suspeita que uma violação criminosa de um regulamento tem ocorrido, o caso e as evidências comprovativas devem ser entregues a polícia ou enviados aos oficiais de acusação ou ao procurador-geral.<sup>255</sup>

O diretor geral das eleições é, no Canadá, o órgão que organiza logisticamente as eleições e que também se encarrega da fiscalização financeira das atividades partidárias, sendo o destinatário das prestações de contas e demais relatórios financeiros utilizados para verificar *compliance* com as normas eleitorais bem como definir os valores recebidos a título de subsídio.

No país, ficam sujeitos às fiscalizações mencionadas basicamente qualquer pessoa física ou jurídica que esteja envolvida no processo eleitoral como: partidos políticos registrados, associações eleitorais, candidatos parlamentares, concorrente a nomeação e candidatos de liderança. Até mesmo terceiros que incorram em gastos políticos são obrigados a apresentar relatórios financeiros para agência de monitoramento.<sup>256</sup>

O Canadá, assim como todos os países anglófonos estudados impõe como obrigação que os partidos produzam uma lista de todos os doadores significativos. Tal lista deve ser apresentada periodicamente às autoridades eleitorais, porém há exceções para os pequenos doadores com vistas a proteger sua privacidade e diminuir os ônus burocráticos que essas listas representam. Os doadores que contribuíram abaixo de CAD 180 não precisam ser registradas nessa lista.

---

<sup>255</sup> FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington *et al.* *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 368.

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 370.

### 3.3.3 Reino Unido

A história das limitações e regulações a gastos com campanhas eleitorais no Reino Unido é antiga, desde 1883 existe um máximo de gastos em cada campanha em vigor no país.<sup>257</sup> Com isso, a tônica da regulação legal sobre a contabilidade das campanhas é sempre feita em relação aos gastos, não sobre as entradas de recursos.

Sobre os gastos, a separação é feita entre *campaign expenditure* (para promover um partido ou *policy* em geral), *controlled expenditure* (gastos de terceiros em prol de partidos ou candidatos em específico), e *election expenditure* (do candidato em específico).

Fator necessário para a compreensão da curta duração das eleições no Reino Unido é a imprevisibilidade da data da eleição. Por ser um sistema parlamentarista, é comum que o Parlamento seja dissolvido por determinação da Coroa, sob aconselhamento do Primeiro-ministro. Dessa forma, não é possível saber com anos de antecedência quando será a próxima eleição e, uma vez dissolvido o Parlamento, as eleições ocorrem em cerca de 6 a 7 semanas.

A peculiaridade do sistema político – bem como o sistema unitário de Estado – faz com que os recursos de campanha sejam centralizados nos comitês partidários centrais. Esses organismos recebem doações e contribuições de filiados de forma perene, sem que haja um limite máximo para as doações. Todas as doações recebidas que superem £200 devem ser reportadas à autoridade eleitoral em relatórios trimestrais.<sup>258</sup> Durante o período eleitoral, um relatório preliminar deve ser encaminhado pelos partidos a cada 7 dias.<sup>259</sup>

Embora seja menos comum, os candidatos também podem obter fundos individualmente, com doações específicas para suas campanhas. Nesse caso, todas as doações acima de £50 devem ser reportadas individualmente na prestação de contas, que deve ser entregue em até 35 dias depois da eleição.

---

<sup>257</sup> THE LAW LIBRARY OF CONGRESS. Global Legal Research Center. *Campaign Finance: An Overview: Australia, France, Germany, Israel, and the United Kingdom*. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/campaign-finance-overview.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>258</sup> § 62 Political Parties, Elections and Referendums Act 2000

<sup>259</sup> § 63, (1) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000

O §79 do *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* coloca a existência de um limite atualizado em cada campanha para os gastos identificados como *campaign expenditure* por parte dos partidos. Esses gastos têm caráter mais geral e servem para promover o determinado partido em âmbito nacional, as políticas públicas que pretende implementar e outros assuntos nacionais. Todo e qualquer gasto dessa espécie deve ser feito com anuência expressa do tesoureiro do partido.

Uma das fontes indiretas de financiamento eleitoral é espaço gratuito em rádio e TV para os partidos. O órgão responsável pela regulação de telecomunicações no Reino Unido se encarrega de dividir o espaço de rádio e TV entre os partidos considerando o tamanho e relevância de cada um deles – lembrando que na Grã-Bretanha existem os partidos majoritários e os minoritários. Isso só se aplica para meios de comunicação que funcionem em regime de concessão pública, mas a BBC, que é uma empresa pública, tem compromisso corporativo de seguir as mesmas regras.

Os candidatos ainda têm direito a uma cota de correio, que permite a postagem de uma carta para cada um dos eleitores em seu distrito eleitoral. Também é oferecido como subsídio aos candidatos espaços em escolas ou outros prédios públicos adequados para que façam suas reuniões eleitorais sem qualquer custo.

Terceiros podem fazer gastos de campanha, mas também sofrem limitações legais.<sup>260</sup> É possível que associações específicas façam dispêndios para tornar conhecidos para os eleitores tanto candidatos como as visões destes e o limite desses investimentos varia significativamente entre os quatro reinos que compõem o Reino Unido. Se a associação é registrada como apoiadora de um partido ou candidato, esse limite é aumentado mediante obrigação de prestação de contas sobre a campanha.

A proibição de contratação de tempo de rádio e TV para campanhas eleitorais para além do horário eleitoral gratuito levanta questionamentos sobre a

---

<sup>260</sup> THE LAW LIBRARY OF CONGRESS. Global Legal Research Center. *Campaign Finance: An Overview: Australia, France, Germany, Israel, and the United Kingdom*. Disponível em: Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/campaign-finance-overview.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020. p. 51.



liberdade de expressão especialmente dos terceiros apoiadores, mas isso nunca foi levado a um julgamento que revertesse a previsão legal.

O limite de gastos de cada candidato depende do distrito eleitoral em que a eleição é feita<sup>261</sup> e todos os relatórios de gastos são disponibilizados pela autoridade eleitoral on-line.

Não há previsão de um financiamento público para campanhas, mas há disponibilização de fundos para os partidos políticos, como meio de financiar suas operações corriqueiras. A distribuição de um fundo que soma 2 milhões de Libras se dá de maneira razoavelmente proporcional ao tamanho do eleitorado conquistado por cada partido.<sup>262</sup> A tônica do financiamento é de apoio aos partidos na qualidade de desenvolvedores de políticas públicas ou para ajudá-los a funcionar na oposição, não como meio para campanha.

### 3.3.4 Portugal

Portugal segue um modelo de governo que pode ser caracterizado como semipresidencialista, mas que tende muito fortemente ao parlamentarismo. Tanto o Presidente da República quanto os deputados membros da Assembleia da República são eleitos por sufrágio direto. O poder administrativo é dividido entre o primeiro-ministro, que presta contas à Assembleia e é detentor de boa parte dos poderes e deveres da Administração Pública, e o presidente.

O parlamento português é unicameral, sendo seus membros eleitos por meio de um sistema proporcional. Dessa forma, já é bastante destoante a lógica de eleição parlamentar em relação aos países anglófonos supramencionados seguidores da eleição majoritária para o parlamento.

Outro fator que é bastante significativo para a lógica do financiamento das campanhas políticas é a apresentação da lista plurinomial de candidatos fechada pelos partidos políticos. Dessa forma, os eleitores votam propriamente no

---

<sup>261</sup> THE ELECTORAL COMMISSION. *Campaign spending: Candidates*. Disponível em <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/campaign-spending-candidates>. Acesso em: 11 nov. 2020.

<sup>262</sup> THE ELECTORAL COMMISSION. *Policy Development Grants*. Disponível em <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/donations-and-loans/public-funding-political-parties>. Acesso em: 11 nov. 2020.

partido, tornando as campanhas menos pulverizadas. Os resultados parlamentares – quantas cadeiras são conquistadas por cada partido – na verdade definem quem ocupará o cargo de primeiro-ministro, sendo um elemento vital para a democracia portuguesa.

Considerando a importância das eleições parlamentares em um sistema que pende para o parlamentarismo, o ordenamento português impõe uma série de restrições específicas para a disputa democrática no entorno das cadeiras do parlamento. Também há razoável financiamento público para as campanhas políticas, o que garante de certa forma a possibilidade de todas as correntes políticas relevantes tentarem obter o governo.

O financiamento público em Portugal chega a patamar superior a 80% da totalidade das receitas partidárias.<sup>263</sup> Como seria de se esperar, a fatia orçamentária significativa destinada aos partidos é objeto de eventuais críticas por parte da população. Inclusive, houve diminuição de despesas públicas nesse setor no conjunto de medidas de austeridade determinadas durante a crise financeira do início da década de 2010.

No total, 9,7 milhões de euros são destinados ao conjunto das campanhas para deputados da Assembleia Nacional – lembrando que essas eleições definem também o cargo de primeiro-ministro. Neste caso, que é o de financiamento eleitoral, os recursos são distribuídos entre os partidos políticos após as eleições proporcionalmente aos resultados obtidos pelo partido.

Daí surge a grande condicionante do financiamento eleitoral público na República Portuguesa. O Estado subvenciona os partidos na medida em que estes concorrem aos cargos eletivos e – principalmente – na medida em que obtêm resultados representativos.

No caso, só são elegíveis para receber financiamento público partidos que concorram ao Parlamento Europeu ou, no mínimo, a 51% dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da república ou para as Assembleias Legislativas Regionais e que obtenham representação, bem como os candidatos à Presidência

---

<sup>263</sup> FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington *et al.* *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 301.

da República que obtenham pelo menos 5% dos votos. Dessa forma, Portugal exclui os partidos muito pequenos ou excessivamente regionais da repartição do montante do financiamento eleitoral, fortalecendo a posição dos grandes partidos instituídos.

Por outro lado, há também uma limitação sobre os valores que particulares podem doar às campanhas eleitorais. As pessoas físicas só podem fazer doações até um limite de 25 salários-mínimos e as doações por pessoas jurídicas são proibidas, de forma a prestigiar e fortalecer a paridade de armas entre as agremiações.

Também no sentido de evitar grandes disparidades nos gastos com campanha que possam distorcer a disputa democrática, Portugal estabelece limites rígidos sobre os gastos de campanha. Que são distribuídos da seguinte forma, de acordo com o cargo em disputa e – presumivelmente – a complexidade do pleito:

- 1000 salários-mínimos mensais nacionais na campanha eleitoral para Presidente República (equivalente a 4 milhões e 850 mil euros), acrescidos de 2500 salários-mínimos mensais nacionais (equivalentes a 1 milhão e 212 mil euros) no caso de concorrer a segunda volta;
- 60 salários-mínimos mensais nacionais (29 mil e 100 euros) por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para a Assembleia da República;
- 100 salários-mínimos mensais nacionais (48 mil e 500 euros) por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as Assembleias Legislativas Regionais;
- 300 salários-mínimos mensais nacionais (145 mil e 500 euros) por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para o Parlamento Europeu.

Para além do financiamento das campanhas em si, como em boa parte dos países pesquisados, há previsão no ordenamento português de financiamento destinado ao funcionamento dos partidos. Coerentemente ao que o ordenamento daquele país prevê para o financiamento público de campanha, o financiamento partidário é proporcional ao sucesso eleitoral.

Há uma subvenção pública anual para os partidos, que consiste numa quantia equivalente à fracção 1/135 do salário-mínimo português por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República. O financiamento por essa fórmula é destinado aos partidos que obtiveram cadeiras no parlamento ou que – mesmo sem obter representação – obtiveram no mínimo 50.000 votos na eleição.

Como meio de buscar o cumprimento das normas eleitorais, especialmente os limites a gastos e receitas de campanha, o ordenamento português prevê inclusive sanções penais aos tesoureiros de partido que permitam irregularidades. A pena prevista para o tesoureiro de partido que aceitar doações ilegais de campanha chega a 1 ano de detenção no país.<sup>264</sup>

### 3.3.5 França

A República Francesa possui um sistema de governo bastante peculiar e que é tido como um dos paradigmas globais em questão de semi-presidencialismo. A depender da situação política é possível falar que a balança do poder está mais direccionada ao presidente da república ou à Assembleia Nacional, dependendo do arranjo de cada mandato e legislatura.

Normalmente o país tem o poder centrado no presidente, que mesmo em minoria no parlamento detém boa parte dos poderes administrativos do país. Dessa forma, o principal pleito do país é justamente entre os candidatos à presidência, como em qualquer país presidencialista. Entretanto, a manutenção plena dos poderes do presidente depende fortemente da sua base de apoio no parlamento.

Também são majoritárias as eleições para membro da Assembleia Nacional – que é a câmara baixa do parlamento. No caso de nenhum dos candidatos obter a maioria absoluta dos votos no distrito, que tem magnitude igual a 1, há segundo turno pela cadeira parlamentar, o que pode aumentar a duração e, portanto, os custos da campanha.

---

<sup>264</sup> FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington *et al.* *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 314.

O Senado francês, embora tenha funções políticas relevantes, não é eleito diretamente, mas por um colégio eleitoral composto majoritariamente de representantes municipais.<sup>265</sup> Dessa forma, os custos dispendidos pelos partidos e grupos políticos para a eleição de senadores é bastante diminuto comparado ao de eleger representantes na Assembleia Nacional.

Diretamente eleita por sufrágio eleitoral, a Assembleia Nacional não tem apenas o papel típico de legislativo, mas também tem a prerrogativa de aprovar ou rejeitar a nomeação do primeiro-ministro pelo presidente da república. Na hipótese de rejeição, o presidente terá de conviver com um chefe de governo da oposição e que terá maior controle sobre a máquina administrativa

No campo específico do financiamento de campanha, a França apresenta um número considerável de restrições à participação privada no financiamento. As taxas de filiação partidária não superam 15% da totalidade das receitas dos partidos<sup>266</sup> e as pequenas doações não são consideradas um elemento relevante no montante da receita.<sup>267</sup>

No mesmo sentido de impor severas restrições à participação de recursos privados no financiamento das campanhas, a França inclusive impõe limites anuais para contribuições destinadas a partidos políticos, sem excepcionar anos de campanha. Não é possível contribuir com mais de 7.500 Euros por ano, o que mesmo assim já é mais do que outros países da União Europeia.<sup>268</sup>

Para as campanhas em específico, independentemente dos partidos, pessoas físicas podem fazer uma doação extra. Há um limite máximo de 4.600 euros por pessoa (este é o total, independente de quantos candidatos sejam beneficiados), valor atualizado a cada eleição por um índice de correção monetária.

Ainda no campo das limitações de entrada de recursos nas campanhas, o ordenamento francês proíbe o financiamento de partidos e campanhas por

---

<sup>265</sup> REPÚBLICA FRANCESA. Senado Francês. *A eleição dos Senadores*. Disponível em: [https://www.senat.fr/lng/pt/os\\_senadores/a\\_eleicao\\_dos\\_senadores.html](https://www.senat.fr/lng/pt/os_senadores/a_eleicao_dos_senadores.html). Acesso em: 2 dez. 2020.

<sup>266</sup> FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington et al. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 289.

<sup>267</sup> *Ibid.*, p. 289.

<sup>268</sup> *Ibid.*, p. 294.

peças jurídicas. Isso significa que nem mesmo os sindicatos são autorizados a realizar doações, como é comum em países como o Reino Unido.

A autoridade competente para a administração e fiscalização das normas eleitorais, a *Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques* (CNCCFP), inclusive tem se esforçado para garantir que esse limite não seja superado ao financiar grupos políticos que, embora não sejam parte de um partido político, funcionem como linha auxiliar.<sup>269</sup>

Apesar do endurecimento em relação à entrada de dinheiro privado nas campanhas, a França oferece razoável financiamento público para a garantia das atividades partidárias. O montante disponibilizado para os partidos equivale a cerca de 60% do orçamento total destes, porcentagem bastante significativa, que torna o auxílio estatal fundamental.<sup>270</sup>

O financiamento público é, como mencionado, a principal fonte de obtenção de recursos pelos partidos políticos. Os recursos são previstos no equivalente francês à lei orçamentária e obedecem a uma lógica de proporcionalidade entre sucesso eleitoral e obtenção de recursos.

No primeiro momento, metade dos recursos totais é distribuída para os partidos que tenham conquistado pelo menos um por cento dos votos em pelo menos 50 das circunscritões na última eleição para a Assembleia Nacional ou nos casos de circunscritões menores para os partidos cujos candidatos tenham ali obtido pelo menos 1% dos votos. A distribuição é feita proporcionalmente ao número de votos obtidos no primeiro turno pelos candidatos não declarados inelegíveis

A outra metade do fundo público é distribuída aos mesmos beneficiários da primeira fração, mas não é relacionada exatamente com a quantidade de votos

---

<sup>269</sup> FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington *et al.* *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 294.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 300.

que o partido obteve, mas respeita a proporção de deputados e senadores filiados ao partido.<sup>271</sup>

No financiamento de campanhas eleitorais: o repasse do recurso público é feito através de reembolso, após a eleição. Candidatos a deputado da Assembleia Nacional e a presidente que conquistam acima de 5% dos votos do distrito eleitoral (das maiores que 9 mil habitantes) tem direito a reembolso de 47,6% do limite estabelecido para as despesas, desde que suas contas de campanha sejam aprovadas. Todos os candidatos a presidente, independente do resultado eleitoral, recebem uma soma igual a 4,75% do limite de gastos fixados na lei, que depende da ida ou não do candidato ao segundo turno.

O limite de gastos para deputado da assembleia nacional é de 38 mil euros, mais 0,15 euros por habitante da circunscrição. Como as circunscrições variam entre 62 a 146 mil habitantes, os limites de gastos nas circunscrições variam entre 47.300 e 59.900 Euros.

Para presidente da República, os candidatos no primeiro turno podem gastar até 13,7 milhões de Euros, aqueles que concorrem no segundo turno podem elevar seus gastos até 18,3 milhões de Euros

Há arcabouço normativo destinado a coibir a realização de doações proibidas ou superiores ao limite máximo legal de 7500 Euros. Há previsão de aplicação de multa e até de pena de um ano de detenção, mas as penalidades são aplicadas muito raramente por pouca incidência de delitos ou mesmo por ineficácia na fiscalização.<sup>272</sup>

Sanções de cunho administrativo podem ser aplicadas caso a cota de financiamento de candidaturas femininas não seja alcançada, uma vez que a lei francesa prevê paridade de gênero tanto nas candidaturas quanto no financiamento destas.<sup>273</sup>

---

<sup>271</sup> FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington *et al.* *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 303.

<sup>272</sup> *Ibid.*, 314.

<sup>273</sup> *Ibid.*, p. 302.

### 3.3.6 Itália

A República Italiana tem um sistema tipicamente parlamentarista de governo, com todas as implicações teóricas e políticas que o sistema carrega consigo. As principais eleições a serem disputadas na Itália são as parlamentares.

Isso porque quem institui o governo é justamente a câmara baixa do parlamento, cuja confiança é condição necessária para a manutenção de um governo e de seus ministros. O convite feito pelo presidente da república para que o primeiro-ministro forme o governo é também derivado da confiança do parlamento, não de sua vontade política.

Aliás, a própria eleição do presidente, que não administra o dia a dia do governo, ocupando-se de representação do Estado e de solução de crises de confiança no governo, é feita pelo parlamento do país. Com isso, o processo para eleição do presidente não envolve grande e caras campanhas necessárias para uma escolha em sede de sufrágio universal.

O centro democrático do país é justamente a realização das eleições parlamentares, que são também consequentemente o objeto de maior interesse para fins de estudo dos métodos de financiamento de campanha. É a partir da configuração de forças no parlamento que é formado o governo, chefiado pelo primeiro-ministro que, na Itália, tem o título de presidente do Conselho de Ministros.

A Itália tem um sistema eleitoral que pode ser considerado como misto, uma vez que parcela de um quarto das cadeiras são decididas por eleições proporcionais, enquanto os outros três quartos são decididos por eleições majoritárias. Dessa forma, o país guarda semelhanças com ambos os sistemas eleitorais.

Sobre o financiamento de campanhas na Itália, a participação percentual das taxas de filiação partidária nas receitas dos partidos vem diminuindo fortemente. De 43% na década de 1960, essa representatividade foi reduzida a apenas 14% na década de 1980 e não há nenhum sinal de aumento desde então.<sup>274</sup>

---

<sup>274</sup> FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington *et al.* *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 286.



As doações pontuais são possíveis tanto a pessoas físicas quanto jurídicas, entretanto – diferentemente do observado para vários outros países já analisados – as doações corporativas não são significativas a ponto de darem o tom das campanhas. As grandes doações têm sido suplantadas por pequenas contribuições de pessoas físicas, que também não são decisivas para o pleito.

É possível ainda que a limitação das doações em 5 mil Euros tenha contribuído para a diminuição das contribuições privadas às campanhas. Isso é apenas reforçado por grandes ônus burocráticos necessários para realizar uma doação a um partido político ou campanhas

Fato é que 83% das receitas dos partidos políticos italianos vem do erário público.<sup>275</sup> De maneira muito interessante, o governo italiano resolveu utilizar sua força financeira para atingir alguns propósitos específicos como a inclusão de mais mulheres nos quadros partidários ao demandar paridade de gênero nos partidos.<sup>276</sup>

Uma série de entraves burocráticos existe no país para o uso dos mecanismos de financiamento e até mesmo dos recursos próprios, até uma reforma recente em 2012, havia um organismo dedicado às despesas eleitorais, os relatórios financeiros anuais tinham de ser apresentado ao Conselho de Auditores do parlamento e a efetiva utilização dos recursos nas despesas declaradas era checado pelo Conselho de Garantia Regional Eleitoral.<sup>277</sup>

Embora a Itália regule rigorosamente as fontes de receitas privadas e exija uma grande quantidade de relatórios financeiros, as autoridades de monitoramento não têm poder para investigar e os controles são meramente formais.

