

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO - UNINOVE

PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

JUACY DOS SANTOS LOURA JÚNIOR

**DEMOCRACIA E PODER ECONÔMICO: ANÁLISE DO FINANCIAMENTO
ELEITORAL À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

**São Paulo
2020**

JUACY DOS SANTOS LOURA JÚNIOR

**DEMOCRACIA E PODER ECONÔMICO: ANÁLISE DO FINANCIAMENTO
ELEITORAL À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Nove de Julho - UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Guilherme Lemos Jorge.

São Paulo

2020

Loura Júnior, Juacy dos Santos.

Democracia e poder econômico: análise do financiamento eleitoral à luz do princípio da eficiência. / Juacy dos Santos Loura Júnior. 2020.

238 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2020.

Orientador (a): Prof. Dr. André Guilherme Lemos Jorge.

Poder econômico. 2. Democracia. 3. Financiamento eleitoral. 4. ADI 4650 STF. 5. Doação empresa.

Jorge, André Guilherme Lemos

II. Título.

CDU 34

Juacy dos Santos Loura Júnior

DEMOCRACIA E PODER ECONÔMICO: ANÁLISE DO FINANCIAMENTO
ELEITORAL À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

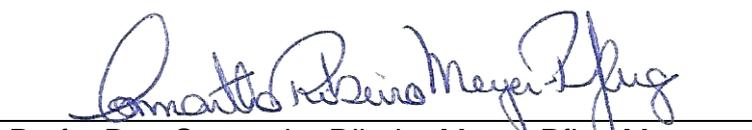
Dissertação de Mestrado, apresentada ao
Programa de Mestrado em Direito da
Universidade Nove de Julho como parte
das exigências para a obtenção do título de
Mestre em Direito

São Paulo, 13 de maio de 2020.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. André Guilherme Lemor Jorge
Presidente
UNINOVE



Profa. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques
Avaliadora interna
UNINOVE



Prof. Dr. Walber de Moura Agra
Avaliador externo
UFPE

Dedico esta dissertação ao Deus Todo Poderoso, cujas misericórdias renovam-se diariamente sobre nossas vidas.

Igualmente à minha família. Ao meu amor e companheira de todos os momentos Elaine e aos nossos amados filhos Rodrigo e Davi, pelo apoio incondicional de vocês, por toda paciência e compreensão, diante dos muitos momentos em que me fiz ausente nesses últimos meses, quando das inúmeras viagens de Rondônia para São Paulo, para participar das aulas presenciais e dedicação aos estudos, o que resultou na elaboração deste trabalho. Sem o apoio de vocês, certamente não teria conseguido, muito obrigado! Amo vocês!

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por todo carinho de sempre. Aos meus sogros, irmãos e tios, obrigado.

À memória do meu querido Avohai (avô e pai como cantou Zé Ramalho), meu velho Francisco Nabor dos Santos, que mesmo depois de quase duas décadas de sua partida, continua a influenciar nas minhas decisões; sem seus ensinamentos eu não teria persistido.

Ao amigo, Professor e Orientador André Guilherme Lemos Jorge, que descortinou a Academia para mim, obrigado pela oportunidade e pelos valiosos ensinamentos. Aos Reitores da UNINOVE, Prof. Dr. Eduardo Storopoli e Profa. Dra. Maria Cristina Storopoli, por acreditarem e investirem na educação/pesquisa e com isso tornar realidade o sonho de muitos alunos. Aos nossos queridos professores do PPG de Mestrado da UNINOVE, das duas linhas de pesquisa e mesmo aqueles que não tive o privilégio de frequentar as aulas, como os Professores Marcelo Benacchio e Renata Mota Maciel. E aos Professores Guilherme Campos Amorim, Wilson Levy, Gabriel Chalita e Samantha Meyer-Pflug, por todo carinho e atenção a cada aluno durante a ministração das aulas, em especial a este mestrando.

Aos amigos que o mestrado presenteou, das turmas M6, M7 e M8, obrigado por todo o compartilhar de aprendizado e companheirismo, em especial quando do módulo internacional em Siena-Itália. Meu agradecimento especial aos irmãos de vida Filippe Lizardo e Kamile Moreira, por tudo que me auxiliaram nessa caminhada.

Meus agradecimentos aos nossos “anjos” da secretaria, Viviani Almeida e Camila Fonseca, por todo auxílio, atenção e cuidado durante a jornada do mestrado.