### 3.3.7 Alemanha

O sistema político da República Federal da Alemanha é substancialmente único no mundo, coligando parlamentarismo clássico com grau

---

<sup>275</sup> FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington *et al.* *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 300.

<sup>276</sup> *Ibid.*, p. 302.

<sup>277</sup> *Ibid.*, p. 313.

acentuado de federalismo e ainda de uma preocupação significativa da Lei Fundamental com a manutenção dos partidos políticos no campo democrático.

No âmbito do Poder Executivo, existe a divisão entre as funções do presidente da república (Bundespräsident), que é o chefe de Estado e a quem cabe uma série de prerrogativas constitucionais como nomear juízes, e o chanceler federal (Bundeskanzler) a quem cabe boa parte das atividades de governo.

Como é típico dos regimes parlamentaristas, o chanceler é escolhido de acordo com o equilíbrio de forças do parlamento alemão, constituído por duas casas Bundestag e Bundesrat. A continuidade do chanceler e de seu gabinete só se dá na medida em que há manutenção da confiança do parlamento.

Justamente por isso, a principal campanha política do país é a eleição dos membros do Bundestag, que na verdade definirá não apenas a maioria no poder legislativo, mas também quem chefiará o governo federal.

Um elemento curioso da experiência do parlamentarismo alemão é que uma moção de desconfiança só pode ser aprovada se houver um novo governo pronto para tomar posse e administrar o país, visando evitar a paralisia decisória que ocorre quando nenhuma das forças políticas representadas consegue formar um governo.

Os deputados do Bundestag são eleitos por um complexo sistema eleitoral que consegue conjugar as características de distrito, aproximando o eleito do eleitor e ainda diminuindo o território necessário para as campanhas, mas mantendo estrita proporcionalidade dos eleitos com o resultado das urnas, através da apresentação de listas fechadas.

Para financiar as campanhas eleitorais, os partidos alemães contam com recursos próprios, com doações específicas para as campanhas e ainda com o financiamento público. Diferentemente de países como a Itália, mais de um terço das receitas dos partidos alemães vem de taxas de filiação, o que fortalece financeiramente as legendas no longo prazo.<sup>278</sup>

---

<sup>278</sup> FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington *et al.* *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 287.

O ordenamento alemão na verdade incentiva que os partidos tenham recursos próprios e impede que fiquem totalmente dependentes de financiamento público. Isso porque é impossível subsidiar um partido em quantia maior do que este arrecadou com recursos privados, fazendo com que o financiamento dado pela sociedade seja sempre maior que o estatal.<sup>279</sup> O patamar de financiamento público na Alemanha não supera 40%.

O gasto público com partidos também chega a ser direcionado dentro dos partidos, com determinações diversas no sentido de utilização dos recursos para fins que o Estado entende como essenciais e importantes para além das campanhas. Isso inclui gastos com educação e formação política dos afiliados, fundações de pesquisa e ainda fortalecimento das alas femininas.<sup>280</sup>

Com pouco controle no sentido de limitar as entradas e, na verdade, incentivando que os partidos busquem recursos entre seus apoiadores e que estes deem o apoio financeiro necessário para a manutenção das máquinas partidárias, a Alemanha também não faz grandes controles sobre o total de gastos e nem publica todas as arrecadações e gastos dos partidos.

Tendo em mente a limitação que um partido só pode receber em financiamento público no máximo quantia equivalente àquela que conseguiu arrecadar na sociedade entre seus apoiadores, a distribuição de dinheiro público também está condicionada ao sucesso eleitoral na Alemanha.

O estado distribui 0,10 euros por cada voto que o partido tenha recebido em sua lista de eleição proporcional para as eleições nacionais ou europeias, soma-se a isso ainda 0,70 euros para cada voto que o partido receba em distrito de um estado em que o partido não tenha apresentado lista e por último 0,38 euros para cada euro que o partido tenha recebido por doação de filiados, de portadores de mandato ou doações regulares, até o limite de 3.300 euros por pessoa física

Os subsídios contados em relação ao voto em lista e ainda o subsídio correspondente à arrecadação privada são disponíveis apenas aos partidos que superarem 0,5% dos votos nacionais ou 1% dos votos no estado em suas listas

---

<sup>279</sup> FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington et al. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 299.

<sup>280</sup> *Ibid.*, p. 299.

partidárias. No mesmo sentido, as doações por votação no distrito são distribuídas aos partidos que façam 10% ou mais dos votos do distrito.

Há ainda um teto orçamentário para além do qual o Estado não pode mais fazer gastos com transferências para os partidos políticos, o que é fixado por lei característica de Direito Financeiro. Evitando que na hipótese de os partidos conseguirem muito financiamento por parte de entes privados, a transferência de recursos público exceda os limites do razoável.

Uma situação em que partidos com mais recursos dispõem de mais meios para obter novas contribuições e assim por diante é justamente o que o ordenamento quis evitar, inclusive para resguardar os cofres. Entretanto, historicamente não tem havido grandes elevações nos patamares de gastos públicos com financiamento político nos últimos anos.

A estabilidade do sistema é ajudada por não haver financiamento específico para campanhas, mas sim um financiamento partidário perene que se aplica todos os anos independentemente de eleições.

Como visto nos diversos casos, é razoavelmente comum às democracias estabelecidas o financiamento público dos partidos políticos em coordenação com algum nível de financiamento privado. O caso dos Estados Unidos realmente é um ponto fora da curva no estudo em razão da solidez do financiamento partidário a ambos os partidos majoritários tipicamente na disputa eleitoral daquele país.

Alguns países apresentam uma rejeição maior à ideia de que o poder pecuniário é um elemento que constitui a liberdade dos indivíduos e que, portanto, tem seu papel em equilibrar ou desequilibrar o jogo político. Esses países, como a França, acabam por assumir para o erário os custos de financiar a democracia.

O cálculo que parece ser feito pelo legislador é que a paridade de armas deve ser privilegiada e o melhor jeito de fazê-lo é que os países tenham recursos na medida em que são apoiados pela população. Esse apoio manifesta-se através do voto e não de doações, considerando que o voto é igual para todos.

Por outro lado, há tradições políticas como a britânica que sempre foram fundadas em doações privadas e majoritariamente de pessoas jurídicas. A própria

constituição do Partido Trabalhista Britânico está intrinsecamente relacionada a defender os interesses dos sindicatos do país, por outro lado o Partido Conservador sempre dependeu de financiamento corporativo para sua saúde financeira.

O que se pode extrair desse breve estudo sobre os ordenamentos alienígenas é que as tradições políticas de cada país, seu sistema político e eleitoral e a concepção que cada um dos ordenamentos tem sobre o que é um partido e qual modelo de partido o país quer ter influencia fortemente a lógica do financiamento eleitoral.

Desde o conceito de partido como praticamente um disputador de eleições puro e simples como nos Estados Unidos, que privilegiam o apoio da sociedade – indivíduos e empresas – como a principal baliza para o sucesso do partido, até a Alemanha que financia instituições voltadas à pesquisa dentro dos partidos, verifica-se que a escolha política sobre o que se espera dos partidos e dos políticos é fundamental, o que permite levantar indícios de caminhos que podem ser percorridos para desenhos institucionais brasileiros, como, por exemplo, o modelo que ora se propõe a seguir.

#### **4 UM SISTEMA DE CUSTEIO PARTIDÁRIO E ELEITORAL PARTICIPATIVO E HÍGIDO: A CONTRIBUIÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO**

Apreciadas de maneira crítica as dimensões da democracia, da corrupção e do financiamento eleitoral e partidário em sua conformação atual no Brasil e no mundo, é chegado o momento de avançar sobre aquele que é o objetivo central da presente tese: utilizando o arcabouço teórico até aqui desenvolvido apresentar uma contribuição do direito financeiro para erigir um sistema de custeio das eleições e dos partidos políticos participativo e hígido.

Neste tocante, cumpre de início circunscrever o que se pretende significar com tais adjetivos.

Em linha com as considerações tecidas no capítulo I acerca da democracia que, numa perspectiva contemporânea, sustenta-se na lógica da igualdade política dos indivíduos traduzida na mais ampla participação nos espaços de poder, o que se viabiliza pelo sufrágio universal e pela elegibilidade dos cidadãos com base nas mais abrangentes regras de acesso aos cargos públicos, um sistema de custeio participativo baseia-se, igualmente, na possibilidade de os indivíduos contribuírem com recursos financeiros para o sustento dos pleitos e dos partidos políticos.

Embora ampla, tal possibilidade de contribuição não pode ferir a premissa da igualdade política dos cidadãos, deve estar orientada à erradicação das desigualdades sociais e, principalmente, deve ser consentânea com a diretriz de hígidez que se pretende imprimir ao sistema.

A seu turno, a caracterização do sistema como hígido comporta uma diversidade de vieses, o que poderia levar à acusação de certa subjetividade, hipótese que se refuta de plano pela afirmação de que os critérios da hígidez decorrem do próprio texto constitucional.

Assim, antes de tudo, hígido é o sistema que garante a participação democrática (art. 1º, *caput* da CF/88) sem que dela decorra desequilíbrio do pleito

(art. 14, § 9º da CF;88), o que demonstra a perfeita confluência entre os dois paradigmas para erigir o sistema em que se baseia a presente tese.

Mas para ser hígido não basta ser participativo, mister se faz que o sistema seja refratário às deformações apreciadas no capítulo II sob a alcunha generalizante de corrupção, ou seja, a hígidez está relacionada à ideia de que o sistema de custeio seja desenhado de forma a minimizar e, idealmente, até eliminar os efeitos deletérios das práticas corruptivas.

Assim, a hígidez refere-se à adoção de um modelo que não seja facilmente burlável pela prática do “caixa dois” ou até mesmo de doações oficiais de recursos obtidos pela prática de outros delitos, mas também e, fundamentalmente, pela preservação do posterior exercício dos mandatos de influências ilegítimas decorrentes do apoio obtido pelos mandatários quando da realização do pleito.

Evidentemente, a construção deste modelo não prescinde da análise da evolução do financiamento da política no Brasil e do processo dialético com os principais casos de corrupção, bem assim da apreciação dos modelos de financiamento nas mais notáveis democracias do mundo, ambas empreendidas no Capítulo III, servindo, pois, tudo quanto se estudou naquele tópico como base para o desenho do aperfeiçoamento que se inicia a partir daqui.

#### 4.1 BALIZAS DE UM SISTEMA DE CUSTEIO PARTICIPATIVO E HÍGIDO

Acredita-se que o primeiro passo no sentido de construir um modelo de custeio participativo e hígido seja o de definir as bases fundamentais deste modelo, isto é, identificar características gerais e abstratas de um regime de custeio partidário e eleitoral que se oriente no sentido de tais valores.

Trata-se do que se convencionou chamar de balizas de um custeio hígido e participativo, ou seja, diretrizes para qualquer modelo que pretenda revestir-se de tais predicados.

Identificam-se, pois, seis aspectos do modelo a serem apreciados de início: (i) a garantia do custeio adequado; (ii) a participação democrática pela via do financiamento; (iii) a manutenção do equilíbrio do pleito; (iv) a efetividade da

aplicação dos recursos em suas finalidades; (v) a mitigação dos impactos do financiamento no exercício dos mandatos; (vi) a utilização do financiamento partidário e eleitoral como mecanismo de implementação de outros valores constitucionais, como a erradicação das desigualdades.

Passa-se à enunciação de cada um deles.

#### 4.1.1 Garantia do custeio adequado

Ínsito a qualquer sistema de financiamento de uma certa atividade ou política pública está a ideia de que os meios colocados à disposição para o seu desenvolvimento devem ser aptos à consecução dos objetivos a que são subjacentes.

Dito de outro modo, preocupação relevante ao lançar as bases de um modelo de financiamento das atividades partidárias e eleitorais é a de verificar se o mesmo proporciona os recursos financeiros adequados à fluência de tais atividades.

A aferição do atendimento a este critério é deveras complexa e deve ter em conta variáveis de toda ordem relacionadas ao sistema político que vão desde a forma de Estado e de Governo e, por conseguinte, a fixação de quais os cargos em disputa, passando pelo tamanho dos distritos e suas magnitudes e chegando até à verificação da quantidade de partidos e a possibilidade ou não de candidaturas avulsas, a fim de que se possa dimensionar a quantidade de postulantes que deverão se valer do financiamento.

Neste tocante faz-se presente ainda o problema da escassez, pedra angular da ciência econômica, que tem como postulado a ideia de que as necessidades humanas são ilimitadas e os recursos para fazer frente a elas são escassos.

É dizer, ainda que superadas as variáveis mencionadas, não é possível afirmar qual o montante de recursos adequado ao financiamento das atividades partidárias e eleitorais, sendo presumível que aqueles que forem alocados a tais finalidades certamente serão consumidos, havendo sempre espaço para mais recursos.



Assim, como é próprio dos limites de uma tese jurídica, não se pretende aqui averiguar se há uma métrica para aferir o volume de recursos necessários ao custeio adequado de atividades partidárias e eleitorais em abstrato e, nem mesmo diante de um quadro de variáveis fixadas, perquirir se há um volume ótimo de recursos para estas finalidades.

As duas grandes questões que se colocam são as de se saber: (i) se tais atividades devem ser financiadas com recursos públicos ou privados, e (ii) se deve haver critérios de distribuição dos recursos canalizados para estas finalidades, bem assim limites ao financiamento, ou se o afluxo de recursos deve obedecer a um regime de ampla liberdade.

Não é de hoje que a questão do financiamento com recursos públicos ou privados está no cerne do debate público sobre o tema, inspirando posições carregadas de paixão por uma ou outra opção, havendo, como explorado no Capítulo III deste trabalho, nas diversas democracias atuais, experiências em todos os sentidos que, à primeira vista, fazem crer que se trata apenas de uma opção política de dada sociedade de como financiar seu processo democrático.

Desta feita, a opção pelo financiamento com recursos públicos no mais das vezes é objetada com o argumento de que, num cenário de escassez típico das economias de mercado, o Estado deve priorizar a alocação de recursos em finalidades como a administração da justiça e promoção da segurança pública, como medidas de preservação das liberdades individuais, e, num contexto do Estado Social, na promoção de políticas públicas voltadas ao progresso e bem-estar da população como as relacionadas à saúde e educação.

De outra parte, aqueles que advogam em favor do financiamento da política com recursos públicos sustentam sua pretensão sob o argumento de que o processo democrático em si constitui valor igualmente relevante a merecer a canalização de parcela de tais fundos. A esta linha de raciocínio há os que acrescem o argumento de que a escolha dos mandatários é tarefa tão importante quanto a própria promoção das ditas políticas públicas, pois, é exatamente o perfil dos eleitos que as definirá.

Acredita-se que, ao fundar-se em tal perspectiva, a discussão se coloca apenas na relevância intrínseca do processo democrático, restando o debate sobre

o financiamento público da política no campo estéril das preferências ideológicas de uma ou de outra corrente.

A presente tese, contudo, adota premissa diversa ao aferir que sistemas de financiamento com recursos exclusivamente privados, ainda que fixem limites de contribuição aos agentes financiadores, fundamentalmente, não se ocupam de critérios de alocação dos recursos entre as diferentes candidaturas, o que se afigura contrário à noção de igualdade política que deve permear o ambiente democrático.

A opção pelo financiamento privado, no mais das vezes, relega a distribuição dos recursos à escolha dos financiadores que agem de acordo com seus próprios interesses e anseios.

É bem verdade que a falta de atenção aos critérios de alocação não é característica apenas de sistemas de financiamento prioritariamente privados, havendo sistemas de financiamentos exclusivamente públicos ou mistos, como é o atual regime brasileiro, que dedicam pouca atenção a este que parece ser o mais relevante aspecto do financiamento da política.

Com efeito, como se tratará de modo mais detido quando do desenho institucional do modelo de financiamento hígido e participativo objeto do presente estudo, parece necessário a garantir relativa paridade de armas no processo eleitoral que existam critérios para a alocação dos recursos disponibilizados a este mister de modo a evitar que alguns competidores não tenham nenhum recurso e outros os tenham em excesso.

Aliás a questão da alocação não se restringe à distribuição dos meios de financiamento entre os competidores, estendendo-se também ao âmbito da disponibilidade de recursos nos diferentes pleitos.

E é justamente nesta perspectiva que a abordagem da questão da alocação se conecta com a ideia de garantia de um custeio adequado, isto é, embora não seja possível apontar com precisão o volume de recursos adequado a promover o processo democrático, não se afigura verossímil conceber que não haja nenhum recurso destinado a esta finalidade em certo pleito e grande concentração de recursos em outro.

Em termos práticos e ocupando-se do exemplo brasileiro em anos de eleições municipais, não parece razoável admitir que a eleição em certo município demande vultuosa monta de recursos, inclusive de origem pública, e em outro de igual porte não haja nenhuma destinação.

A lógica que parece mais factível é a de que onde quer que haja disputa por espaços de poder, seja na seara partidária seja no âmbito das candidaturas a funções públicas, haverá custos inerentes a tais embates que podem ou não ser reconhecidos e tratados como assunto de ordem pública.

Nesta linha, na hipótese de normatização sobre o tema, é inexorável perquirir qual o tratamento que a ordem jurídica de regência deve conferir: dar autonomia aos diversos atores do processo democrático para que promovam a alocação dos recursos da forma que lhes aprouver sob pena de gerar as destacadas distorções ou intervir regulando a alocação com vistas ao atingimento de preceitos ínsitos à própria democracia.

Acredita-se que a solução da intervenção, além de mais consentânea com a ideia de exercício democrático nos termos desenvolvidos no Capítulo I da presente tese, é a única capaz de sustentar a baliza fundamental em que se consubstancia a garantia do custeio adequado, ainda que na perspectiva contingente em que a mesma foi colocada em razão dos limites teóricos próprios de uma tese jurídica.

É dizer, mesmo que não caiba dimensionar o que seja custeio adequado, o fato é que nenhum custeio, isto é, a ausência de recursos, dificilmente representará um cenário adequado, de modo que a intervenção estatal na alocação parece ser a única medida segura a erigir tal baliza.

#### 4.1.2 Participação democrática pela via do financiamento

Se por um lado, como apontado no tópico anterior, a intervenção estatal no processo de alocação de recursos às atividades políticas afigura-se a maneira mais efetiva de garantir algum custeio de tais finalidades, por outro, restringir o financiamento partidário ou de candidaturas a funções públicas a recursos de

origem exclusivamente pública é ignorar a dimensão de manifestação democrática de que se reveste a opção de apoiar financeiramente certo partido ou candidato.

A experiência demonstra que existem diversas maneiras de engajamento no processo político, que vão desde o voto e a sua declaração até o apoio no sentido de angariar a adesão de terceiros a determinada causa ou candidatura.

O engajamento pode se dar pelos esforços pessoais do apoiador, meramente empenhando sua capacidade de convencimento e influência sobre determinada rede ou conjunto de pessoas, ou ainda pelo emprego de meios materiais como dinheiro ou outros apreciáveis economicamente como, por exemplo, a cessão de um bem ou serviço.

Assim, embora seja possível diferenciar as espécies de apoio, não parece conveniente afastar de plano nenhuma delas, já que todas podem estar identificadas com a manifestação da vontade do indivíduo sujeito de direitos no campo político.

Note-se que, na perspectiva da presente tese, o apoio político pela via do financiamento partidário e eleitoral é admissível apenas sob a ótica do cidadão, e não de instituições, como a empresa, a associação, o sindicato, a igreja etc.

É que seu aceite se baseia justamente na percepção de que não é possível dissociar a multiplicidade de aspectos com que um cidadão pode intervir no processo político de modo a fazer prevalecer sua ideologia ou preferência política, bem assim de que reconhecer e viabilizá-las contribui para a maximização do exercício democrático.

De outro modo, não é possível reconhecer tal predicado às instituições, visto que inerente à natureza de cada uma delas é a comunhão de esforços voltada a um determinado fim específico: na empresa o lucro, na associação os objetivos sociais que congregam seus associados, no sindicato a representação de classe e na igreja a profecia da fé comum a seus membros.

Acredita-se que tais fins, por si só, devem circunscrever as atividades de cada uma das mencionadas instituições a atos típicos da sua esfera de atuação, afastando a sua inserção na esfera política em que os interesses em discussão,

embora possam tocar em alguma medida aqueles fins, são muito mais amplos e difusos, próprios da ideologia e das preferências políticas.

É dizer, a acepção de democracia desenvolvida no Capítulo I da presente tese diz com a ideia de exercício do poder do Estado pelo povo, e não pelo interesse de instituições que canalizam parcela contingente da participação dos indivíduos.

Em favor da participação de instituições no financiamento poder-se-ia argumentar que a canalização de recursos por parte de certa empresa para o processo político se faz em favor da promoção de ideologias favoráveis à economia de mercado, ambiente propício ao desenvolvimento da atividade que lhe é própria.

Contudo, a depuração do argumento acima leva à conclusão de que a ideologia em questão não é propriamente da empresa, mas sim dos detentores de seu capital, ou seja, de pessoas físicas que, presumivelmente, comungam de orientação política mais inclinada à liberdade de mercado.

E justamente por se tratar de ideologia de indivíduos por trás da instituição é que se faz conveniente que sua materialização ocorra no campo da igualdade política dos cidadãos, própria do processo democrático.

Entende-se que admitir o contrário - que a instituição participe do financiamento a despeito de não possuir voto na arena da democracia - é reconhecer a sobreposição do poder econômico à manifestação das preferências dos cidadãos.

Trata-se de estabelecer um desequilíbrio infundado e nocivo ao processo de escolhas públicas em que um ou mais indivíduos, valendo-se da ficção da personalidade jurídica, canaliza seus interesses e anseios apoiando financeiramente certa causa ou candidatura.

Nem se diga que no caso específico das empresas, dada a finalidade lucrativa que lhes é inerente, e a conseqüente concentração de poder econômico que são capazes de promover, inexistindo limitações efetivas ao financiamento, o desequilíbrio pode ser exponencial em relação a contribuição dos cidadãos.

É o que se verificou na recente história nacional com a permissão do financiamento empresarial tratado no Capítulo III entre o período que sucedeu à

eleição presidencial de 1989 e o julgamento da ADI 4650, em que o custeio do processo eleitoral pode ser sintetizado pela presença maciça de recursos oriundos de empresas, com grande concentração em uma pequena parcela das existentes no país, notadamente do setor de construção civil, financeiro, e de gigantes nacionais, todas elas com interesses vinculados à ação do Estado.

Com efeito, a participação democrática pela via do financiamento partidário e eleitoral, além de não ser suscetível à sobreposição do interesse econômico às preferências políticas, deve privilegiar a ideia de igualdade política, razão pela qual o modelo de financiamento que se desenhará a seguir deve pautar-se pela ideia de que ao cidadão mais rico e ao mais humilde sejam dadas condições equivalentes de contribuição.

Isto é, mesmo no campo das contribuições de pessoas físicas é oportuno, em vista da constituição de um modelo de participação verdadeiramente democrático, que as diferentes condições econômicas e sociais não tenham seus efeitos sentidos na seara da atuação política.

#### 4.1.3 Efetividade da aplicação dos recursos em suas finalidades

Inerente a qualquer sistema de custeio de uma certa atividade ou política pública está a ideia de que os recursos disponibilizados sejam realmente aplicados na finalidade a que se destinam, isto é, que não haja desvio da destinação.

A própria essência da constituição de um sistema de custeio das atividades partidárias e eleitorais pressupõe que os meios financeiros alocados neste sistema sejam empregados na finalidade que os fundou.

Embora a afirmação de tal baliza pareça tautológica, o fato é que, em vista das deformações estudadas no Capítulo II sob a alcunha de corrupção, e da percepção empírica de que são concretos e correntes os casos de desvio de recursos nos meios público e privado mediante adoção dos mais variados expedientes, revela-se fundamental enunciá-la.

Esta baliza refere-se à construção de mecanismos de controle e repressão de desvios cuja conformação será melhor detalhada por ocasião do desenho do modelo de financiamento que se empreenderá a seguir.

Por ora trata-se de pontuar que ela pressupõe a criação e fortalecimento de instituições que se ocupam do controle, análise e fiscalização do recebimento e emprego dos recursos disponibilizados e sua dotação com prerrogativas de promover diligências e ações necessárias a tal controle.

Demanda ainda a fixação de normas que imputem severas penalidades àqueles que cometerem tais desvios e a instituição de órgãos de repressão efetivos que garantam a cominação e cumprimento de tais gravames.

Ressalte-se que a questão da efetividade da aplicação dos recursos em suas finalidades pode ser apreciada apenas sob a perspectiva formal, isto é, pela aferição objetiva de que os recursos disponibilizados foram empregados em finalidades partidárias ou eleitorais partindo de uma definição genérica do que sejam tais atividades ou de um rol *numerus clausus* fixados positivamente.

Uma análise mais profunda da oportunidade e conveniência do gasto, ou seja, a apreciação de sua substância poderia ensejar subjetividade daquele que a exerce incompatível com a liberdade de adoção de estratégias de difusão de ideias e de candidaturas própria do ambiente democrático.

Em termos práticos e valendo-se de um exemplo da aplicação de um dado recurso na atividade de deslocamento de certo candidato para a promoção de sua campanha, caberia apenas apreciar se o transporte deu-se em razão da atividade eleitoral e não se foi realizado por meio de carro, ônibus, metrô, trem ou helicóptero comprado ou alugado para esta finalidade.

Dito de outro modo, o aparato construído pelo sistema de custeio para aferir a efetividade da aplicação dos recursos em sua finalidade deve se ocupar apenas de verificar se o gasto realizado se subsumiu à categoria de gasto eleitoral ou partidário e se realmente ocorreu a contraprestação que se declara ter havido, devendo agir de modo repressivo se houver burla a estes ditames.

#### 4.1.4 Manutenção do equilíbrio do pleito

Tal como já destacado alhures, a ideia de equilíbrio do pleito é aqui associada a uma certa paridade de armas no embate por espaços políticos e traduz-se na percepção de que não é adequado que o modelo de financiamento

eleitoral e partidário viabilize situações de profunda discrepância entre o poderio dos postulantes em disputa.

Trata-se de decorrência lógica da igualdade política dos indivíduos e da sua necessária preservação também no campo dos recursos canalizados para o financiamento do confronto político.

Veja-se que o termo aplicado é equilíbrio, que remete à ideia de que as diversas forças em disputa encontrem situação de equivalência, ou seja, que nenhum dos postulantes concentre recursos financeiros em tal monta capaz de se sobrepor à soma dos demais e definir o processo de escolhas a seu favor em razão justamente desta condição.

Esta importante baliza do financiamento eleitoral e partidário conecta-se com a diretriz constitucional contida no artigo 14, § 9º que comina à lei complementar a função de estabelecer outros casos de inelegibilidade, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Como é de se observar, o constituinte elegeu como valores a serem preservados a normalidade e legitimidade das eleições que ele próprio reconhece podem ser prejudicados pela influência do poder econômico.

Importante notar que a previsão constitucional não trata de abuso do poder econômico, mas da mera influência, demonstrando a elevada preocupação com o desequilíbrio que este possa causar no pleito.

É notório que o poder econômico gera impactos nos processos políticos, sendo esta, inclusive, uma premissa da presente tese explorada logo em sua introdução; a questão é a de se saber a partir de qual medida tal influência torna-se prejudicial à normalidade e legitimidade das eleições, isto é, em que hipóteses há desequilíbrio do pleito.

Tal como a questão do custeio adequado, trata-se de tema de difícil aferição, especialmente no campo teórico, sendo possível enfrentá-lo de modo eficaz apenas em face de situações concretas em que ainda assim haverá certo grau de subjetividade na apreciação.



Mais uma vez o recurso a exemplos extremos é útil à meditação: concebe-se a situação hipotética de um prefeito municipal que concorre à reeleição, num cenário de financiamento fundamentalmente privado, e recebe o aporte de 99% de todos os recursos disponibilizados para o pleito de pessoas ou instituições que tenham interesse direto na condução de sua gestão, por exemplo, funcionários que ocupam cargo em comissão ou donos de empresas que tenham contratos com a administração; aos demais três candidatos restam os poucos 1% amealhados junto a cidadãos que comungam de suas ideias.

Diante de tal cenário, perfeitamente factível diante das regras de financiamento vigentes atualmente no Brasil, e porque não dizer corriqueiro na realidade concreta dos pleitos municipais recentes, o senso comum concluiria pela existência de desequilíbrio no pleito.

O que a presente tese sustenta é a ideia de que um modelo de financiamento hígido e participativo não pode permitir ou fomentar situações como estas sob pena de ferir o preceito democrático e ser suscetível a práticas corruptivas.

Não se trata de conceber um modelo de distribuição igualitária entre todos os postulantes, critério que negligencia os diferentes graus de representatividade em razão da adesão pública às ideias defendidas ou até mesmo do carisma de cada um deles, mas sim de erigir um desenho de custeio que não permita uma diferença abissal e infundada entre os meios disponíveis a uns e outros candidatos.

Acredita-se que a baliza da manutenção do equilíbrio do pleito constrói-se sob a premissa de que deve haver um montante mínimo de recursos disponibilizados a cada um dos postulantes, assim como limite máximo ao emprego de meios financeiros em disputas partidárias ou eleitorais.

É dizer, o sistema de custeio deve ser desenhado de modo que nenhum postulante se veja na contingência de se apresentar ao pleito sem meios de difundir sua candidatura, bem assim que certo candidato possa empregar recursos em proporção tal que se sobreponha essencialmente pelo poder econômico manifestado.

Tal equação é deveras complexa e pode ser atingida por uma infinidade de expedientes a depender de elementos fundamentais do modelo de financiamento como, por exemplo, a origem dos recursos disponibilizados (pública ou privada) e os critérios de alocação.

Todavia, o que se pode afirmar categoricamente a seu respeito é que, quanto menor a distância entre os montantes mínimos disponibilizados aos postulantes e o limite máximo de emprego de recursos, menores são as chances de haver desequilíbrio no pleito, sendo esta a diretriz a ser perseguida por qualquer modelagem que se construa.

Convém ainda destacar que as considerações tecidas no tópico anterior sobre a construção de mecanismos de controle e repressão de desvios constitui relevante aspecto da garantia do equilíbrio do pleito, visto que as deformações do processo de financiamento por meio da adoção de práticas corruptivas, historicamente, têm se revelado as principais causas de burla a essa baliza.

#### 4.1.5 Mitigação dos impactos do financiamento no exercício dos mandatos

O teor das considerações tecidas no curso da presente tese denota a evidente preocupação com os impactos do financiamento partidário e eleitoral no exercício dos mandatos.

Com efeito, a construção teórica empreendida no Capítulo I no sentido de que a democracia constitui o exercício do poder pelo povo, instrumentalizado hodiernamente por formas indiretas de representação, baseadas na premissa da igualdade política entre os cidadãos, conduz à necessária preservação desta condição no campo do financiamento eleitoral.

Nem se diga que a análise do fenômeno da corrupção promovida no Capítulo II, que permitiu sedimentar seus diversos vieses e formas de materialização, apontou para as inúmeras possibilidades de deturpação do ideal democrático, as quais em grande medida estão associadas à captura das funções públicas por interesses privados de toda sorte.

Exatamente para fazer frente a essas constatações é que se erige a baliza de mitigação de tais impactos que representa dizer que o modelo de

financiamento hígido e participativo deve ser construído de modo a afastar a influência do dinheiro nas decisões dos eleitos.

A questão que se coloca, portanto, é a de como desenhar um modelo de custeio que não vincule financiador e financiado de tal modo que este último se veja comprometido em suas decisões com os interesses daquele, seja pela ajuda prestada ou pela expectativa da continuidade de sua obtenção em pleitos futuros; e ainda, como conciliar tal predicado com as demais balizas, especialmente a de participação democrática pela via do financiamento.

Acredita-se que a transposição deste desafio se desdobra nas soluções de: (i) afastar a referibilidade direta entre a contribuição recebida e aquele que a promoveu, e/ou (ii) diluir a representatividade das contribuições prestadas em relação ao montante de recursos disponibilizados para o custeio das atividades partidárias e eleitorais.

A primeira solução revela-se factível pela adoção de modelos de financiamento exclusivamente públicos, isto é, em que os recursos se originam da massa indistinta de arrecadações do Estado, inviabilizando assim a dita referibilidade. Todavia, a opção exclusiva por este modelo desatende à baliza da participação democrática pela via do financiamento.

Já em modelos de financiamento privados só é possível concebê-la mediante a instituição de algum mecanismo imparcial, como o próprio Estado, que receba as doações efetuadas por aqueles que desejam contribuir com o processo eleitoral e promova a alocação dos recursos com base em regras positivadas.

Além de pouco factível diante da constatação empírica de que os indivíduos que se dispõem a custear as atividades políticas o fazem com o objetivo de apoiar uma ideia ou candidatura específica, a instituição de um modelo com esta conformação também desatenderia à baliza da participação democrática pela via do financiamento.

Desta feita, afigura-se mais harmônica com as demais premissas estabelecidas na presente tese, a solução de diluir a representatividade das contribuições prestadas.

Tal medida opera-se pela fixação de patamares diminutos de contribuição dos financiadores e ampliação do volume de doações, sendo certo que a primeira iniciativa é implementável pela positivação de normas neste sentido e a segunda fica relegada à autonomia da vontade dos indivíduos aptos a doarem segundo as regras do sistema.

Neste cenário, em face da falta de controle sobre o volume de doações privadas e da presumível escassez dos mesmos em virtude do diminuto patamar de contribuição e, especialmente, em homenagem à baliza da garantia do custeio adequado, não parece razoável adotar tais medidas sem que haja o afluxo de recursos pela via do financiamento público.

Ademais, convém consignar que a construção de mecanismos de controle e repressão de desvios também milita em favor da mitigação dos impactos do financiamento no exercício dos mandatos, na medida em que se revela importante elemento para afastar as deformações do sistema, consubstanciadas no afluxo irregular de recursos para partidos e campanhas.

É que não basta construir um modelo que oficialmente não vincule financiador e financiado de modo a deturpar o exercício da função pública, fundamental que este também seja impermeável à possível deturpação fruto de interesses obscuros que se materializem pelo financiamento à margem das regras do sistema.

Verifica-se, pois, que além de uma relevante baliza do modelo de financiamento hígido e participativo, a mitigação dos impactos do financiamento no exercício dos mandatos apresenta-se como um importante ponto de conexão entre outras relevantes balizas exploradas.

#### 4.1.6 Diminuição de desigualdade de gênero, raça e geracional

Como se tem sustentado até aqui, o financiamento partidário e eleitoral constitui importante instrumento do processo de acesso às funções partidárias e públicas, sendo lícito afirmar em termos ideais que quanto mais recursos disponíveis aos postulantes maior a probabilidade de difusão de suas ideias, propostas e, por conseguinte, maiores as chances de êxito nas disputas.

Daí porque o tema da alocação dos recursos disponibilizados para o processo democrático revela-se de fundamental importância, sendo que em sistemas de financiamento marcados pela inexistência ou relativa flexibilidade das regras a este respeito o embate inicia-se antes mesmo da disputa pelas ditas funções; começa na batalha por angariar recursos.

Como de resto ocorre em todas as searas da vida social, também no campo da participação política as desigualdades manifestam-se de modo indelével, sendo inegável que diferenças de gênero, raça e de geração operam em desfavor de grupos menos favorecidos, gerando um déficit de representação que tem repercussões além da mera ocupação dos espaços de poder, resvalando no âmbito da própria formulação das políticas públicas.

A análise empírica da realidade nacional denota que, a despeito das medidas afirmativas que vêm sendo implementadas no atual quadro do financiamento, ainda remanesce um círculo vicioso representado pela diminuta presença de mulheres, negros e jovens nos quadros partidários, que se traduz em escassas candidaturas destes grupos e também em montantes pouco expressivos de recursos canalizados para esta finalidade.

Tratando-se, pois, a diminuição das desigualdades sociais de uma diretriz constitucional (art. 3º, III), afigura-se adequado que se promovam os mais amplos meios para o atingimento desta finalidade, de modo que se acredita que não pode o financiamento eleitoral e partidário furtar-se a este mister.

Assim, a sexta baliza para erigir um modelo participativo e hígido de financiamento partidário e eleitoral refere-se à adoção de mecanismos de fomento à participação política dos tais grupos menos favorecidos, operados pela fixação de regras específicas voltadas à distribuição e alocação prioritária e diferenciada de recursos para esta finalidade.

Cuida-se, a exemplo do que recentemente se tem verificado no plano das regras do financiamento no Brasil, de reservar e destinar cotas de recursos a candidaturas femininas, de negros e jovens ou obrigar os partidos a lançar determinado número de candidaturas destes grupos para obter acesso ao financiamento como um todo.

Enfim, existem diferentes possibilidades de atender a esta baliza, sendo que relevantes medidas neste sentido serão explicitadas no desenvolvimento do modelo de financiamento de que se tratará a seguir, mas não sem antes fixar alguns postulados com base nas balizas aqui identificadas.

#### 4.2 POSTULADOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE CUSTEIO PARTICIPATIVO E HÍGIDO

Tal como já destacado, entende-se que a observância das balizas desenvolvidas no tópico anterior constitui premissa da construção de um modelo de custeio das atividades partidárias e eleitorais que deseje receber a qualificação de participativo e hígido.

Contudo, dado o grau de abstração e generalidade de tais balizas, acredita-se ser necessário prosseguir dando maior concretude ao modelo mediante a fixação daquilo que se convencionou denominar postulados.

Tratam-se de enunciados formulados a partir das balizas apresentadas cujo objetivo é o de traçar as linhas fundamentais do desenho institucional do modelo defendido na presente tese.

Segue-se a enunciação de cada um deles.

##### 4.2.1 Postulado 1: O volume de recursos dedicados ao processo eleitoral deve ser distribuído em todas as circunscrições pelo exclusivo critério do número de eleitores

Como restou sedimentado quando da apreciação da baliza referente ao custeio adequado, além de não haver posição segura acerca do volume de recursos conveniente para o financiamento de cada pleito, consideração deste porte não cabe nos limites da presente tese.

Por ocasião daquelas meditações também ficou evidente a atenção que se deve atribuir à questão da alocação dos recursos disponibilizados para este fim, especialmente a percepção acerca da irrazoabilidade de que circunscrições semelhantes recebam destinações substancialmente diferentes, chegando ao

exemplo extremo de um vultuoso volume de recursos alocado em certo pleito e nenhum recurso para outro.

O problema coloca-se, portanto, da seguinte maneira: independente do volume de recursos disponibilizados ou disponibilizáveis para o processo democrático é razoável fixar sua alocação em diferentes pleitos de modo a atender à diretriz de garantia do custeio adequado no âmbito de cada um deles? Em caso afirmativo, haveria um critério universal a viabilizar tal alocação?

Acredita-se que a resposta a ambos os quesitos é positiva, isto é, ainda que não seja possível aferir o que seja custeio adequado, conceber uma massa aferida ou aferível de recursos disponíveis para o processo democrático e partilhá-la entre os diferentes pleitos afigura-se como medida adequada a promover certa equidade nos processos de financiamento, assim como entende-se viável identificar e adotar critério com pertinência lógica aos propósitos do financiamento para servir de base a esta alocação.

E é exatamente neste sentido que se orienta o presente postulado que, em termos práticos, concebe que haverá um certo volume global de recursos afetado à finalidade eleitoral a ser distribuído entre as diferentes circunscrições eleitorais de acordo com o critério do número de eleitores de cada uma.

A materialização e efetividade do presente postulado, obviamente, conduz à necessidade de haver uma massa de recursos concreta e concentrada em um órgão central de distribuição, e a existência de circunscrições bem definidas e com dados sobre o número de eleitores, além de uma estrutura institucional para operacionalizar tais transferências.

Importa notar que no atual sistema de financiamento eleitoral brasileiro tais condições já se encontram presentes. Como apontado no Capítulo III, o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), criado pela Lei nº. 13.487/17, constitui-se de recursos destacados do orçamento da União e entregues à Justiça Eleitoral para posterior repasse aos partidos políticos, que acabam por instrumentalizar a distribuição de acordo com critérios próprios, observados alguns requisitos mínimos da legislação eleitoral já explorados.

A diferença fundamental entre o que atualmente existe e o modelo proposto pelo postulado é que, invés de serem repassados aos órgãos nacionais dos partidos políticos para serem distribuídos aleatoriamente, os recursos seriam direcionados e partilhados no âmbito de cada circunscrição pelo próprio órgão central (neste exemplo a Justiça Eleitoral), com base em sistemática que será melhor explorada a seguir quando do desenho do modelo de financiamento.

A aplicação do postulado revela-se mais consentânea com um sistema de custeio baseado em fundos públicos oriundos de um ente central, como é o caso da União no contexto federativo brasileiro, a fim de assegurar um financiamento mínimo do processo democrático; contudo, é possível admitir adaptações que também serão exploradas mais adiante.

O critério do número de eleitores parece tão razoável que se adequa até mesmo a um modelo de financiamento privado em que se estabeleça um patamar máximo de contribuição financeira que cada eleitor da circunscrição possa prestar ao financiamento eleitoral de certo pleito. Em tal hipótese, embora não exista uma massa definida de recursos, é possível estimar o volume máximo que poderia ser aplicado.

A propósito do mencionado critério, convém desde logo esclarecer que a pertinência lógica com o custeio da eleição pode ser explicitada pela afirmação de que o objetivo do financiamento é o de permitir a difusão das candidaturas ao eleitorado, sendo óbvia, pois, a constatação de que, ao menos em teoria, quanto mais eleitores maiores os custos para tal difusão.

A fim de tonar mais clara a aplicação de tal postulado, lança-se mão do exemplo de eleições municipais para prefeito em um país com 3 municípios (A, B e C) que conta com um modelo de financiamento misto em que o custeio mínimo é assegurado pelo repasse de recursos totais da União da ordem de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), sendo o eleitorado total destas três circunscrições de 10.000 eleitores divididos da seguinte forma: A: 5.000, B: 3.000 e C: 2.000.