Aos companheiros de escritório, Danilo, Emerson, Segundo, Fernanda, Ana Paula e Adriana, vocês ficaram à frente da trincheira dos trabalhos, enquanto corria com o mestrado e as idas e vindas das viagens, vocês estavam segurando as pontas e dando o apoio necessário, meus mais profundos agradecimentos.

Aos amigos do Instituto de Direito Eleitoral de Rondônia (IDERO) e da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), em especial ao oráculo Frederico Franco Alvim pelo encorajamento inicial e ao querido amigo Livre Docente pela USP, Prof. Dr. da UFPE, Dr. Walber de Moura Agra, muito obrigado por todos os apontamentos.

A todos os amigos que de alguma forma me apoiaram e me deram ânimo, mesmo que nem imaginassem a ajuda que estavam dando. E foram muitos! Recebam meus agradecimentos.

“Rendam graças ao Senhor, pois Ele é bom; o seu amor dura para sempre.”

(I CRÔNICAS, Capítulo 16, Versículo 34.)

RESUMO

Para que haja uma campanha eleitoral isonômica na disputa pelos candidatos numa efetiva democracia é necessário que as eleições sejam financiadas de alguma forma, seja com valores unicamente públicos, somente privados ou ainda de forma mista como é no Brasil. O financiamento de campanhas eleitorais tem sido objeto de acaloradas dissensões nas mais diversas searas, se consolidando como um dos temas mais desafiadores para a efetivação de um regime democrático. O estudo teve como intuito examinar a eficiência do financiamento de campanha eleitoral para as eleições, sobretudo depois do novo modelo de Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) estreado nas eleições de 2018. Dessa forma, foram analisados os principais aspectos que se ligam ao financiamento eleitoral, a partir da decisão vazada na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 4650-DF pelo Supremo Tribunal Federal e que teve como objeto proibir as doações eleitorais realizadas pelas pessoas jurídicas. O estudo analisou se essa proibição trouxe avanços para o sistema de financiamento eleitoral. Se o novo fundo de financiamento está sendo adequado, inclusive, no que diz respeito ao fomento da participação das mulheres na política. Analisando pela vertente da eficiência se o Poder Judiciário Eleitoral tem cumprido com tal primado na fiscalização do financiamento e na resolução das demandas eleitorais. A metodologia adotada foi a lógico-dedutiva, utilizando-se também como auxiliares os métodos estatístico, histórico, comparativo e de pesquisa jurisprudencial. Assim sendo, o presente estudo faz apontamentos críticos em relação a decisão na ADI 4650, bem como constatou quão importante é para o exercício da plena democracia um maior número de participação dos cidadãos nas campanhas eleitorais, preferencialmente com maior volume de dinheiro privado, inclusive de empresas, mas em qualquer modalidade, sendo necessária a fiscalização da Justiça Eleitoral, como órgão de excelência, tanto na administração das eleições, bem como na entrega da prestação jurisdicional de forma eficiente visando resguardar a igualdade de condições no pleito.

Palavras-chave: Poder Econômico. Democracia. Financiamento Eleitoral. ADI 4650 STF. Doação empresa. FEFC. Eficiência. Justiça Eleitoral.

ABSTRACT

For there to be a more equitable electoral campaign regarding the dispute for candidates and effective in a democracy, it is necessary that the elections be financed in some way, either with only public values, only private or even in a mixed way as it still is in our country, and especially in the most recent times, the financing of electoral campaigns in Brazil has been the object of heated dissensions, in the most diverse fields, consolidating itself as one of the most challenging themes for the realization of a totally democratic regime. The present study aims to examine the effectiveness of the election campaign financing modality for the elections, especially by the new Special Campaign Funding Fund (FEFC) modality that debuted in the 2018 general elections. The main aspects that have a connection with the financing of the policy were analyzed, in particular, based on the decision leaked in the Declaratory Action of Unconstitutionality 4650-DF by the STF, proposed by the Federal Council of the Bar Association of Brazil and that brought in its bulge the prohibition that private financing in the form of a legal entity could no longer be practiced in favor of electoral campaigns on Brazilian soil, our study will analyze whether this prohibition has brought advances to the electoral financing system. We will also analyze whether the new financing modality is being adequate, including with regard to the affirmative policy of women's participation in politics. The methodology we adopt is the deductive logic, using also statistical, historical and comparative methods as auxiliary.