A divisão do total de recursos pelo total de eleitores aponta para uma distribuição de R\$ 1,00 em razão de cada eleitor, de modo que o município A ficaria com R\$ 5.000,00, o B com R\$ 3.000,00 e o C com R\$ 2.000,00, ao que se seguiria



a repartição dos recursos entre os candidatos com base em critério que ainda será objeto de apreciação da presente tese.

Imaginando ainda que as regras de financiamento privado permitissem a contribuição apenas de eleitores da circunscrição na módica quantia máxima de R\$ 0,50 (cinquenta centavos) cada, poder-se-ia estimar o volume máximo de recursos adicionais disponíveis caso todos os eleitores contribuíssem; no exemplo: R\$ 2.500,00 no município A, R\$ 1.500,00 no B e R\$ 1.000,00 no C.

Como é possível verificar, a adoção do mencionado postulado viabiliza uma distribuição equitativa dos recursos disponíveis e disponibilizáveis entre as circunscrições, tornando mais racional o custeio dos pleitos tendo em conta a lógica apresentada de que, independente da distribuição dos recursos entre as candidaturas, cada pleito contará com volumes mínimo e máximo de recursos a serem aplicados.

#### 4.2.2 Postulado 2: Todo partido e candidato tem direito a receber algum recurso

Igualmente alinhado com a baliza de garantia do custeio adequado está o presente postulado que pode ser sintetizado na ideia de que a só existência de uma candidatura enseja custos para sua difusão, de modo que nenhum partido ou candidato deve enfrentar a contingência de não possuir recursos mínimos para ingressar no cenário de disputa com condições concretas de sagrar-se vencedor.

É dizer, superadas as barreiras do sistema eleitoral para adentrar o quadro de candidatos em concorrência, o indivíduo já se habilita para receber um suporte mínimo às atividades de campanha, o que também se viabiliza de modo mais adequado pela mediação de um órgão central de alocação de recursos e num contexto de existência de fundos públicos voltados ao custeio de tais atividades.

Não se trata aqui de fixar um padrão de distribuição igualitária dos recursos disponíveis, mas sim de destinar uma parcela deles para alocação uniforme com vistas a assegurar meios mínimos para os postulantes de buscarem a viabilização de suas campanhas, restando a cargo de cada modelo definir qual é esta parcela que, todavia, não poder ser inexpressiva a ponto de frustrar a própria essência do postulado.

A despeito de se tratar de mais uma regra cuja aferição é melhor procedida em face de situações concretas, entende-se que o patamar de destinação uniforme deve ser previamente definido por regras firmes, podendo corresponder, por exemplo a 50% do total de recursos disponíveis.

Recorrendo mais uma vez ao exemplo fixado por ocasião do postulado anterior, conceba-se que no município A existam 5 partidos e que cada um tenha lançado seu candidato a prefeito, perfazendo o montante de 5 candidatos; considerando a fixação da distribuição uniforme de 50% dos recursos públicos disponibilizados entre tais candidatos, chega-se ao montante de R\$ 2.500,00 que, partilhados igualmente, ensejariam a atribuição da quantia mínima de R\$ 500,00 a cada um deles.

Neste exemplo os R\$ 2.500 restantes do volume de recursos públicos disponibilizados seriam alocados de acordo com outras regras de distribuição, como as de que se tratará a seguir, restando, contudo, assegurado um financiamento mínimo aos candidatos em disputa.

Este, pois, o propósito do presente postulado que, inclusive, milita em favor da manutenção do equilíbrio do pleito na medida em que, ao promover a distribuição igualitária de metade dos recursos mínimos assegurados pelo financiamento público, dificulta a concentração de recursos em apenas um candidato como no exemplo forjado quando da enunciação desta baliza.

Em termos práticos, o que se verifica é que do total de financiamento possível R\$ 7.500,00 (soma dos R\$ 5.000,00 efetivos e públicos e com R\$ 2.500,00 potenciais e privados), 1/3 foi distribuído de modo equitativo, proporcionando meios adequados ao custeio das diversas candidaturas em disputa.

Fixada, pois, esta premissa de distribuição igualitária, cumpre avançar sobre o postulado que cuida da diferenciação na alocação dos recursos.

#### 4.2.3 Postulado 3: Diferenças na alocação de recursos aos partidos e candidatos são admissíveis apenas pelo critério de arregimentação de apoios ou por relevante critério de diminuição de desigualdades sociais

Como visto no tópico anterior, a distribuição igualitária de parcela dos recursos disponíveis ao custeio do processo democrático constitui importante elemento de um modelo hígido e participativo com especial atenção às balizas do custeio adequado e manutenção do equilíbrio do pleito.

Todavia, apreciando a realidade concreta, não se pode ignorar a existência de correntes de pensamento majoritárias e minoritárias que, transportadas para o campo dos partidos políticos e candidaturas, redundam em vencedores e perdedores do pleito e, em organismos de representação coletiva dos interesses, em maiorias e minorias congressuais.

Tal percepção somada ao caráter essencialmente competitivo do processo democrático leva à necessária conclusão de que também no campo do financiamento das atividades eleitorais e partidárias essas diferenças de adesão tenham de ser levadas em consideração.

É dizer, como corolário do princípio da igualdade tem-se que a representatividade das forças em disputa constitui critério constitucionalmente aceitável para fundamentar diferenças de alocação de recursos.

A grande questão é a de se saber como aferir tais diferenças de representatividade das candidaturas colocadas, isto é, quais critérios podem ser tomados em consideração para distribuir de maneira desproporcional a parcela de recursos que não a alocada com base no postulado anterior.

Ainda sem avançar sobre a análise dos critérios possíveis, cumpre registrar que a forma mais adequada de traduzir a diversidade deles sob um único signo foi a que se encontrou para enunciar o presente postulado, a de que diferenças só podem ser estabelecidas pelo critério de “arregimentação de apoios”, de modo genérico e amplo, abrangendo a multiplicidade de meios pelos quais se manifestam.

Igualmente válido é destacar que neste tocante o presente postulado volta-se, fundamentalmente, para a baliza da participação democrática pela via do financiamento uma vez que, ao imputar recursos com base na maior incidência de manifestações de preferência por esta ou aquela candidatura, atende à essência do princípio democrático.

Com efeito, é exatamente esta diretriz que se persegue quando se admitem critérios como: (i) a quantidade de representantes eleitos para as casas legislativas, ou (ii) a quantidade dos parlamentares filiados a um dado partido num certo momento, ou ainda (iii) o número de votos obtido em eleição anterior para tais cargos, ou até mesmo (iv) a quantidade de filiados de um certo partido e (v) a quantidade de apoios manifestada sob alguma maneira inequívoca antes da ocorrência do pleito; todos eles lícitos a estabelecer a diferença alocativa.

Importante frisar que cada um desses critérios comporta aspectos positivos, mas também contingentes, fruto das dificuldades de apreender a realidade, de modo que é recomendável o recurso não apenas a um deles, mas sim a combinação de todos com vistas a absorver na maior medida possível as diversas nuances do fenômeno democrático.

O critério que tem em conta a quantidade de representantes eleitos para as casas legislativas, embora se apresente como um eficiente método de aferir a densidade política dos partidos em disputa, padece dos aspectos contingentes tanto da fórmula eleitoral majoritária aplicada às eleições do Senado, quanto daquela própria do sistema proporcional aplicado às eleições da Câmara Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

O método de eleição majoritário em turno único característico da eleição ao Senado tem a fragilidade de levar em consideração cadeiras conquistadas por maioria simples, o que pode desprezar grande parcela dos votos empenhados na disputa eleitoral, assim como a métrica de preenchimento de cadeiras pelo resto no sistema proporcional também provoca distorções de representatividade.

Nem se diga que ter em conta a composição das bancadas partidárias em casas legislativas federais, como tem sido a prática da legislação brasileira para atribuir parcelas do financiamento eleitoral, gera distorções no campo da representatividade de partidos e candidaturas nas demais esferas de disputa, como

a estadual e municipal; de fato, certo partido pode ser inexpressivo no plano nacional, contudo, ter grande representatividade na circunscrição do pleito.

É bem verdade que a metodologia de alocação nos diferentes pleitos proposta pelo postulado 1 viabiliza também a distribuição dos recursos tendo em conta critérios relativos à própria circunscrição, como, por exemplo, ter em consideração o número de cadeiras obtidas por partido no legislativo local, mas ainda assim remanescem os problemas da fórmula eleitoral.

Outro importante argumento que pesa em desfavor do critério que tem em conta os eleitos para as casas legislativas é a não contemporaneidade desta aferição, que terá sempre como referência uma eleição anterior que, no modelo brasileiro, pode ter ocorrido há 4 ou até há 8 anos, tempo suficiente para que relevantes mudanças nas preferências políticas tenham se processado.

A seu turno, o critério que leva em conta a composição das casas legislativas num certo momento escolhido como data de referência, a despeito de denotar a composição de forças em tais casas no referido momento de corte - em geral mais próximo da eleição que será realizada, tem a seu desfavor a evidente perspectiva de que tal composição não guarda relação com a representatividade atingida pelo partido em pleito anterior, retratando tão somente sua capacidade de manter parlamentares ou arregimentar novos.

Já o critério que considera o número de votos obtidos em certa eleição anterior, em geral também relativa a cargos no legislativo, embora isento das vicissitudes próprias das fórmulas majoritária ou proporcional, posto que pautado pela análise dos votos em termos absolutos, não escapa à crítica da falta de contemporaneidade, visto que a aferição tem em conta uma situação pretérita que pode não mais representar a composição de forças políticas do momento.

O critério da quantidade de filiados a cada um dos partidos em certo momento que antecede o pleito, em geral num lapso de tempo inferior ao da última eleição, em tese pode representar uma medida razoável para aferir a dimensão de apoios conquistados pelo partido ao longo do tempo ou até mesmo de modo mais contemporâneo, porém duas constatações empíricas objetam tal argumento: a de que as filiações podem ser tão antigas que não mais representem a realidade dos

apoios, e a possibilidade de fraudes no cadastro em razão das fragilidades do sistema atual de filiações.

Por derradeiro, resta apreciar o critério de obtenção de apoios aos partidos pela manifestação espontânea de eleitores em momento anterior ao da eleição e previamente fixado pela legislação de regência. Aqui a evidente vantagem é a de maior contemporaneidade e fidedignidade da aferição do apoio de que dispõe certo partido, contudo, também há inconvenientes relacionados à dificuldade burocrática de materializar tais manifestações de forma confiável em momento próximo à eleição, o que ressalta a idêntica preocupação com fraudes.

Mas como preceitua o postulado não são apenas critérios relativos à arregimentação de apoios que podem ensejar diferenciação alocativa de recursos destinados ao processo democrático; critérios que tenham em conta a diminuição das desigualdades sociais também são aceitáveis.

A razão de sua admissibilidade é evidente e guarda estreita relação com a sexta baliza desenvolvida no tópico anterior, isto é, se um dos aspectos cardiais do modelo de financiamento que se está propondo é o de atuar em favor da diminuição das desigualdades, a forma mais adequada de promover tal propósito é adotando critério de partilha dos recursos orientado a favorecer os grupos que se encontram em desvantagem.

Convém destacar que o quadro atual do financiamento eleitoral no Brasil já se ocupa de tal mister em razão das recentes decisões das cortes superiores do país que asseguram parcela dos recursos públicos afetados à finalidade eleitoral ao custeio de candidaturas femininas e de pretos e pardos.

Diversos são os fundamentos jurídicos que amparam tal distinção, a começar pela dimensão que se atribui ao princípio da igualdade, que enseja a atribuição de tratamento diferenciado com base em um fator de discriminação que guarde pertinência lógica com a diferenciação estabelecida e se conecte com valores protegidos constitucionalmente.

Além da já apontada diretriz constitucional do artigo 3º, II que trata da redução das desigualdades como objetivo da República, acredita-se que o objetivo da promoção do bem de todos sem preconceitos de raça, sexo, cor e idade do

artigo 3º, IV, e o fundamento da dignidade da pessoa humana do artigo 1º, III, assim como uma série de outros preceitos contidos na Constituição Federal orientados à promoção da igualdade substantiva e formulação de políticas públicas inclusivas sustentam a adoção do mencionado critério.

Desta feita, é adequado conceber que parte dos recursos não alocados de maneira igualitária com base no postulado anterior receba destinação conforme critérios que prestigiem grupos menos favorecidos como, por exemplo, a reserva de 30% ou 50% deste montante para distribuição apenas entre as candidaturas femininas, de pretos e pardos e de jovens.

Enfim, mais do que uma possibilidade, em linha com a sexta baliza do financiamento participativo e hígido, a adoção de critério desta espécie constitui elemento fundamental do modelo que se pretende qualificar como tal.

Analisados, pois, os três postulados que se incumbem da alocação dos recursos destinados ao financiamento eleitoral, convém passar à apreciação do único que se ocupa de regular a obtenção de tais recursos, notadamente, o que cuida das doações privadas.

4.2.4 Postulado 4: Todo eleitor tem direito a dar sua contribuição financeira nos pleitos que lhe caibam, de acordo com sua orientação política e em proporção incapaz de promover distorções no pleito e no exercício dos mandatos

Abarcando a completude da perspectiva da obtenção dos recursos no campo do financiamento eleitoral, o presente postulado cuida da dimensão dos recursos privados e revela todas as nuances do direito de contribuir financeiramente com o processo democrático e as limitações a esta prerrogativa.

Trata-se de um ponto de convergência, mas também de tensão de praticamente todas as balizas enunciadas no tópico anterior, fazendo exsurgir o problema do difícil equilíbrio entre a autonomia das vontades, num eventual regime de liberdade de custeio voltado à ampla promoção e difusão das ideias políticas, e a necessária prudência que um sistema hígido de financiamento deve ter no sentido

de afastar os já apreciados efeitos deletérios da influência indevida do poder econômico no ambiente democrático.

Neste sentido, pois, que a parte inicial do postulado estatui o direito de todo eleitor dar sua contribuição financeira ao processo eleitoral, coroando assim a baliza da participação democrática pela via do financiamento.

Como restou sedimentado quando do desenvolvimento daquela baliza, a contribuição financeira do eleitor constitui uma das relevantes dimensões de sua participação no processo eleitoral, assim como o é o voto, a declaração de apoio e o auxílio na difusão das candidaturas; todas atitudes circunscritas ao campo da manifestação de suas preferências políticas, corolário dos mais mezinhos direitos de liberdade.

Acredita-se que não são necessários maiores aprofundamentos para patentear a ideia de que qualquer sistema de financiamento consentâneo com os valores democráticos não pode prescindir das contribuições privadas, ou seja, necessariamente deverá haver uma parcela de recursos provenientes dos indivíduos para compor a massa dos recursos disponíveis para o pleito.

Não se quer significar com isso que o financiamento hígido e participativo é fundamentalmente privado, pelo contrário, como bem ponderado por ocasião do postulado 1, os recursos de origem pública constituem importante base de custeio voltados especialmente a garantir o volume mínimo de meios disponibilizados ao suporte dos pleitos.

O que se pretende fixar é que é inerente ao processo democrático permitir algum grau de afluxo de recursos privados, alocados aleatoriamente de acordo com a manifestação de preferências políticas daqueles que os provêm, não sendo adequado, no entanto, conferir-lhe ampla liberdade em vista dos demais valores que devem orientar um processo eleitoral.

A indagação que se coloca, portanto, é sobre quais limitações a este direito são legítimas em face de todo o arcabouço teórico empreendido até aqui, ou seja, como conciliar o direito de doar com todas as balizas anteriormente expostas.

O primeiro e árduo aspecto a ser enfrentado neste tocante refere-se à definição de quem pode doar e porque pode.



Note-se que ao estatuir o direito de doar o postulado já delimita o sujeito: trata-se do eleitor, revelando desde já a forte tensão entre esta prerrogativa e os limites que lhe devem ser impostos nos termos do que se vem sustentando na presente tese.

Admite-se, pois, que apenas a pessoa física que, de acordo com a legislação de regência qualifique-se como eleitor, possa figurar como doadora; afastando-se assim doações de pessoas jurídicas pela razão de não se lhes reconhecer os direitos de cidadania, e ainda as doações daquelas pessoas físicas que não se qualifiquem como tal.

Por ocasião do desenvolvimento do tema da democracia no Capítulo I da presente tese, realizou-se profunda exposição acerca da teoria de Robert Dahl sobre a extensão do direito de votar ao maior número possível de indivíduos, havendo plena adesão às ideias deste autor; contudo, trata-se de uma opção política de certa sociedade que extravasa os limites da presente investigação, necessitando ser assumida como premissa para regular o direito a participar do financiamento.

É que na linha do que se tem defendido, o direito de doar recursos para o processo eleitoral constitui consectário do próprio direito de participar da arena democrática por meio do voto.

De modo mais analítico, a justificativa de se permitir o ingresso de recursos privados criando diferenciações no montante de meios disponíveis aos diferentes candidatos em disputa, é tão somente a de não criar obstáculos à plena manifestação de preferências políticas daqueles a quem se reconhece o direito de opinar e, ainda, em conformidade com a ideia de maximização da participação dos cidadãos, atuar no sentido de seu fomento.

Deste raciocínio decorre a vedação à doação de recursos por não eleitores, mas não apenas.

Encontra-se em seu cerne a segunda limitação imposta pelo postulado em comento sob a fórmula de que as doações são permitidas apenas em relação aos pleitos que caibam ao eleitor.

O que se pretende com esta dicção é restringir a participação de eleitores que não tenham interesse naquele pleito, ou seja, instituir como requisito para a contribuição que o eleitor esteja inscrito na circunscrição em que a eleição será realizada.

Também encontra guarida no mencionado raciocínio uma terceira limitação ao direito de doar traduzida pela expressão “de acordo com sua orientação política”, que, embora não tão explícita, veicula a ideia de limitar a doação de cada eleitor apenas ao candidato de sua preferência no processo eleitoral.

Em termos práticos, recorrendo ao exemplo já utilizado da disputa pelo cargo de prefeito no Município A em que concorrem 5 candidatos, o eleitor poderia doar recursos a apenas 1 deles; já em um exemplo de candidatura ao Senado Federal em que concorrem 5 candidatos a 2 vagas, ao eleitor seria permitida a doação a no máximo 2 candidatos, presumindo-se que ao fazê-lo escolheria também os candidatos a quem pretende atribuir o voto.

Trata-se da já apreciada manifestação de preferência política por meio de apoio financeiro ao candidato, a única hipótese admitida pela presente tese para a doação de recursos privados ao pleito.

Como é de se observar, as três limitações até aqui analisadas dizem com a própria essência da democracia, estando mais afetas à baliza da participação democrática pela via do financiamento, no entanto, é no âmbito deste postulado que relevantes limitações se erguem em favor das balizas da manutenção do equilíbrio do pleito e da mitigação dos impactos do financiamento no exercício dos mandatos.

Inspirado em tais diretrizes é que se encontra o trecho final do postulado que preceitua que as doações privadas sejam incapazes de promover distorções no pleito e no exercício dos mandatos.

Por distorções no pleito se pretende significar o afluxo de recursos de tal monta que possa gerar desequilíbrio não razoável entre os postulantes, ou seja, a regra de contribuições privadas necessita ser dosada de modo a coibir que os

doadores causem uma disfunção no sistema de financiamento em favor de certo candidato.

Já no tocante ao exercício dos mandatos a preocupação colocada é a de que as doações privadas sejam expressivas ao ponto de gerar um forte vínculo entre doador e donatário maculando o desempenho das funções do eleito, isto é, que a sensação de compromisso com a defesa dos interesses do doador em razão da contribuição prestada ou da expectativa de uma futura acabe por produzir distorções no exercício do mandato.

Acredita-se que o atendimento a tais preceitos dá-se apenas pela imposição de limite ao valor das doações dos eleitores, devendo ser fixado cautelosamente pela observação panorâmica do sistema de financiamento.

Em sintonia com o exemplo já apresentado quando do tratamento do postulado 1, entende-se que o limite deve ser: (i) individual, (ii) fixo, (iii) módico, (iv) aplicável de modo uniforme a todos os possíveis doadores.

Como observado no Capítulo III da presente tese, historicamente, e ainda hoje, o quadro do financiamento eleitoral no Brasil caracteriza-se pela fixação de limites à doação privada, calculados individualmente mediante aplicação de um percentual sobre os rendimentos declarados pelo doador no último exercício fiscal, ou seja, uma métrica *ad valorem*, que permite que o eleitor que tenha auferido mais renda contribua com mais dinheiro que aquele que teve menor rendimento.

A estipulação de tal limite com caráter fixo, a seu turno, nivela a possibilidade de participação de todos a um certo patamar, independentemente de suas diferenças sociais, de renda e de patrimônio, revelando-se mais adequada à diretriz de igualdade política entre os financiadores (eleitores).

Mas a só instituição de um limite fixo não basta, é necessário que ele seja módico, confirmando a ideia de que realmente todos ou, ao menos uma parcela mais expressiva dos eleitores, possa participar do financiamento eleitoral em condições de igualdade. Um limite fixo muito elevado continuaria a produzir o efeito de permitir diferentes níveis de contribuição dos eleitores em razão de seus atributos concretos.

A propósito, é justamente a modicidade do limite de doação individual que garante o não desequilíbrio do pleito por um determinado eleitor, assim como inviabiliza o surgimento do vínculo doador-donatário que pode macular o exercício dos mandatos.

Importante frisar que a estipulação de limite fixo e módico individual e aplicável de modo uniforme a todos os possíveis doadores num modelo de financiamento misto, conforme explicitado no postulado 1, anula a necessidade de limites globais para os gastos de candidatos, como os atualmente existentes no quadro do financiamento eleitoral brasileiro.

Inclusive tais limites globais de gastos são incompatíveis com um sistema em que o universo de contribuições possíveis é conhecido em razão do conhecimento prévio do número de eleitores da circunscrição e do limite fixo individual, e em que há estímulo à busca de maior financiamento mediante adesão de um maior número de apoios, conforme a lógica do postulado 3.

Por derradeiro, convém notar que o presente postulado 4 lança limitações também ao financiamento de campanhas pelos próprios candidatos, o chamado autofinanciamento, que no quadro normativo brasileiro até há pouco tempo não contava com nenhuma limitação e mais recentemente se viu restringido a um percentual do limite total de gastos permitidos para a campanha.

Como se tem sustentado, sob a ótica do postulado, as doações privadas limitam-se às de eleitores, de modo que ao promoverem doações a si mesmos os candidatos enquadram-se nas mesmas regras aplicáveis a um eleitor comum, isto é, no limite fixo e módico já tratado.

Neste ponto da exposição resta evidente a posição da presente tese de que o financiamento privado deve ter por função precípua viabilizar a manifestação democrática, e não servir de instrumento para instaurar desequilíbrios na arena da democracia sob a lógica de que o financiador privado que tiver mais recursos e maior êxito em eleger seus candidatos faça prevalecer suas ideias e interesses na formação da vontade coletiva.

Não se nega a opção política do ordenamento brasileiro pela consagração do direito à liberdade, que deve ser ampla e encontrar limitações

apenas em outras relevantes razões de ordem pública; todavia, o que se defende é que no campo do financiamento eleitoral tais razões existem e estão traduzidas nas balizas anteriormente apreciadas, notadamente, as de mitigação dos impactos do financiamento no exercício dos mandatos e de manutenção do equilíbrio do pleito.

Dito de outro modo, a liberdade própria do regime de mercado adotado pelo modelo econômico da Constituição Federal deve ter lugar no âmbito da livre iniciativa e da livre concorrência entre empreendimentos privados, mas não é adequado que se reproduza no campo das disputas pelo acesso a funções públicas que, em última instância, serão responsáveis pela formação das preferências políticas da sociedade.

A este posicionamento pode-se objetar o argumento de que se pretende tornar a política um ambiente estéril aos interesses de toda espécie existentes no seio social, o que seria contraditório com sua própria essência; a defesa é a de que proteger o financiamento eleitoral de tais influências apenas torna a manifestação dos interesses mais legítima, porquanto adstrita ao campo do embate de ideias e não à prevalência em razão do poderio econômico.

É dizer, no âmbito do financiamento eleitoral, a ordem pública deve imperar como mecanismo de mediação das tensões e preservação da formação do interesse público das vicissitudes da influência do dinheiro.

#### 4.2.5 Postulado 5: Contribuições ou destinações em desconformidade com as regras de financiamento devem ser fortemente reprimidas como medida de garantir a observância do regime

Uma perfunctória análise dos postulados anteriores e das considerações tecidas por ocasião da construção das balizas do financiamento participativo e hígido denota claramente a rigidez do modelo que se vem desenhando e que será detalhado logo mais.

A fim de assegurar sua sustentação é que se formula o presente postulado cuja essência é a de que somente mediante a criação de um arcabouço

institucional sólido, e de um forte e eficaz aparato fiscalizatório e repressivo que se pode conceber o funcionamento adequado do sistema de custeio.

Aliás, tal afirmação aplica-se a qualquer sistema de financiamento, mas especialmente a um que tenha por base regras tão limitadas de afluxo de recursos privados como o que se constrói a partir do postulado anterior.

É pressuposto do funcionamento adequado do sistema que não existam contribuições à margem da legalidade, isto é, que as deformações corruptivas apreciadas por ocasião do Capítulo II sejam severamente coibidas.

De igual sorte, a massa de recursos disponibilizada aos candidatos, seja de origem privada ou pública, deve necessariamente ser empregada nas finalidades a que se destina, em linha com as ponderações trazidas no tópico que tratou da baliza da efetividade da aplicação dos recursos.

De modo bastante sintético: os recursos destinados ao financiamento eleitoral devem ser apenas aqueles oficialmente disponibilizados com base nas regras de custeio até aqui desenhadas e as correspondentes aplicações devem ocorrer em gastos eleitorais sem que ocorram desvios.

Qualquer conduta diferente da acima descrita, uma vez identificada pela ação de um mecanismo de fiscalização eficiente e forte, deve ensejar a ação estatal no sentido de punir severamente os responsáveis com base em rigorosas previsões penais positivadas.

Assim, o cumprimento do presente postulado exige que o sistema de custeio contemple regras de natureza penal fortes o bastante para impor medo à sanção passível de ser aplicada em razão da inobservância das condutas desejadas, como, por exemplo, a previsão das mais altas penas de reclusão permitidas pela legislação penal para a prática de caixa dois, assim compreendida a doação, recebimento e aplicação de recursos em desconformidade com as regras de custeio.

Igualmente necessário que as instituições de fiscalização sejam providas de meios legais e materiais tais que sua ação seja vista como forte e efetiva na apuração e responsabilização daqueles que descumprirem os preceitos fixados.

A estas considerações pode-se objetar o argumento de que quanto mais rígidas as regras do sistema de custeio maior o incentivo à sua transgressão, especialmente em vista de uma eventual escassez de recursos criada pelo referido modelo.

Discorda-se de tal posição diante da perspectiva de que o aparato repressivo estatal existe e se justifica diante da necessidade de coibir práticas socialmente nocivas; e é exatamente neste rol em que se acredita estejam inseridas as condutas atentatórias a um regime de financiamento eleitoral participativo e hígido que, em última análise, atingem a própria democracia, atributo e valor essencial do atual Estado de Direito.

Releva notar que um dos pilares do modelo de financiamento até aqui desenhado é justamente a garantia de um custeio adequado, de modo que se verificada a insuficiência de recursos em razão das limitações ao financiamento privado e tal cenário ensejar tensões à observância das regras colocadas, concebe-se duas saídas possíveis: ou se aumenta o volume de recursos públicos disponíveis para a finalidade eleitoral ou se adota alguma medida voltada à diminuição dos custos das campanhas.

Com efeito, como já se mencionou, a mudança de certos elementos do sistema político como, por exemplo, a adoção de circunscrições eleitorais menores, de magnitude igual a uma cadeira, e método majoritário simples para eleições legislativas federais, o vulgarmente conhecido, voto distrital, poderia contribuir com a diminuição dos custos dos processos eleitorais.

4.2.6 Postulado 6: Todas as regras relacionadas ao processo eleitoral que puderem ser aplicadas para as disputas partidárias devem ser observadas, admitidas adaptações em razão das especificidades deste âmbito

Como é de se observar, a despeito de a presente tese se ocupar da construção de um modelo de financiamento do processo democrático, assim entendido o financiamento partidário e eleitoral, o desenvolvimento dos postulados até aqui empreendido operou-se sob a ótica exclusiva dos processos eleitorais, ou seja, todas as considerações tecidas têm em conta um sistema de financiamento voltado às disputas entre candidatos às funções públicas.

Trata-se de opção deliberada e intencional que ora se completa pelo sexto e último postulado cuja determinação é a de aplicar tudo o quanto seja possível do financiamento eleitoral para o financiamento partidário.

Embora se trate de fórmula aberta e ampla, o detalhamento que será realizado por ocasião da construção do modelo permitirá um fechamento adequado das ideias.

#### 4.3 O MODELO DE CUSTEIO PARTICIPATIVO E HÍGIDO

Fixadas as balizas de um sistema de financiamento do processo democrático participativo e hígido e estabelecidos postulados que servem de orientação aos principais aspectos de sua configuração, a presente tese envereda pelo caminho da construção de um modelo ideal de custeio baseado em tudo quanto se apreciou até aqui.

Trata-se do detalhamento dos mais mezinhos elementos de um sistema de financiamento com os predicados apontados, erigindo-se nas linhas que se seguem uma contribuição do direito financeiro para o tema.

Destaca-se que a ótica desta disciplina jurídica se justifica diante do fato de que os modelos de custeio de processos democráticos de um modo geral guardam estreita relação com a atividade financeira do Estado em razão do afluxo de recursos públicos para esta finalidade.

A perspectiva ganha ainda mais significado ao se notar que as considerações até aqui traçadas, embora indiquem para a construção de um sistema de custeio misto, ou seja, que combina recursos de origem pública e privada, revelam uma inegável preponderância daqueles oriundos da massa de arrecadação do Estado.

Segue-se, pois, para a enunciação do modelo advertindo que por vezes se recorre ao quadro atual de financiamento partidário e eleitoral brasileiro para estabelecer um paralelo entre o modelo ideal que se desenha e sua aplicabilidade à realidade nacional.

Neste sentido, importa destacar que, embora a alteração de diversos elementos do sistema político pudesse produzir impactos favoráveis no campo do



financiamento, como, por exemplo, a adoção do vulgarmente chamado voto distrital, a estrutura que serve de base à comparação é exatamente a que vigora atualmente no país.

Alerte-se ainda que eventual adoção do modelo ora proposto no cenário brasileiro pressuporia maior planejamento e organização dos órgãos de Estado incumbidos da temática eleitoral, assim como dos partidos e candidatos, de modo a antecipar e concluir antes do início do período eleitoral boa parte dos processos de arrecadação e distribuição dos recursos e até mesmo de realização dos gastos eleitorais.

Por derradeiro, nota-se que em homenagem a uma melhor ordenação lógica da exposição, optou-se por tratar inicialmente do financiamento eleitoral apartando-o do financiamento partidário cujas considerações, em razão do já apresentado postulado 6, em boa medida aproveitam-se das daquele.

#### 4.3.1 Financiamento Eleitoral

Antes de avançar sobre o desenho do modelo de financiamento eleitoral e, a corroborar a decisão de tratá-lo em apartado do partidário, convém uma breve incursão sobre os tipos de gastos que lhe são inerentes.

Trata-se aqui do custeio de despesas de partidos e candidatos em disputas eleitorais voltadas ao acesso a cargos públicos; na realidade brasileira: (i) presidente da república, (ii) senador, (iii) deputado federal, (iv) governador, (v) deputado estadual e distrital, (vi) prefeito, (vii) vereador.

Assim, o sistema a seguir concebido diz com a obtenção, distribuição e aplicação dos recursos para fazer frente a gastos relacionados à promoção dos candidatos ao público em geral, compreendendo um amplo universo que envolve, a título exemplificativo: a impressão de material de campanha, a contratação de pessoal e serviços, a locação de veículos, a instalação de comitês, a realização de comícios, a propaganda em meio digital, entre outros.

#### 4.3.1.1 Origem dos recursos

Aspecto fundamental de qualquer modelo de financiamento eleitoral é a origem dos recursos que afluem para o sistema de custeio a fim de suportar as já identificadas atividades relacionadas ao pleito.

Em face de todo o raciocínio desenvolvido até aqui acredita-se que o modelo de financiamento participativo e hígido se constitui em um sistema misto, contando com recursos de origem privada e pública, com preponderância dos provenientes desta última cepa.

Com efeito, em vista das limitações ao regime de financiamento privado que decorrem das balizas e postulados até aqui desenvolvidos, as quais serão materializadas logo adiante, entende-se que o afluxo de recursos privados para o campo do financiamento está associado, fundamentalmente, à criação de uma cultura cidadã de apoio às candidaturas em disputa.

Reconhece-se que tal perspectiva é bastante diferente da que se tem verificado empiricamente na história dos processos eleitorais brasileiros que, como restou demonstrado no Capítulo III, é marcada por contribuições que se orientam no sentido de eleger candidatos que façam valer os interesses dos financiadores nos processos decisórios do Estado, justamente o tipo de prática que uma das balizas enunciadas pretende mitigar em homenagem à igualdade política, pressuposto da democracia, e em razão das práticas corruptivas.

É de se conceber que no modelo proposto a prática dos cidadãos doarem para campanhas eleitorais não conte com tanta adesão, tornando pouco expressiva a massa de recursos provenientes desta origem; embora releve notar que as transformações produzidas no campo político pela revolução tecnológica, que deu ensejo por exemplo a mecanismos de *crowdfunding* já incorporados pela legislação do financiamento brasileiro, possa contraditar esta percepção.

Desta feita, não havendo modo de controlar e sequer dimensionar o volume de recursos de origem privada, e tendo em conta a relevância intrínseca do financiamento eleitoral para a democracia e a baliza do custeio adequado, sedimenta-se a relevância do financiamento público para garantir a sustentação do modelo ora proposto.

É dizer, no sistema de custeio hígido e participativo o financiamento eleitoral público é a base e tem por objetivo canalizar recursos mínimos para o desenvolvimento do processo político, já o financiamento privado revela-se complementar e tem por objetivo precípua viabilizar a participação democrática, além evidentemente de conferir algum suporte material ao processo.

Assim sendo, passa-se a explorar o financiamento público com vistas a encontrar resposta a questão fundamental de se saber como garantir os recursos mínimos.

Como já explorado no Capítulo III, em razão da escassez de recursos privados provocada pela decisão do STF na ADI 4650 de vedar doações eleitorais provenientes de pessoas jurídicas, a solução encontrada pelo legislador para prover meios mínimos de financiamento foi a de criar o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) por meio da Lei nº. 13.487/17 que inseriu o artigo 16-C na Lei nº. 9.504/97.

Esta singela previsão inserta na Lei das Eleições estabelece que os recursos para suportar as despesas eleitorais decorrerão do Orçamento da União, sendo que sua atual redação fixa ainda um volume mínimo para esta destinação relacionado aos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositivas.

Sem se imiscuir no mérito da cogência que tal dispositivo representa ao legislador orçamentário, o fato é que não parece haver outra solução que não a definição do montante de recursos afetos à finalidade eleitoral no *locus* apropriado que é justamente o do orçamento do Estado.

A decisão sobre o quanto de recursos deve ser gasto para promover o processo democrático cuja relevância intrínseca é a de elevar às funções públicas mais relevantes os indivíduos que farão as escolhas políticas do Estado é também e, fundamentalmente, uma decisão política que há de ser tomada com base nos meios institucionais existentes.

Poder-se-ia cogitar dos mecanismos pelos quais se operacionaliza esta destinação, como por exemplo alguma alteração constitucional que viabilizasse a utilização de certa arrecadação específica do Estado ou, excepcionando o princípio

orçamentário da não vinculação do art. 167, IV da CF/88, permitisse a instituição de certa vinculação de recursos a esta finalidade; ou até mesmo a instituição de um certo volume de despesa obrigatória, mas não parece ser esse o foco já que qualquer destes mecanismos, em última análise, também revela uma opção política sobre o montante de recursos que se pretende destinar.

A questão que se coloca, especialmente em vista do modelo federativo brasileiro e dos demais elementos da organização política do Estado, é a de identificar qual ente político deve ser onerado com as despesas do processo democrático.

Embora não se tenha identificado no plano dos debates nacionais sobre financiamento eleitoral consideração sobre a possibilidade dos entes subnacionais (Estados e Municípios) arcarem com os custos dos pleitos que lhes correspondam, não se identifica nenhum óbice a esta partilha ao menos do ponto de vista jurídico.

As considerações cabíveis neste tocante afiguram-se muito mais de ordem prática e operacional e tocam algumas das balizas e postulados traçados.

Com efeito, não parece factível imaginar que os 5.565 municípios brasileiros e as 27 unidades federativas consigam, a cada eleição, deliberar com segurança sobre o volume de recursos que deva ser destinado ao processo, e nem que tenham meios disponíveis para tanto em face da escassez de recursos no nível de tais entes própria da atual conformação do federalismo fiscal brasileiro.

Releva notar que opção deste porte certamente geraria disparidades entre os volumes de recursos disponibilizados aos processos eleitorais dos diversos entes, o que pode configurar grave distorção, especialmente se o volume alocado desatender à razoabilidade exigida pela baliza da garantia do custeio adequado.

Mas a principal fragilidade de tal opção parece referir-se às vicissitudes de eventualmente ter de relegar a decisão, a disponibilização e o controle de tais recursos a instituições públicas locais suscetíveis que podem ser às estruturas de poder regionais.

A despeito de eventuais deficiências da instituição, acredita-se que a existência de um órgão de Estado central e imparcial para mediar o processo

democrático, como é o caso da atual configuração da Justiça Eleitoral no sistema brasileiro, além de útil revela-se fundamental especialmente em vista do modelo de financiamento que se tem sustentado até aqui, o que ficará inda mais evidente quando se tratar do tema da distribuição dos recursos.

Diante, portanto, destas considerações parece mais conveniente que os recursos públicos do financiamento eleitoral provenham dos cofres do governo central, admitindo-se, contudo, a possibilidade de um arranjo em que certos entes subnacionais, como, por exemplo, os Estados e os municípios com mais de 200.000 eleitores ofereçam recursos suplementares para esta finalidade, desde que disponibilizados a um órgão central incumbido da partilha.

Com efeito, a centralização e adoção de métrica de repartição dos recursos disponíveis de modo equitativo entre os diversos pleitos afigura-se mais efetiva para o atendimento à baliza da garantia do custeio adequado.

Feitas tais considerações acerca dos recursos públicos, cabe avançar sobre a temática daqueles de origem privada, de certa forma, já bem explorados por ocasião da construção das balizas e postulados.

Como já sedimentado alhures, no modelo que se vem desenhando, o afluxo de recursos privados não deve gerar desigualdade infundada entre os eleitores, ou seja, o eleitor mais abastado não pode influir no processo mais do que o eleitor despossuído, e nem entre os candidatos, de modo que o candidato mais rico não pode se sobressair em relação ao mais pobre pela eventual capacidade de empregar mais recursos próprios.

De igual sorte pretende-se que o modelo não viabilize um vínculo tal entre doador e donatário a ponto de influenciar de modo determinante o exercício da função pública por este último.

Assim, em relação às doações em dinheiro, entende-se que devem ser obedecidas as seguintes regras:

- podem doar apenas pessoas físicas que atendam à condição de serem eleitores da circunscrição;
- a doação deve obedecer a um limite fixo e módico, aplicável uniformemente a todos os doadores;

- é possível doar apenas a um número de candidatos igual ao número de cadeiras em disputa em cada pleito;
- aos candidatos aplicam-se as mesmas regras que aos eleitores.

As regras em destaque e as razões que as justificam já foram amplamente exploradas quando da enunciação do postulado 4, cabendo neste momento da exposição, em que se dá maior concretude ao modelo, apenas acrescentar o exemplo de que o limite fixo e módico poderia ser um percentual (10%) do salário mínimo, atualmente, algo em torno de R\$ 110,00.

Também nesta altura entende-se oportuno enfrentar o tema da doação estimável em dinheiro, assim entendida a que se relaciona à cessão de um bem ou serviço ou a realização de um gasto pelo eleitor em favor do candidato, que como é sabido são admitidas pela atual legislação brasileira do financiamento eleitoral, comportando algumas limitações e várias nuanças.

Em linha com a modicidade do limite fixo das doações de eleitores poder-se-ia admitir também doações estimáveis até esta proporção, todavia, em vista do princípio da proporcionalidade, não parece ser esta a solução mais adequada diante das inúmeras dificuldades de mensurar o valor dos estimáveis e controlar a regularidade de tais doações, o que pode ensejar fraudes ou uma infinidade de expedientes burocráticos e embates inconvenientes entre a estrutura de fiscalização e as candidaturas.

Entende-se que a opção mais consentânea com o modelo que se vem desenhando é a de proibir doações de bens e a realização de gastos pelo eleitor em favor do candidato, mas permitir a doação de serviços restrita apenas aos de caráter pessoal do eleitor.

É que a par das dificuldades de mensuração e controle, a doação de certo bem sob a forma de cessão, por exemplo, de um veículo, imóvel, equipamento por si só já estabelece uma distinção infundada entre o eleitor que possui tais bens em seu patrimônio daquele que não os possui, rompendo com a lógica da igualdade política; além de que a modicidade do limite imposto é tão vigorosa que permite que quem pretenda doar um bem possa fazer o mesmo em dinheiro.

Já no tocante aos serviços, a questão comporta uma maior complexidade especialmente em relação àqueles de natureza pessoal pela evidente dificuldade de diferenciar sua prestação daquilo que seja o apoio pessoal do indivíduo que, na linha do que se vem sustentando, constitui uma das dimensões do exercício da democracia, assim como o é o voto, a declaração pública de apoio e até mesmo a doação módica em dinheiro.

Por derradeiro, em homenagem à baliza da manutenção do equilíbrio do pleito, cumpre excepcionar do rol daqueles que podem realizar a doação de serviços pessoais estimáveis em dinheiro duas classes de eleitores: (i) os funcionários públicos que ocupem cargos em comissão, inclusive em período de férias e (ii) os funcionários de empresas que tenham qualquer espécie de contrato com a administração pública.

É cediço que certas atribuições de direção, chefia e assessoramento na administração pública são exercidas por meio de cargos que comportam livre escolha, nomeação e exoneração pelo agente político, sendo comum que existam diversos deles à disposição do mesmo.