Keywords: Economic Power. Electoral Law and Justice. Democracy. Electoral Financing. New special campaign finance fund. ADI 4650 STF.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRADEP	Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME	Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
AgR	Agravo Regimental
AGU	Advocacia Geral da União
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
Art.	Artigo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Código Eleitoral
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i> (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher)
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CN	Congresso Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Cons.	Consulta
COPEJE	Colégio Permanente de Juristas da Justiça Eleitoral
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DJ	Diário de Justiça

DJe	Diário de Justiça Eletrônico
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FP	Fundo Partidário
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEA	<i>Institute for Democracy and Electoral Assistance</i> (Instituto para Democracia e Assistência Eleitoral)
IDERO	Instituto de Direito Eleitoral de Rondônia
Inc	Inciso
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
LC	Lei Complementar
LEI	Lei Federal
LE	Lei das Eleições
LOPP	Lei Orgânica dos Partidos Políticos
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MDB	(Partido) Movimento Democrático Brasileiro
MPF	Ministério Público Federal
NOVO	Partido Novo
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	<i>Political Action Committees</i> (Comitês de Ação Política)
PCB	Partido Comunista Brasileiro

PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PF	Polícia Federal
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PR	Partido da República
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RcL	Reclamação
RCED	Recurso Contra Expedição de Diploma
RE	Recurso Extraordinário
REDE	Partido Rede Sustentabilidade
RESPe	Recurso Especial Eleitoral
RES	Resolução
ScieLO	<i>Scientific Electronic Library Online</i> (Biblioteca Eletrônica Científica Online)
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRE-AP	Tribunal Regional Eleitoral do Amapá
TRE-PE	Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco
TRE-MS	Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul
TRE-MT	Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso
TRE-RO	Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia

TRE-RR	Tribunal Regional Eleitoral de Roraima
TRE-SP	Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNINOVE	Universidade Nove de Julho
USP	Universidade de São Paulo
V.g.	Verbi gratia (Por exemplo)

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Montante de Fundo Partidário recebido pelos partidos políticos nos anos de 2017 e 2019	57
Gráfico 02 - Montante de Fundo Partidário previsto para exercício de 2020	58
Gráfico 03 – Origem Receitas Eleições 2010 e 2014	79
Gráfico 04 - Total gasto nas campanhas para deputado federal (em milhões de reais de 2018)	81

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - QR-CODE para Infográfico Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça	204
Figura 02 - Unidades judiciárias de 1º grau	205
Figura 03 – Tempo médio do processo baixado na Justiça Eleitoral.....	206

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Relatórios de financiamento de campanha do Chile e do Brasil.....	135
---	-----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 DEMOCRACIA E PODER ECONÔMICO	22
1.1 DEMOCRACIA E ESTADO DE DIREITO: PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS	22
1.2 ABUSO DO PODER ECONÔMICO	33
1.3 PODER ECONÔMICO X ELEIÇÕES	42
1.3.1 Fundo partidário, financiamento partidário e político	54
1.3.2 Mandato Político e Financiamento Eleitoral.....	63
1.3.3 O voto na Constituição Federal de 1988: consolidação do sufrágio e o financiamento eleitoral.....	65
2 FINANCIAMENTO ELEITORAL COMO AFIRMAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	69
2.1 FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL: CIRCUNSTÂNCIAS HISTÓRICAS	70
2.2 FINANCIAMENTO ELEITORAL E DE CAMPANHAS ELEITORAIS.....	82
2.3 ARRECADAÇÃO DE RECURSOS PARA AS CAMPANHAS ELEITORAIS	88
2.4 FORMAS DE FINANCIAMENTO ELEITORAL	96
2.4.1 Modelo Público	98
2.4.2 Modelo Privado	100
2.4.3 Modelo em contrapartidas (<i>matching funds</i>).....	103
2.4.4 Modelo Misto.....	105
3 DAS FORMAS DE FINANCIAMENTO EM ALGUNS PAÍSES NO MUNDO.....	108
3.1 AS MODALIDADES INTERNACIONAIS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS	108
3.1.1 Nos Estados Unidos da América	110
3.1.2 Na Alemanha	119
3.1.3 Na Itália	126