A só possibilidade de nomear em tais funções indivíduos que sejam eleitores na circunscrição já enseja uma desigualdade entre o postulante que dispõe desta prerrogativa ou que tem o apoio de quem a possui e aquele que não desfruta da mesma possibilidade.

Sem tocar aspectos como a limitação à reeleição, a vedação ao apoio a certo candidato pelo titular de um cargo político ou até mesmo a restrição do direito de voto àquele que ocupa função comissionada, afetos à matéria eleitoral, mas não propriamente ao tema do financiamento, nos limites do que compete ao presente estudo, parece razoável proceder com tal restrição.

De igual sorte, a fim de evitar o uso indevido de contingente humano nas campanhas eleitorais a desequilibrar o pleito, entende-se válida a extensão da restrição a doar serviços pessoais aos funcionários de empresa que possua qualquer espécie de contrato com a administração pública, como os de prestação de serviços ou fornecimento de bens sob o regime da lei de licitações, contratos de concessão de bem ou serviço público, parceria público-privada ou contratos de gestão, entre outros possíveis.

#### 4.3.1.2 Distribuição dos recursos

Tão relevante quanto a origem dos recursos é a sua distribuição, sendo que é justamente nesta seara que, por vezes, regras de financiamento eleitoral acabam por infringir relevantes pressupostos da democracia, como é o caso do ideal de igualdade política entre os indivíduos.

Conforme já se apontou, em sistemas de plena liberdade de alocação marcados por doações privadas sem limites e fixadas aleatoriamente, a lógica que impera é a da oportunidade e conveniência dos doadores, as quais se afiguram contrárias às balizas da manutenção do equilíbrio do pleito e da mitigação dos impactos do financiamento no exercício dos mandatos forjadas na presente tese.

Daí porque já se sedimentou a ideia de que o modelo de financiamento hígido e participativo que se está a construir é o que conta preponderantemente com recursos públicos cujos critérios de alocação possam ser definidos com base em valores prestigiados pelo ordenamento.

O primeiro aspecto que se deve ter em conta é o da distribuição dos recursos entre os diferentes pleitos.

A ideia adotada de financiamento público baseado numa massa de recursos proveniente do orçamento do governo central em Estados que assumem a forma federativa, como é o caso do Brasil, milita em favor da melhor transposição deste problema.

Com efeito, esta concentração permite que se adote critério equitativo de distribuição entre os diferentes pleitos, como já se explorou por ocasião da construção do postulado 1, que prega a distribuição dos recursos dedicados ao financiamento eleitoral pelo exclusivo critério do número de eleitores de cada circunscrição.

Adaptando esta métrica ao sistema brasileiro, em ano de eleições municipais, a massa total de recursos do orçamento da União destinada ao processo eleitoral seria partilhada entre dos 5.565 municípios pelo critério do número de eleitores de cada um deles, visto que nestas eleições o território de cada município constitui uma circunscrição.



Na sequência, de acordo com critério estipulado em lei nacional, o volume alocado a cada um desses municípios seria dividido entre os 2 diferentes pleitos que ocorrem simultaneamente, o relativo à escolha do prefeito e o relativo à escolha dos vereadores. Conceba-se, por exemplo, que em razão do maior número de cadeiras e de postulantes o pleito à vereança fique com 80%, sendo os 20% restantes destinados à eleição de prefeito.

De igual sorte, em anos de eleições gerais, logo após a subtração da parcela dos recursos que se decida atribuir à eleição presidencial cuja circunscrição é o território nacional, o montante remanescente dos recursos do orçamento da União destinados ao processo eleitoral seriam partilhados entre as 27 unidades federativas pelo critério do número de eleitores de cada uma delas, visto que os territórios dos Estados e do Distrito Federal constituem as circunscrições para os pleitos do Senado, Câmara Federal, governos e assembleias legislativas estaduais.

Aqui, também com base em critério estipulado em lei nacional, o volume alocado a cada uma das unidades federativas, seria dividido entre os 4 diferentes pleitos que ocorrem simultaneamente. Conceba-se, por exemplo, que em razão do número de candidatos e por um critério axiológico que leva em conta a relevância política de cada uma dessas disputas o pleito do Senado fique com 10%, o de governador 20% e os de deputado federal e estadual com 35% cada.

Feita esta partilha, os recursos estão aptos a serem divididos entre partidos e candidatos observando o postulado 2, de que todo partido e candidato tem direito a receber algum recurso, e o postulado 3, de que diferenças na alocação de recursos aos partidos e candidatos são admissíveis apenas pelo critério da arregimentação de apoios ou por relevante critério de diminuição das desigualdades sociais.

Neste ponto das considerações sobre a distribuição dos recursos exige-se uma importante digressão sobre a necessidade de mediação do processo de partilha por um órgão central e imparcial como é o caso da Justiça Eleitoral; mas além, a também necessária existência de estruturas descentralizadas, hierarquicamente submetidas a este comando central, para operacionalizar a alocação nas diversas circunscrições e pleitos.

Com efeito, a fim de garantir o atendimento aos postulados 2 e 3 em destaque, seria imprescindível que os recursos do orçamento da União disponibilizados a este órgão central fossem repassados às estruturas descentralizadas para que estas dessem cabo da distribuição final que se desenha a partir daqui.

Acredita-se que o presente modelo exige ainda mais: seria adequado que tais estruturas descentralizadas operacionalizassem elas próprias o gasto dos diversos partidos e candidatos de acordo com instruções por eles emitidas, noção que se preserva de detalhar neste momento para melhor desenvolvimento por ocasião do tópico seguinte.

Retomando a exposição sobre a distribuição entre partidos e candidatos, entende-se que alocados os recursos em cada circunscrição e cada pleito, em linha com o postulado 2, parcela deste montante deve ser distribuída de maneira igualitária entre todos os candidatos que requererem registro.

Acredita-se que a distribuição dos recursos pelos órgãos de Estado descentralizados diretamente aos candidatos constitui forma efetiva de garantir que cada um deles receba algum recurso, evitando-se, assim, a mediação dos partidos no tocante a este volume mínimo de meios para realização de suas campanhas e contribuindo para a manutenção do equilíbrio do pleito.

A parcela remanescente deve ser partilhada de acordo com os ditames do postulado 3: podendo o órgão descentralizado do Estado responsável pela partilha destinar parte dos recursos diretamente para candidaturas femininas, de pretos e pardos e de jovens, atendendo a este relevante critério de diminuição das desigualdades sociais, e o restante distribuir entre os órgãos partidários das diferentes agremiações existentes na circunscrição, parte de modo igualitário, e parte de acordo com a mescla dos diversos critérios de arregimentação de apoios já explorados quando da formulação daquele postulado. A saber:

- (i) quantidade de representantes eleitos para as casas legislativas;
- (ii) quantidade dos parlamentares filiados num certo momento;
- (iii) número de votos obtido em eleição anterior para tais cargos;
- (iv) quantidade de filiados ao partido;
- (v) quantidade de apoios registrada em certo momento antes do pleito.

Esta parcela alocada aos partidos fica sujeita à distribuição de acordo com os critérios internos de tais agremiações, podendo, por exemplo, ser utilizada na propaganda eleitoral da legenda ou atribuída a qualquer candidato do partido em consonância com a estratégia eleitoral adotada e deliberada internamente.

Com vistas a fomentar o processo democrático dentro das agremiações e fazer frente a um problema crônico que se verifica empiricamente no cenário político, é adequado que a regra do financiamento estabeleça um critério diferenciado de partilha do montante cabível aos partidos mais favorável àqueles que possuam órgãos diretivos eleitos em detrimento dos que possuam apenas comissão provisória na circunscrição.

Veja-se que a distribuição nos termos propostos, além de assegurar maior uniformidade à distribuição dos recursos militando em favor da garantia do custeio adequado dos pleitos nas diversas circunscrições eleitorais, também garante a distribuição mais equitativa entre os diversos postulantes.

Orienta-se, pois, de forma mais efetiva à preservação da igualdade política dos eleitores e candidatos contribuindo para a manutenção do equilíbrio do pleito e mitigação dos impactos do financiamento no exercício dos mandatos.

Note-se que a regionalização da distribuição dos recursos por um órgão de Estado descentralizado e imparcial permite a aplicação dos 5 critérios alocativos que se baseiam na arregimentação de apoio de modo mais condizente com a realidade política local, viabilizando adaptá-los à representatividade dos diversos partidos nas casas legislativas locais e aos votos recebidos em eleição anterior na própria circunscrição.

Como já apontado, a métrica proposta revela-se diametralmente oposta à adotada pela atual legislação brasileira sobre o financiamento eleitoral que, em relação aos recursos do FEFC, partilha os fundos diretamente entre as direções nacionais dos partidos políticos, deixando a critério de cada uma delas definir sua própria regra de alocação destes recursos aos seus órgãos estaduais e municipais e diretamente aos diversos candidatos.

O sistema vigente ocupa-se apenas de como partilhar a massa de recursos disponibilizada pelo orçamento da União entre os partidos, e ainda o faz

de modo contingente pois a Lei nº 9.504/97<sup>281</sup> adota apenas 3 dos 5 critérios listados na presente tese para a alocação com base na representatividade dos partidos, levando em conta apenas o desempenho revelado nas eleições gerais.

Entende-se que não há nas atuais regras de financiamento eleitoral que cuidam da partilha dos recursos do FEFC nenhum compromisso com a garantia de recursos mínimos aos diversos pleitos nas diversas circunscrições, e menos ainda aos diversos candidatos em disputa, o que revela sua incompatibilidade com as balizas e postulados defendidos na presente tese.

É sabido que o modelo de organização dos partidos políticos no Brasil pressupõe seu caráter nacional, contudo, as eleições ocorrem no plano das diferentes circunscrições, o que se acredita, por si só, já justificaria a partilha observando este fundamental aspecto.

Ao modelo de distribuição que ora se propõe pode-se objetar o argumento de eventual obliteração à autonomia dos partidos políticos a adotarem as estratégias eleitorais que lhes pareçam mais adequadas, todavia, a predominância de recursos públicos neste sistema de financiamento e os relevantes valores democráticos que ele prestigia, parecem se sobrepôr a tal argumentação.

Nem se diga que a observação da realidade aponta no sentido de que as agremiações partidárias, desafortunadamente, ainda padecem dos males do personalismo e da centralização de poder em alguns poucos dirigentes, o que revela a inadequação de atribuir-lhes a prerrogativa de cuidar da relevante função de partilha de recursos em um sistema que se pretenda hígido e participativo.

Por derradeiro, cumpre tocar o tema da distribuição dos recursos provenientes de doações privadas apontando que em seu âmbito impera a

---

<sup>281</sup> Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

aleatoriedade da alocação, bastante mitigada, no entanto, pelas limitações impostas pelo modelo ora proposto. É certo, contudo, que mesmo a métrica que lhes é própria - a de estabelecer diferenças do volume de recursos atribuído aos diferentes candidatos - por imperativo lógico acaba por obedecer ao critério do postulado 3 acerca da alocação com base na arregimentação de apoios

Ainda sobre esta cepa de recursos convém destacar que, no modelo ora proposto de centralização das funções distributivas em um órgão estatal central e imparcial, a entrega deve efetivar-se a este órgão central, evidentemente, indicando-se o partido ou candidato destinatário.

#### *4.3.1.3 Realização dos gastos*

Superada a questão da obtenção e distribuição dos recursos, cumpre avançar sobre o desenho do modelo no tocante à realização dos gastos eleitorais que se conecta fortemente com as balizas da efetividade da aplicação dos recursos em suas finalidades e da garantia do custeio adequado.

Com efeito, de nada adiantaria a construção de um regime austero como o que se tem erigido até aqui se semelhante rigidez não fosse reproduzida no campo da contratação e pagamento das despesas de campanha.

É que a empiria e as considerações tecidas no Capítulo II apontam no sentido de que o momento da realização do gasto é deveras propício a que se realizem desvios, como, por exemplo, o pagamento fraudulento por serviços não prestados e bens não entregues, a prática de preços superfaturados ou ainda a utilização indevida dos gastos eleitorais para o favorecimento de eleitores com vistas à captação de sufrágio, a vulgar, compra de votos.

O sistema atualmente vigente no ordenamento brasileiro é marcado pela ampla liberdade de partidos e candidatos de contratar despesas, observados apenas alguns poucos limites constantes da própria Lei nº 9.504/97, como a fixação de um rol<sup>282</sup> do que se entende por gastos eleitorais e ainda algumas restrições ao

---

<sup>282</sup> Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei: I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho, observado o disposto no § 3º do art. 38 desta Lei; II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos; III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral; IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a

volume de despesas com o pagamento de alimentação e combustível<sup>283</sup> e também de pessoal,<sup>284</sup> estas últimas denotando claramente a preocupação do legislador com a compra de votos.

Além de fortemente suscetível aos mencionados expedientes, o sistema brasileiro atual revela-se especialmente débil quanto à eficiência do gasto, podendo-se afirmar que não existe nenhuma preocupação do atual quadro do financiamento com a relação de custo e benefício das despesas eleitorais, praticamente inexistindo mecanismos de controle quanto à sua realização à exceção do também frágil procedimento de prestação de contas posterior à ocorrência do pleito.

Acerca das prestações de contas, a despeito de o sistema informático disponibilizado a partidos e candidatos para realizar as respectivas declarações ter sido emulado ao longo dos diversos pleitos em que foi aplicado, a ponto de ser relativamente adequado a promover os cruzamentos necessários a uma

---

serviço das candidaturas, observadas as exceções previstas no § 3º deste artigo; V - correspondência e despesas postais; VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições; VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais; VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados; IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura; X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita; XI - (Revogado); XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais; XIII - (Revogado); XIV - (Revogado); XV - custos com a criação e inclusão de sítios na internet e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no País [...]”

<sup>283</sup> Art. 26 “[...] § 1º São estabelecidos os seguintes limites com relação ao total do gasto da campanha: I - alimentação do pessoal que presta serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais: 10% (dez por cento); II - aluguel de veículos automotores: 20% (vinte por cento)”.

<sup>284</sup> Art. 100-A. “A contratação direta ou terceirizada de pessoal para prestação de serviços referentes a atividades de militância e mobilização de rua nas campanhas eleitorais observará os seguintes limites, impostos a cada candidato: I - em Municípios com até 30.000 (trinta mil) eleitores, não excederá a 1% (um por cento) do eleitorado; II - nos demais Municípios e no Distrito Federal, corresponderá ao número máximo apurado no inciso I, acrescido de 1 (uma) contratação para cada 1.000 (mil) eleitores que exceder o número de 30.000 (trinta mil). § 1º As contratações observarão ainda os seguintes limites nas candidaturas aos cargos a: I - Presidente da República e Senador: em cada Estado, o número estabelecido para o Município com o maior número de eleitores; II - Governador de Estado e do Distrito Federal: no Estado, o dobro do limite estabelecido para o Município com o maior número de eleitores, e, no Distrito Federal, o dobro do número alcançado no inciso II do caput; III - Deputado Federal: na circunscrição, 70% (setenta por cento) do limite estabelecido para o Município com o maior número de eleitores, e, no Distrito Federal, esse mesmo percentual aplicado sobre o limite calculado na forma do inciso II do caput, considerado o eleitorado da maior região administrativa; IV - Deputado Estadual ou Distrital: na circunscrição, 50% (cinquenta por cento) do limite estabelecido para Deputados Federais; V - Prefeito: nos limites previstos nos incisos I e II do caput; VI - Vereador: 50% (cinquenta por cento) dos limites previstos nos incisos I e II do caput, até o máximo de 80% (oitenta por cento) do limite estabelecido para Deputados Estaduais.”

fiscalização perfunctória, o problema não está no que nele é declarado, mas sim naquilo que é omitido.

A corrente percepção de que as contas eleitorais prestadas e julgadas pelos órgãos da Justiça Eleitoral tem caráter ilusório é confirmada não apenas pela escassez de meios materiais de que aquele órgão dispõe para apreciá-las, mas especialmente pela dificuldade de fiscalizar a realidade das campanhas enquanto acontecem, questão que será melhor enfrentada por ocasião do próximo tópico.

A identificação de tais aspectos concretos é de fundamental relevância para justificar a rigidez da medida já anunciada e que ora se materializa: a de que num modelo de custeio hígido e participativo os recursos disponibilizados ao financiamento devem ser recebidos, geridos e empregados por um órgão estatal imparcial incumbido de realizar seu controle, bem como a contratação e o pagamento das despesas em conformidade com os desígnios de partidos em candidatos.

É dizer, no modelo proposto não há entrega dos recursos a partidos e candidatos, mas sim sua mera partilha, ficando tais recursos sob a tutela do Estado para serem empregados de acordo com as determinações emitidas pelas diversas candidaturas.

Embora se afigure relativamente árdua ao Estado a tarefa de centralizar o recebimento, a gestão e o gasto dos recursos empenhados ao processo eleitoral tal medida enseja uma gama de benefícios que parecem justificá-la.

O primeiro deles diz respeito à apreensão que o fato de ter os gastos eleitorais gerido em tempo real por um órgão de Estado é capaz de gerar no ambiente político, presumindo-se que os candidatos sejam mais diligentes na condução de suas campanhas e, pelo temor à repercussão de infringirem as normas do sistema, abstenham-se de adotar condutas desviantes.

O segundo refere-se à maior factibilidade de adotar processos de concorrência pública para a compra de insumos e contratação de serviços aplicáveis às campanhas que, idealmente, geram melhores preços pela concorrência instaurada e pelos ganhos de escala que tal procedimento pode produzir; tudo em favor da melhor qualidade do gasto.

Importante destacar que num cenário de preponderância de recursos públicos como o que se desenha a partir do modelo aqui defendido de financiamento eleitoral nada mais natural do que se conceber a atração de um regime de compras condizente com o adotado para as contratações públicas.

Aliás o que causa espécie é perceber que no modelo de financiamento atualmente vigente no país, já marcado por uma massa expressiva de recursos públicos oriundos do FEFC, nenhuma medida tenha sido adotada para estabelecer algum mínimo processo de seleção ou de balizamento de preços aplicáveis aos gastos de campanhas eleitorais.

Não se quer significar que todas as contratações devam estar sujeitas ao regime da lei de licitações atual, mas ao menos que seja forjado um sistema próprio, ainda que mais simplificado, mas inspirado nos princípios que regem a seleção pública de propostas mais vantajosas para a administração.

Embora num primeiro momento a adoção de tal prática possa representar um entrave burocrático, uma análise mais detida dos tipos de gastos afetos à eleição aponta no sentido de que não haveria grande dificuldade de formar um procedimento para a escolha de gráficas para a produção de materiais ou ainda de locadoras de veículos ou de postos de combustível.

A experiência nacional com procedimentos mais expeditos como o pregão e as atas de registro de preço, por exemplo, demonstra ser factível adotar algum regime público de seleção ainda que seja um mero chamamento para credenciamento de fornecedores.

A maior dificuldade, a seu turno, estaria na contratação de serviços intelectuais ou de pessoal para a promoção das campanhas, hipótese em que não se visualiza óbice a afastar o regime de seleção pública desde que exista alguma baliza de preço fixada positivamente a limitar tal possibilidade.

Além da potencial melhora na qualidade do gasto e da mitigação da possibilidade de que as despesas eleitorais sejam utilizadas para favorecimentos indevidos, um regime centralizado de contratação e pagamento parece maximizar a aplicação dos recursos nas finalidades eleitorais; sua própria conformação já viabiliza um maior controle dado o conhecimento prévio de quem são os



fornecedores e do que devem fornecer, tornando viável promover fiscalização em tempo real.

A propósito da fiscalização e controle outro evidente aspecto da adoção deste modelo na linha da desburocratização é extinguir o regime de prestação de contas, que perde a razão de ser na medida em que a informação dos gastos já estará à disposição do órgão estatal de controle.

Imagina-se que com mudança de paradigma deste porte, além da ocupação de construir estrutura necessária para, em anos eleitorais, atuar na gestão dos recursos, o foco da ação do Estado estará voltado a uma fiscalização mais substantiva e menos formal do processo eleitoral.

#### *4.3.1.4 Fiscalização, controle e repressão*

Traçadas as linhas mestras do modelo de financiamento com a apreciação dos temas da origem, distribuição e aplicação dos recursos destinados ao custeio do processo eleitoral empreendida nos tópicos precedentes, resta apenas se imiscuir no desenho dos mecanismos de fiscalização, controle e repressão, imprescindíveis ao seu bom funcionamento.

Em linha com as considerações tecidas por ocasião da formulação do postulado 5, em um modelo de custeio como o que ora se erige, o objetivo central da constituição de um arcabouço de fiscalização, controle e repressão deve ser o de garantir que os recursos destinados ao financiamento eleitoral sejam apenas aqueles oficialmente disponibilizados com base nas regras de custeio, e que as correspondentes aplicações ocorram em gastos eleitorais sem que se operem desvios.

Dito de outro modo, as regras e instituições criadas para esta finalidade devem ser aptas a tornar o sistema o mais impermeável possível às deformações fruto da ação dos partidos e candidatos, mostrando-se eficientes em desestimular condutas lesivas ao modelo, pelo sentimento de que o aparato de repressão é efetivo e contundente.

É inegável que o pilar de um sistema como este são as regras de natureza penal que devem ser fortes o bastante para impor medo à sanção que venha a decorrer da inobservância das condutas desejadas.

No capítulo II da presente tese apreciou-se as práticas corruptivas atinentes ao ambiente político e eleitoral, restando sedimentada a percepção de que existem diversas condutas conexas com o financiamento como, por exemplo, os crimes de corrupção ativa e passiva com destinação de recursos para a finalidade eleitoral à margem das regras de financiamento, ou até mesmo por meio de doações oficiais (hipótese em que também se verificaria o crime de lavagem de dinheiro); sendo todos puníveis de acordo com a tipificação própria.

De igual sorte, sedimentou-se a ideia de que a consideração de modo isolado da prática de receber recursos à margem das regras de financiamento sem a respectiva declaração, o vulgarmente conhecido caixa dois, permite sua tipificação como falsidade ideológica do artigo 350 do Código Eleitoral.

No modelo ora proposto, dadas as restrições de afluxo oficial de recursos privados - limitados a contribuições módicas de eleitores - entende-se ter diminuído sobremaneira a possibilidade de utilização dos meios oficiais do financiamento em conexão com as práticas de corrupção ativa e passiva e, por conseguinte, da lavagem de dinheiro.

O problema, contudo, remanesce em relação às contribuições à margem do financiamento isoladamente consideradas, no entanto, agora com o agravante de que no modelo proposto não há mais prestação de contas pelos partidos e candidatos e sim o controle pleno pelo ente estatal que se ocupa da arrecadação, gestão e aplicação dos recursos.

Assim, à falta de um tipo próprio, a conduta de receber e aplicar recursos à margem do financiamento eleitoral não contaria com a possibilidade de ser enquadrada na esfera penal; exceto se conexa com as práticas de corrupção passiva e ativa e lavagem de dinheiro, hipótese em que a penalização se daria apenas por estas condutas conexas.

Em termos práticos, a conduta pura de caixa dois, isto é, sob a ótica do candidato, o recebimento de recursos à margem das regras oficiais do

financiamento – obviamente, sem declaração - mas de origem lícita e sem oferecimento de vantagem ou promessa indevida, não configuraria crime.

Tal situação estimularia sobremodo o uso de recursos à margem do financiamento, praticamente fazendo ruir o sistema até aqui erigido.

É cediço que o direito penal se ocupa da tutela de certos bens jurídicos relevantes, impingindo àqueles que os violam penas graduadas de acordo com a relevância atribuída à conduta reprovável.

Acredita-se que a deturpação do processo eleitoral pela adoção de expedientes que falseiem a igualdade política ou usem manobras de qualquer ordem para usurpar a democracia constitui grave violação à ordem pública a merecer a repressão do Estado.

Aliás o ordenamento jurídico brasileiro há muito padece da falta de um tipo próprio para enquadrar a utilização de recursos à margem das regras oficiais de financiamento eleitoral, sem que se tenha que recorrer ao subterfúgio de tipificá-la apenas como falsidade ideológica eleitoral.

Com mais razão, diante de um sistema rígido como o que se construiu até aqui, vale uma revisão e incremento da legislação penal e processual penal, não apenas para incluir o tipo genérico que enquadre tal conduta de utilizar recursos à margem do financiamento, mas também outros tipos próprios que possam atingir as inúmeras práticas que se revelem atentatórias ao modelo, como os desvios relacionados à realização dos gastos eleitorais.

Assim, com uma legislação penal própria do financiamento eleitoral, apta a dar cabo deste complexo e dinâmico fenômeno, o complemento do aparato fiscalizatório e repressivo se forja com instituições fortes dotadas de prerrogativas legais para enfrentar a realidade das campanhas eleitorais.

Isto é, no campo do modelo de financiamento eleitoral que ora se concebe, a conquista da higidez só ocorre se os mecanismos de fiscalização e repressão forem dotados de meios materiais que permitam superar os aspectos formais das condutas praticadas.

É adequado, por exemplo, que se constitua uma polícia própria das eleições para atuar de modo repressivo, investigando a fundo os desvios, com

vistas a instrumentalizar a persecução penal e também as repercussões no plano da elegibilidade que, no caso do atual sistema brasileiro, já estão contempladas na Lei nº 9.504/97<sup>285</sup> e na Lei Complementar nº. 64/90.<sup>286</sup>

Paralelamente, tendo em vista o regime fundamentalmente público do gasto, a fiscalização por órgãos de controle interno e externo no nível da administração pública correspondente é de seminal relevância, de modo que no modelo brasileiro, não pairam dúvidas sobre as competências da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) para se ocupar da avaliação e adoção de medidas corretivas cabíveis quanto à distribuição e utilização dos recursos do financiamento eleitoral.

#### 4.3.2 Financiamento Partidário

As diversas considerações tecidas na presente tese sempre tiveram em conta o tratamento do financiamento eleitoral e partidário em conjunto, chegando-se, por vezes, a adotar o signo comum de financiamento da política ou do processo democrático.

Acredita-se que tal opção é adequada tendo em vista a íntima relação que estes dois sistemas guardam entre si e a constatação de que parte expressiva das democracias modernas adere ao modelo de partidos políticos como estruturas de moderação das tensões democráticas e organização do processo com vistas ao acesso às funções públicas.

Esta, inclusive, a razão de a presente tese, embora tendo como foco os aspectos alocativos dos processos de disputa por aquelas funções, não ter simplesmente negligenciado a apreciação do financiamento partidário.

---

<sup>285</sup> Art. 30-A. “Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. § 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado

<sup>286</sup> Art. 1º “São inelegíveis: I - para qualquer cargo: j) os que forem condenados, em decisão [...]” transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição [...]”.

É que sendo os partidos a porta de entrada para a arena democrática, eventuais distúrbios no seio de tais agremiações, invariavelmente, produzem reflexos naquele ambiente, o que significa dizer que regras de financiamento partidário que não atendam aos predicados de higidez e participação podem macular o próprio processo eleitoral.

Não é difícil conceber, por exemplo, que o poder econômico capture estruturas partidárias impedindo candidaturas que não lhe sejam convenientes e viabilizando apenas aquelas que se propõem à defesa de seus interesses; daí porque a necessidade de começar do começo, ou seja, cuidar das regras de financiamento partidário e, especialmente, as que tocam as disputas internas no plano destas agremiações.

As especificidades de cada um destes sistemas, o partidário e o eleitoral, exigiu, contudo, que neste ponto da exposição em que se procede com o desenho do modelo a apreciação se fizesse de modo apartado, sendo que a opção por ter iniciado com o financiamento eleitoral deve-se ao fato de que muitas soluções apontadas naquele plano serão meramente transpostas para o do financiamento partidário.

Tal como se fez com o eleitoral, cabe uma breve incursão sobre o universo de gastos próprios do ambiente partidário, fazendo desde já uma distinção fundamental entre os gastos cotidianos destas agremiações para manter seu funcionamento regular e os gastos relacionados aos processos internos de disputa, como o embate por cargos na burocracia partidária e em convenções e eleições prévias para escolha de candidatos a funções públicas.

Os primeiros, que se convencionou nominar gastos habituais dos partidos, não oferecem grande complexidade sendo melhor explicitados pelo recurso a exemplos como: (i) aluguel de sede partidária, (ii) contas de consumo de água, luz, telefone e internet, (iii) despesas com pessoal administrativo, (iv) despesas com material de expediente e de apoio à realização das reuniões partidárias, (v) contratação de serviços como contabilidade e jurídico, (vi) gastos para promoção de ideias e programas partidários para filiados e sociedade, (vii) gastos relativos à própria organização de convenções e prévias, exceto os dos candidatos em disputa para promoção de suas campanhas internas.

Já a segunda cepa de gastos, que se convencionou denominar eleitorais endógenos, referem-se exatamente aos promovidos pelos candidatos nas referidas campanhas internas; são mais comuns em agremiações com maior capilaridade e ocorrem, por exemplo, para a escolha do candidato do partido a determinada função pública, em geral acessada por pleitos majoritários, como a de prefeito, governador ou presidente da república. Inserem-se, ainda, neste segundo rol os gastos dos candidatos em disputa pela formação de maiorias internas para a ocupação de funções relevantes dos partidos.

Tendo em conta, pois, tal diferenciação cumpre avançar no desenho de um modelo próprio a cada um deles.

#### *4.3.2.1 Regime de custeio dos gastos partidários habituais*

O modelo que se concebe para a os gastos habituais das agremiações partidárias não difere substancialmente do sistema já existente no cenário nacional, qual seja, o de disponibilização de uma massa de recursos públicos pela via do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) disciplinado pela Lei nº. 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos) e a permissão de doações privadas com certos limites.

Com efeito, por se tratarem de gastos relacionados à manutenção de tais agremiações e não propriamente envolvidos na escolha de candidaturas quer internas ou externas, certos pressupostos desenvolvidos na presente tese cedem espaço à prerrogativa constitucional de autonomia dos partidos, parecendo adequado permitir que os recursos sejam geridos e aplicados pelos próprios órgãos partidários, estando sujeitos apenas à prestação de contas a um órgão imparcial, como é o caso da Justiça Eleitoral.

Algumas cautelas, contudo, fazem-se necessárias a fim de preservar a higidez do financiamento eleitoral e ainda do financiamento eleitoral endógeno, como, por exemplo, fixar a incomunicabilidade destes recursos partidários habituais com os relativos aos empregados nos referidos processos de disputa ou, permitir sua canalização, fixando a exigência de que sejam transferidos à gestão do ente estatal imparcial responsável para obedecerem a regras próprias já exploradas na presente tese.

É que de nada adiantaria criar um modelo rígido como o que se desenhou por ocasião do financiamento eleitoral e permitir o afluxo de recursos deste outro sistema sem a submissão àquele regime, podendo frustrar os preceitos lá prestigiados.

Acredita-se, ainda, que no tocante às doações privadas deve-se adotar a mesma métrica do financiamento eleitoral: limite fixo e módico, aplicável a todos os doadores, que só podem ser eleitores na circunscrição do órgão partidário com que se contribui, e também a vedação às doações de estimáveis em dinheiro que não os serviços pessoais do próprio doador.

Neste tocante, parece razoável estabelecer uma diferenciação entre os limites de doação aplicáveis ao filiado e ao mero apoiador do partido que não se revista deste predicado, em razão dos diferentes níveis de envolvimento de cada um com a agremiação; cabendo cogitar do limite de doação do mesmo percentual de 10% do salário mínimo (R\$ 110,00), ao ano, para os apoiadores e de 1 salário mínimo R\$ 1.100,00, ao ano, para os filiados.

Note-se que, tal como no financiamento eleitoral, o objetivo fundamental prestigiado aqui é a não captura das estruturas partidárias pelos interesses dos financiadores, no entanto, a preocupação com a igualdade dos eleitores acaba por ser mitigada em razão de não se tratar do financiamento direto de um processo de disputa, cedendo espaço para a maior atenção à necessidade de obtenção de meios para manter a máquina partidária.

Já no que diz respeito ao aspecto alocativo da massa de recursos públicos destinados ao financiamento partidário, o reparo ao atual sistema seria no sentido de aumentar a parcela dos recursos distribuídos de modo igualitário entre os partidos dos atuais 5% para 50% e, em relação aos 50% remanescentes, adotar critérios diferenciados de representatividade que não só o número de votos para as casas legislativas, tais como os já indicados no financiamento eleitoral: (i) quantidade de representantes eleitos para as casas legislativas; (ii) quantidade dos parlamentares filiados num certo momento; (iii) quantidade de filiados ao partido; (iv) quantidade de apoios registrada em certo momento antes da distribuição dos recursos.

Uma melhor distribuição entre as diversas instâncias partidárias também parece útil em homenagem à ideia de custeio adequado dos partidos em nível local, todavia, não parece apropriado um modelo de partilha tão analítico e calcado na intervenção estatal como o que se propôs por ocasião do financiamento eleitoral, justamente em razão da premissa de autonomia dos partidos.

Assim, a forma mais viável de atingir tal objetivo seria fixar em lei nacional a obrigatoriedade de aplicação de certos percentuais nos diversos níveis como, por exemplo, 40% em nível municipal, e 30% nos níveis estadual e nacional, determinando-se, ainda, algum critério de distribuição equânime entre os diversos órgãos que partilham recursos do mesmo nível, como, por exemplo, o número de eleitores da circunscrição em que está inserto e o número relativo de filiados tendo em conta tal eleitorado

A realização do gasto neste modelo, tal como já fixada a premissa, compete às agremiações com relativa autonomia e sujeita ao regime de prestação de contas.

A fiscalização, controle e repressão ficariam a cargo das instituições já existentes, valendo-se, contudo, do arcabouço normativo próprio, criado para fazer frente às necessidades do sistema de custeio proposto

#### *4.3.2.2 Regime de custeio dos gastos eleitorais endógenos*

O modelo de custeio dos gastos eleitorais endógenos, a seu turno, em grande medida se assemelha àquele desenvolvido na presente tese para os gastos eleitorais propriamente ditos, prestigiando, assim o postulado 6 que preceitua que todas as regras relacionadas ao financiamento eleitoral que puderem ser aplicadas para as disputas partidárias devem ser observadas, admitidas adaptações em razão das especificidades deste âmbito.

Tendo em conta tal premissa é de se conceber que a grande massa dos recursos afeta a esta finalidade também seja de origem pública, parecendo adequado destacá-la do montante de recursos atribuídos ao financiamento dos gastos partidários habituais ou ainda ao sistema de custeio dos gastos eleitorais, com vistas a não onerar ainda mais o orçamento dos entes estatais.



Entende-se razoável, por exemplo, que parte dos recursos relativos ao custeio dos gastos partidários habituais seja atribuída às disputas para cargos da burocracia interna dos partidos que, em geral, ocorre em período bem anterior ao da realização dos pleitos para acesso a funções públicas, assim como parte dos recursos alocados a tais pleitos poderiam ser utilizados nas disputas prévias dos partidos para escolha de seus candidatos, haja vista a maior proximidade temporal entre tais processos.

Em ambos os casos, tendo em vista o caráter de embate entre postulantes, entende-se adequada a mediação pelo mesmo ente estatal imparcial responsável pelos pleitos, havendo a necessidade de concentrar nele tais recursos e ainda os de origem privada.

Sobre estes últimos, o modelo aplicável é exatamente o mesmo do financiamento eleitoral: limite fixo e módico, no exemplo adotado nesta tese R\$ 110,00, aplicável a todos os doadores que só podem ser eleitores na circunscrição, vedadas as doações de estimáveis em dinheiro que não os serviços pessoais do próprio doador.

Também seguindo a mesma métrica da distribuição dos recursos do financiamento eleitoral, entende-se que a massa de recursos públicos atribuída ao financiamento eleitoral endógeno deva ser partilhada seguindo o postulado 2, de que todo candidato tem direito a receber algum recurso, e o 3, de que diferenças de alocação de recursos são admissíveis apenas pelo critério de arregimentação de apoios; já a massa de recursos privados é distribuída de modo aleatório, de acordo com a conveniência dos doadores, o que, igualmente, materializa uma lógica de arregimentação de apoios.

Tendo em vista as especificidades das disputas neste âmbito partidário, a adaptação a que alude o postulado 6 diz respeito aos critérios de alocação dos recursos de origem pública que não a parcela distribuída de forma igualitária. Aqui, ao invés das 5 possibilidades destacadas por ocasião do desenho daquele modelo de financiamento, o único critério que parece aplicável é o da quantidade de apoios registrada em certo momento antes do pleito, que pode, inclusive, ser o momento do registro da candidatura a cargo partidário ou de postulante em prévias para escolha de candidatos do partido às eleições.

Havendo mediação pelo ente estatal imparcial a que se tem aludido, a realização do gasto também haverá de seguir o regime de caráter público desenhado por ocasião do financiamento eleitoral, isto é, os recursos destinados a esta finalidade endógena devem ser aplicados por aquele próprio ente e de acordo com as orientações dos candidatos.

Assim, além de ter em conta algum mecanismo de seleção pública dos fornecedores, exceto na contratação de pessoal, o regime estaria isento da prestação de contas na medida em que o controle se dá no âmbito do próprio ente que promove o gasto.

Verifica-se, pois, que o modelo é perfeitamente compatível com o que se desenhou quando da apreciação do financiamento eleitoral, de modo que também aqui a fiscalização tem caráter mais substantivo e deve ocupar-se da aferição concreta do custeio das atividades eleitorais endógenas, ou seja, verificar se os recursos empregados se restringem aos obtidos em conformidade com as regras de financiamento e se a sua aplicação também observa este arcabouço normativo.

Qualquer desvio de conduta quanto aos processos eleitorais endógenos deve ensejar o movimento do aparato repressivo na mesma medida em que aplicável aos processos eleitorais propriamente ditos; as penalidades devem ser tão gravosas quanto, na medida em que usurpar tais processos é o mesmo que falsear a eleição subsequente.

Note-se que a perspectiva aqui sustentada é completamente distinta do que se verifica atualmente no cenário brasileiro, em que não há nenhuma regulamentação dos gastos aplicados em disputas internas, e, portanto, faltam mecanismos de controle e de repressão a desvios neste campo, de sorte que a adoção do modelo proposto enseja importante incremento do quadro do financiamento, tornando-o mais hígido e participativo.

#### 4.3.3 O Financiamento Indireto

Por ocasião da análise do quadro do financiamento partidário e eleitoral no capítulo III, fixou-se a classificação do custeio em: direto (com transferência de

recursos às agremiações e candidatos); e indireto (por meio da assunção de certos gastos por terceiros, notadamente, o Estado).

Consignou-se, ainda, que tal distinção é feita para demonstrar que não são apenas os gastos realizados e pagos diretamente pelas agremiações e candidatos que contemplam a vasta gama de expedientes de financiamento partidário e eleitoral, havendo também aqueles que são arcados indiretamente por terceiros, como é o caso, no Brasil, da propaganda eleitoral.

O fato é que a análise empreendida nas linhas precedentes cuidou exclusivamente do regime de custeio direto, ocupando-se da obtenção e transferência de fundos para emprego conforme deliberação dos partidos e candidatos, restando a lacuna quanto aos tais gastos indiretos.

A opção de relegar sua enunciação para o fim da presente tese decorre da percepção de que estes gastos, quando promovidos pelo Estado, devem ter em conta a mesma métrica da distribuição dos recursos públicos do financiamento eleitoral, ou seja, o horário eleitoral, por exemplo, deve ser distribuído de acordo com o postulado 2, de que todo partido ou candidato tem direito a receber algum tempo, e o 3, de que diferenças de alocação de recursos são admissíveis apenas pelo critério de arregimentação de apoios por estes partidos e candidatos.

Sobre a divisão em consonância com o postulado 3 não é demais relembrar os critérios que se fixou serem cabíveis a justificar a distribuição desigual entre partidos e candidatos: (i) quantidade de representantes eleitos para as casas legislativas; (ii) quantidade dos parlamentares filiados num certo momento; (iii) número de votos obtido em eleição anterior para tais cargos; (iv) quantidade de filiados ao partido; (v) quantidade de apoios registrada em certo momento antes do pleito.

## CONCLUSÃO

Como enunciado por ocasião das considerações iniciais da presente tese, o desenvolvimento teórico que se empreenderia tinha por escopo, no campo do direito financeiro, prestar colaboração ao tema do financiamento partidário e eleitoral mediante construção de um modelo participativo e hígido, sendo tais qualificativos identificados como relevantes para garantir a eficácia de um sistema desta natureza tendo conta dois fenômenos intrinsecamente a ele relacionados, a democracia e a corrupção.

À guisa de conclusão, pois, cabe sintetizar as principais reflexões alcançadas em cada uma das seções da presente tese que permitiram ao fim desenvolver um modelo de custeio da política cujos principais traços também merecem ser sumulados.

Principiando pela democracia, o objetivo foi o de capturar os contornos deste fenômeno e sua correlação com o financiamento partidário e eleitoral, identificando em que medida exsurge a ideia de participação popular mediante financiamento dos processos de disputa na arena política.

Ao ensejo daquelas ponderações a tese enfrentou a desambiguação entre as experiências concretas tidas por democráticas e a evolução das ideias sobre democracia desde a sua concepção clássica, como um modelo de governo, até a perspectiva mais contemporânea, que a tem como um método a viabilizar a participação dos indivíduos no contexto de Estados fundados na soberania popular e exercício do poder de modo indireto.

O desenlace foi identificar que no âmago desta temática está o pressuposto de igualdade política entre os indivíduos que conduz ao juízo de que, seja nas escolhas diretas seja nos processos de eleição de representantes para tomá-las mediante exercício dos mandatos, a cada indivíduo deve corresponder apenas um voto.

Esta dimensão da igualdade foi colocada à prova em contraposição a outro valor fundamental, o da liberdade, momento em que se cotejou a democracia sob a luz das principais correntes do pensamento político, as teorias liberais,

marxistas e sociais e as elitistas, restando ao fim a percepção de que, sob quaisquer desses vieses, a igualdade política é uma noção imanente.

Fixada esta premissa de igualdade o consectário lógico foi o de que sua materialização não se dá apenas pelo exercício do sufrágio, mas também, e, principalmente, no campo do financiamento partidário e eleitoral que se revela território fértil para desigualar os indivíduos em razão de suas condições sociais e econômicas.

O arremate desta seção se deu mediante a constatação de que a interface da democracia com o financiamento da política erige o ideal de um custeio participativo, assim compreendido aquele que é acessível a todos os indivíduos, permitindo a manifestação de suas crenças e preferências, e preservando a equidade.

A seu turno, o enfrentamento da temática da corrupção foi levado a efeito sob a ótica da Administração Pública, iniciando com considerações acerca dos princípios do ordenamento brasileiro que devem orientar a ação dos agentes públicos e o apontamento de que sua desatenção é aspecto peculiar das práticas corruptivas.

A análise do tratamento dado à corrupção pela doutrina nacional e internacional permitiu concluir pela complexidade de sua conceituação, bem assim pela dificuldade de combatê-la pelos meios tradicionais, revelando-se os instrumentos da *soft law* os mais adequados a este propósito.

Estabelecido pois o consenso de que a corrupção é fenômeno social de múltiplas feições, capaz de produzir efeitos deletérios no seio da democracia, enveredou-se pela análise dos diversos expedientes adotados no âmbito do custeio partidário e eleitoral que se traduzem em deformações do sistema, como o desvio de recursos públicos, a “troca de favores” e o “caixa dois”, firmando-se posição acerca da insuficiente repressão do ordenamento brasileiro a tais condutas, a despeito de sua alta reprovabilidade.

A constatação de que tais práticas grassam pelo país em virtude da inadequação dos meios de coerção põe fim a esta seção com o juízo de que o financiamento partidário e eleitoral não pode negligenciá-las, pelo contrário, deve

dar cabo do desafio de promover a higidez do sistema como um relevante patamar a ser alcançado com vistas a atender ao interesse público e proteger a democracia.

A terceira parte orientou-se a situar os principais aspectos do financiamento eleitoral e partidário no Brasil e no mundo como base comparativa para erigir o modelo que é objeto central da tese; e neste sentido apontou que na realidade nacional o histórico de idas e vindas do financiamento privado sem maior atenção aos aspectos de sua regulação constituiu ao mesmo tempo substrato e produto de uma série de episódios corruptivos.

Sedimentou-se ainda a percepção de que o recente quadro do custeio da atividade política marcado pela predominância de recursos públicos do Fundo Eleitoral e do FEFC não encontrou a devida estabilidade, estando sua configuração muito aquém de uma distribuição equitativa que milite em favor dos preceitos de garantir recursos adequados para os pleitos e paridade de armas aos postulantes em disputas.

Da análise do panorama global do financiamento evidenciou-se a configuração de sistemas que privilegiam a liberdade dos indivíduos, permitindo doações privadas de pessoas físicas e jurídicas sem grandes limitações, assim como de sistemas que, pautados na ideia de igualdade política dos indivíduos, optam por modelos de financiamento essencialmente públicos e/ou com doações privadas diminutas e restritas às providas por pessoas físicas.

Em face do instrumental teórico desenvolvido é que se inaugurou o capítulo derradeiro e principal da tese pela identificação de quais as balizas de um modelo de financiamento partidário e eleitoral hígido e participativo.

Guiada pelas premissas fundamentais de igualdade política na participação dos indivíduos, proteção contra as deformações da corrupção e atendimento às funções precípuas de um sistema de financiamento, a presente tese construiu as seguintes seis balizas: (i) a garantia do custeio adequado; (ii) a participação democrática pela via do financiamento; (iii) a manutenção do equilíbrio do pleito; (iv) a efetividade da aplicação dos recursos em suas finalidades; (v) a mitigação dos impactos do financiamento no exercício dos mandatos; (vi) a utilização do financiamento partidário e eleitoral como mecanismo de

implementação de outros valores constitucionais, como a erradicação das desigualdades.

Das conclusões obtidas por ocasião do desenvolvimento de tais balizas foram erguidos os seguintes seis postulados de um sistema de custeio participativo e hígido:

Postulado 1: O volume de recursos dedicados ao processo eleitoral deve ser distribuído em todas as circunscrições pelo exclusivo critério do número de eleitores;

Postulado 2: Todo partido e candidato tem direito a receber algum recurso;

Postulado 3: Diferenças na alocação de recursos aos partidos e candidatos são admissíveis apenas pelo critério de arregimentação de apoios ou por relevante critério de diminuição de desigualdades sociais;

Postulado 4: Todo eleitor tem direito a dar sua contribuição financeira nos pleitos que lhe caibam, de acordo com sua orientação política e em proporção incapaz de promover distorções no pleito e no exercício dos mandatos;

Postulado 5: Contribuições ou destinações em desconformidade com as regras de financiamento devem ser fortemente reprimidas como medida de garantir a observância do regime;

Postulado 6: Todas as regras relacionadas ao processo eleitoral que puderem ser aplicadas para as disputas partidárias devem ser observadas, admitidas adaptações em razão das especificidades deste âmbito.

E só então, buscando atender tais patamares, é que a tese se esmerou em construir um modelo de financiamento eleitoral cujas nuances fundamentais quanto à origem dos recursos são: em caráter principal, a disponibilização de uma massa de recursos públicos afeta à finalidade do custeio partidário e eleitoral e, em caráter complementar, a participação privada apenas de eleitores da circunscrição mediante doações submetidas a um limite fixo, módico e aplicável a todos os indivíduos, inclusive candidatos, igualmente.

No tocante à distribuição dos recursos do financiamento eleitoral propugnou a presente tese que os de origem pública, em países com feições federativas, devem se submeter a um regime de alocação baseado no número de eleitores de cada circunscrição para, em seguida, serem distribuídos parte de modo igualitário, com vistas a promover o mínimo de custeio aos candidatos e partidos em disputa, e parte observando diferentes critérios de arregimentação de apoios; já aqueles de origem privada ficam sujeitos à alocação aleatória que em certa medida também respeita a lógica de obtenção de apoios.

Defendeu-se que todos os recursos, públicos e privados, sejam concentrados em um órgão estatal de mediação dos processos de disputa, ficando a seu encargo não apenas zelar pela adequada distribuição, mas especialmente proceder com os gastos eleitorais dos candidatos em conformidade com as determinações destes e observando um regime de seleção dos fornecedores.

Conforme se demonstrou, a adoção desta disciplina na realização do gasto coíbe fraudes e favorecimentos indevidos além de maximizar a utilização dos recursos pela obtenção de preços mais competitivos e pôr fim à ilusória sistemática de prestação de contas *a posteriori*, efetuando-se o controle do gasto em tempo real e permitindo-se que o aparato estatal de fiscalização se concentre na aferição dos aspectos concretos do processo de disputa.

Sustentou-se que na vertente da fiscalização e repressão a austeridade do modelo concebido exige semelhante rigidez para persecução e punição de condutas de financiamento à margem do sistema, sendo conveniente robustecer o ordenamento jurídico com tipos penais próprios e aptos a dar cabo da complexidade do fenômeno. Mais que isso, os mecanismos de fiscalização e repressão necessitam ser dotados de prerrogativas e meios materiais que permitam impor sanções efetivas aos desviantes, sendo oportuno a formação de uma polícia própria das eleições e, ainda, a atuação de órgãos de controle interno e externo da administração pública para acompanhar os procedimentos de distribuição dos recursos e realização dos gastos.

Construído o modelo de financiamento eleitoral, debruçou-se a presente tese sobre o financiamento partidário e, aproveitando o arcabouço desenvolvido, propôs sua aplicação quase que integral aos chamados processos eleitorais



endógenos, ou seja, aos gastos com disputas pelo acesso a cargos da burocracia partidária ou de prévias para escolha de candidatos à disputa por funções públicas pelos partidos.

No tocante aos demais gastos das agremiações, nomeados habituais, o regime proposto assemelha-se ao atualmente vigente no país, contemplando a maciça destinação de recursos públicos a serem entregues às direções nacionais dos partidos, com a ressalva de uma distribuição igualitária mais expressiva, e destinação da parcela restante mediante aplicação de critérios de arregimentação de apoio; além da fixação de regras que lhes imponham a melhor partilha entre os órgãos partidários nos níveis estadual e municipal tendo em conta o eleitorado das circunscrições.

Em virtude de sua natureza o entendimento firmado quanto aos gastos habituais é o de que a realização fica a cargo dos partidos, não havendo, pois, sujeição à atuação de um órgão estatal nem ao regime próprio de seleção dos gastos eleitorais, valendo a lógica de prestação de contas *a posteriori* e mantida a atuação do aparato repressivo com a mesma rigidez.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Financiamento eleitoral no Brasil. *In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André (coord.). Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-1/financiamento-eleitoral-no-brasil>. Acesso em: 11 set. 2020.

ALMEIDA, Daniel Blume Pereira. A softlaw no combate à corrupção luso-brasileira. *Revista Internacional de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 4, v.7, p. 43-67, jul./dez. 2019.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O Direito Administrativo e sua contribuição no enfrentamento da corrupção. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n.1, p. 135-159, jan./abr. 2020.

ARISTÓTELES. *Política*. 6. ed. Tradução Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2006. (Coleção a obra prima de cada autor, 61).

BERLIN, Isaiah. *Estudos sobre a humanidade: uma antologia de ensaios*. Tradução Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

BERNSTEIN, Eduard. *Socialismo evolucionário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Democracia*. *In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política*. 13. ed. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Elites, Teoria das*. *In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política*. 13. ed. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Marxismo*. *In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política*. 13. ed. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2007.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2007.

BODIN, Jean. *Os seis livros da república: livro segundo*. Tradução José Carlos Orsi Morel. Rev. José Ignácio Coelho Mendes Neto. São Paulo: Ícone, 2011. Livro 2, cap. 1.

BORGES, Rodolfo. *STF impõe derrota a Lava Jato sobre caixa 2 e encampa guerra contra procuradores*. EIPais, São Paulo, 15 mar. 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/15/politica/1552605815\\_215499.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/15/politica/1552605815_215499.html). Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final da comissão parlamentar mista de inquérito*. ed. rev. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4804756&disposition=inline>. Acesso em: 22 jun. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final dos trabalhos da CPMI dos “dos correios”*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84897>. Acesso em: 22 jun. 2018.

BUTLER, Alexander; FAUVER, Larry; MORTAL, Sandra. Corruption, political connections and Municipal Finance. *The review of financial studies*, Oxford, Reino Unido, v. 22, n. 7, p. 2873-2905, July 2009.

CABELEIRA, Vinicius. É necessária a tipificação do crime de “caixa 2” eleitoral? *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 25, n. 295, p. 2, 2017.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 10, n. 41, p. 215-240, 2002. Disponível em: [http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/332/corruptao\\_financiamento\\_campanha\\_caggiano?sequence=1&isAllowed=n](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/332/corruptao_financiamento_campanha_caggiano?sequence=1&isAllowed=n). Acesso em: 3 set. 2020.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. *Revista de Direito Mackenzie*, São Paulo, ano 3, n1, p. 87-106, 2002.

CARAZZAI, Estelita Hass; BÄCHTOLD, Felipe. Caixa eleitoral é abordado em quase 30% das sentenças da Lava Jato. *Folha de São Paulo*, São Paulo e Curitiba, 24 mar. 2019. Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/caixa-eleitoral-e-abordado-em-quase-30-das-sentencas-da-lava-jato.shtml>. Acesso em: 23 nov. 2020.

CÁRDENAS, Jaime. Problemas de control y fiscalización de campanãs y partidos: el caso mexicano. In: CAMPOS, Paloma Biglino; RINCÓN, Luis E. Delgado del (ed.). *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

CENTRO DE POLÍTICA E ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO. Fundação Brava. *O poder do dinheiro nas campanhas eleitorais*. Disponível em: <http://www.cepesp.io/publicacoes/7102/>. Acesso em: 26 nov. 2020.

CONSTANT, Benjamin. *A liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos*. Coimbra: Edições Tenacitas, 2001.

DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ESTADO DO TEXAS. Secretário de Estado do Texas. *About the Office*. Disponível em <https://www.sos.state.tx.us/about/index.shtml>. Acesso em: 9 nov. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Comissão Federal para Eleições. *Enforcing federal campaign finance law*. Disponível em <https://www.fec.gov/legal-resources/enforcement/>. Acesso em: 9 nov. 2020.

FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; Ohman, Magnus (org.); colaboradores Julie Ballington *et. al.* *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

FARIA, Flávia. Estudo sobre a Lava Jato tenta quantificar influência de propina nas eleições. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 maio 2019. Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/estudo-sobre-a-lava-jato-tenta-quantificar-influencia-de-propina-nas-eleicoes.shtml?>. Acesso em: 23 nov. 2020.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação*. São Paulo: Atlas, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 226, p. 213-218, out. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47241/44651>. Acesso em: 3 set. 2020.

FOI a eleição que teve mais caixa 2 da história, diz Nelson Marchezan. *Uol.com.br*, São Paulo, 31 out. 2016, 15:40. Disponível em: <https://eleicoes.uol.com.br/2016/noticias/2016/10/31/foi-a-eleicao-que-teve-mais-caixa-2-da-historia-diz-nelson-marchezan.htm>. Acesso em 13 maio 2020.

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

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Crime eleitorais e processo penal eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2012.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesus. *La ética en la administración pública*. 2. ed. Madri: Civitas, 2000.

HAKHVERDIAN, Armen; MAYNE, Quinton. Institutional Trust, Education and corruption: a micro-macro interactive approach. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 74, n. 3, p. 739-750, July 2012.

HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. Tradução e revisão Anna Maria Capovilla, José Italo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Fenomenologia do espírito*. Tradução Paulo Meneses, colaboradores Karl-Heinz Efken e José Nogueira Machado. 9. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2014.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução Rosina D'Angina. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2018.

HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

JOHNSTON, Michael. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem. In: ELLIOT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia global*. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 104-105.

JORGE, André Guilherme Lemos; SOARES, Michel Bertoni. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas: a influência do poder econômico sobre a democracia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 54, n. 216, p. 87-104, out./dez. 2017. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril\\_v54\\_n216\\_p87](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p87). Acesso em: 24 nov. 2020.

LEAL, Rogerio Gesta. Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais – causas, consequências e tratamentos. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 14, n. 74, p. 31-57, jul./ago. 2012.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. *O Estado e a revolução*. Moscou: Progresso; Lisboa: Avante, 1985. (Obras escolhidas em seis tomos, v. 3).

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998

LUXEMBURGO, Rosa. *Reforma ou revolução?* São Paulo: Global, 1986.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Tradução Maria Júlia Goldwasser. Rev. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARX, Karl. *Para a crítica da economia política*. Tradução Leonardo de Deus. São Paulo: Autêntica Editora, 2010.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1989. v. 1, p. 82.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. versão digital.

MIGUEL, Luis Felipe. *Desigualdades e democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Editora da Unesp, 2016.

MILL, Stuart. *O Governo representativo*. Tradução Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. São Paulo: Escala, 2006.

MOHALLEM, Michael Freitas. A corrupção eleitoral revelada pela Lava Jato e os direitos políticos no Brasil. In: FUCHS, M. C.; ROJAS, C. N. (ed.). *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos*. Manual de casos. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *Do espírito das leis*. Tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MOSCA, Gaetano. *Elementidiscienzapolitica*. Turim: Fratelli BoccaEditori, 1923.

MULLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

NEISSER, Fernando Gaspar. Financiamento eleitoral e corrupção: limites do atual modelo de controle. In: GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio Berdugo; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva (coord.). *Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano-brasileña*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2013.

NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e utopia*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

OLIVEIRA, Mariana; D'AGOSTINO, Rosanne. Casos de caixa 2 ligados a outros crimes devem ser enviados à Justiça Eleitoral, decide STF. *G1.com.br*, Brasília, DF, 14 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/14/supremo-decide-que-casos-de-caixa-2-ligados-a-outros-crimes-devem-ser-enviados-a-justica-eleitoral.ghtml>. Acesso em: 23 de nov. de 2020.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PÁDUA, Marsílio. *O defensor da paz*. Petrópolis: Vozes, 1997.

PAPA, Douglas de Barros Ibarra. Problematizações e perspectivas sobre a criminalização do “caixa dois”. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, ano 27, n. 321, 2019.

PASQUINO, Gianfranco. Liberalismo. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2007.

RAMALHO, Renan. Campanhas receberam R\$ 16 milhões de inscritos no Bolsa Família, diz TSE. *G1.com.br*, Brasília, DF, 22 set. 2016, 15:58. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/09/beneficiarios-do-bolsa-familia-ja-doaram-r-159-milhoes-para-campanhas.html>. Acesso em: 13 maio 2020.

RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. *Financiamento da política no Brasil*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. DOI 10.11606/D.2.2010.tde-28092010-113713. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28092010-113713/pt-br.php>. Acesso em: 14 set. 2020.

REPÚBLICA FRANCESA. Senado Francês. *A eleição dos Senadores*. Disponível em: [https://www.senat.fr/lng/pt/os\\_senadores/a\\_eleicao\\_dos\\_senadores.html](https://www.senat.fr/lng/pt/os_senadores/a_eleicao_dos_senadores.html). Acesso em: 2 dez. 2020.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*. Tradução Antônio de Pádua Danesi. Rev. Edison Darci Heldt. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANTOS, Bruno Carazza dos. *Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASNHA2/1/bruno\\_carazza\\_\\_\\_tese\\_\\_\\_vers\\_o\\_para\\_defesa.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASNHA2/1/bruno_carazza___tese___vers_o_para_defesa.pdf). Acesso em: 14 set. 2020.

SANTOS, Evânio José de Moura. *Corrupção eleitoral, princípio da proporcionalidade e proteção jurídica insuficiente*. 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/handle/handle/21304>. Acesso em: 15 set. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. O financiamento de campanhas eleitorais e o risco café society. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 6 set. 2016, 8:00. Contas à vista. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-06/contas-vista-financiamento-campanhas-eleitorais-risco-cape-society>. Acesso em: 13 maio 2020.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora da Unesp, 2017.

SECRETARY of State (state executive office). *In: BALLOTPEDIA of American Politics.* Disponível em: [https://ballotpedia.org/Secretary\\_of\\_State\\_\(state\\_executive\\_office\)#Method\\_of\\_selection](https://ballotpedia.org/Secretary_of_State_(state_executive_office)#Method_of_selection). Acesso em: 9 nov. 2020.

SIMON, Jan Michael. Corrupção e autoridade: as duas faces da “corrupção política”: uma agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, ano 9, n. 33, p. 671-700, set./dez. 2015.

SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. *Revista de Estudios Brasileños*, Salamanca, v. 5, n. 4, p. 128-129. enero/jun. 2016.

THE ELECTORAL COMMISSION. *Campaign spending: Candidates.* Disponível em <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/campaign-spending-candidates>. Acesso em: 11 nov. 2020.

THE ELECTORAL COMMISSION. *Policy Development Grants.* Disponível em <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/donations-and-loans/public-funding-political-parties>. Acesso em: 11 nov. 2020.

THE LAW LIBRARY OF CONGRESS. Global Legal Research Center. Campaign Finance: An Overview: Australia, France, Germany, Israel, and the United Kingdom. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/campaign-finance-overview.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 40, n.1, p. 106-119, jan./jun. 2014. Disponível em: [http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11444/2/Os\\_modelos\\_de\\_financiamento\\_de\\_campanha\\_eleitoral\\_e\\_o\\_contexto\\_politico\\_cultural\\_brasileiro.pdf](http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11444/2/Os_modelos_de_financiamento_de_campanha_eleitoral_e_o_contexto_politico_cultural_brasileiro.pdf). Acesso em: 11 set. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção 2019.* Disponível em: [https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?utm\\_source=Ads&utm\\_medium=Google&utm\\_campaign=%C3%8Dndice%20de%20Percep%C3%A7%C3%A3o%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&utm\\_term=Ranking%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&gclid=Cj0KCQjwwOz6BRCgARIsAKEG4FWsrMXeLLwR4PI7vviKG5Z8apip1Nzg7w3vczQaRGUX-IrouAtQKVMaAuoiEALw\\_wcB](https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?utm_source=Ads&utm_medium=Google&utm_campaign=%C3%8Dndice%20de%20Percep%C3%A7%C3%A3o%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&utm_term=Ranking%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&gclid=Cj0KCQjwwOz6BRCgARIsAKEG4FWsrMXeLLwR4PI7vviKG5Z8apip1Nzg7w3vczQaRGUX-IrouAtQKVMaAuoiEALw_wcB). Acesso em: 11 set. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *What is corruption?* Disponível em: <http://www.transparency.org/what-is-corruption>. Acesso em: 1 set. 2020.

TYBURSKI, Michael D. Curse or cure? Migrant Remittances and Corruption. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 76, n. 3, p. 814-824, June 2014.



UNITED STATES OF AMERICA. Federal Election Commission. *Public funding of presidential elections*. <https://www.fec.gov/introduction-campaign-finance/understanding-ways-support-federal-candidates/presidential-elections/public-funding-presidential-elections/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. National Conference of State Legislatures. *Public Financing of Campaigns: Overview*. 2019. Disponível em: <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/public-financing-of-campaigns-overview.aspx>. Acesso em: 9 nov. 2020.

WERNER, Guilherme Cunha. As teorias comportamentais aplicadas ao estudo da corrupção no Brasil: o que leva o agente político a se corromper?. *Revista Fórum de Ciências Criminais*, Belo Horizonte, ano 4, n. 8, p. 183-218, jul./dez. 2017.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. Tradução de Pedro Maia Soares. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 2, p. 287-336, out. 2005.

ZUCCHINI, Giampaolo. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2007.