3.1.4 No Chile	131
4 A PROIBIÇÃO DO FINANCIAMENTO PRIVADO NO BRASIL A PARTIR DA ADI 4650-DF	136
4.1 PARTICIPAÇÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS NO FINANCIAMENTO ELEITORAL ATÉ AS ELEIÇÕES GERAIS DE 2014	136
4.2 JULGAMENTO DA ADI 4650-DF PELO STF (ATIVISMO JUDICIAL OU JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA?) E SUAS IMPLICAÇÕES NO FINANCIAMENTO ELEITORAL BRASILEIRO.....	142
4.3 NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO ELEITORAL NO BRASIL TRAZIDO PELA MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2017	160
5 DIVISÃO DO FEFC E APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS ELEITORAIS SOB A PERSPECTIVA DA EFICIÊNCIA.....	173
5.1 CONCEITO DE EFICIÊNCIA E SUA MATERIALIZAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO QUANDO DO JULGAMENTO DA ADI 5617 STF E CONSULTA N. 6011877 TSE QUANTO A DIVISÃO DO FEFC EM PROL DAS CAMPANHAS DE MULHERES	174
5.1.1 Eficiência no direito brasileiro e seu conceito	174
5.1.2 Eficiência materializada pelo Poder Judiciário quando do julgamento da ADI 5617 STF e Consulta n. 6011877 TSE quanto a divisão do FEFC em prol das campanhas de mulheres	183
5.2 O DESVIRTUAMENTO NO USO E NA DIVISÃO DE VALORES DO FEFC E O FOMENTO DE CANDIDATURAS LARANJAS – NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO ELEITORAL PARA EQUILÍBRIO DE FORÇAS	192
5.3 MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2019 (LEIS 13.831, 13.877 E 13.878) ALGUMAS NOVIDADES PARA AS ELEIÇÕES 2020	196
5.4 ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO ELEITORAL: UM MODELO EFICIENTE ...	201
CONCLUSÃO.....	212
REFERÊNCIAS.....	217

INTRODUÇÃO

As leis eleitorais brasileiras são conhecidas pela finitude com pouco tempo de vida útil. A cada ciclo eleitoral de dois anos tem-se leis novas. Nesta perspectiva, sendo aprovados pelo Congresso Nacional novos normativos para regerem as eleições no ano seguinte, o que resulta para todos que atuam na área a necessidade de aprimoramento periódico com vistas ao conhecimento das novas diretrizes¹.

Assim, políticos, acadêmicos, profissionais da área da ciência política, do direito, politólogos e atualmente parte da sociedade (pelos vários flancos das redes sociais), têm interesse no tema, haja vista a consciência das vicissitudes, acertos e desacertos do sistema político-eleitoral brasileiro. Em alguns momentos cria-se mecanismos para tentar depurar não só o sistema eleitoral, mas sobretudo a forma do financiamento, neste sentido ocorreram profundas mudanças nesse cenário. O que se notou de mais acentuado foi a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4650-DF e as leis que foram elaboradas para dar efetividade a tal entendimento, como a Lei nº 13.165/2015, que revogou todo o artigo 81 da Lei nº 9504/97 e com isso ratificou a proibição de doação por pessoa jurídica no atual sistema.

Noutra minirreforma eleitoral em 2017 vieram as leis nº 13.487 e 13.488, trazendo algumas inovações dentre as quais destacam-se: i) novo mecanismo de financiamento coletivo *crowdfunding* também chamado de “vaquinha virtual”, modalidade que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) havia indeferido quando da resposta à Consulta nº 27496² apresentada pelos deputados Alessandro Molon (Rede-RJ) e Daniel Coêlho (PSDB-PE); ii) Fixação de novos limites (mais baixos) de gastos para as campanhas; iii) criação de um novo modelo de custeio público para equalizar a escassez de valores no financiamento eleitoral – chamado de Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), como forma de substituir (em menor monta) o dinheiro esperado dos empresários (e que não veio em virtude da proibição das doações pelas empresas), assim foi criado fundo público para injetar valores nas eleições para gastos de campanha.

¹ Cf. VIERA, Tarcisio. Experiencias nacionales representativas: Brasil. In: ZOVATTO, Daniel et.al (coord.). **Dinero y contienda político-electoral**: reto de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

² RAMALHO, Renan. TSE rejeita doações a campanhas por meio de 'vaquinhas' na internet, 01 jul. 2017. **G1 Eleições 2016**. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/07/tse-rejeita-doacoes-campanhas-por-meio-de-vaquinhas-na-internet.html>. Acesso em: 13 fev. 2020.

Vale dizer que no ano seguinte às eleições gerais, em 2019, o Congresso Nacional novamente mostrou ânimo produzindo mais três novas leis eleitorais (Leis nº 13.831, 13.877 e 13.878), cuja aplicação se dará nas eleições de 2020, trazendo pouquíssimas novidades em seu conjunto, mas podendo ser pontuadas algumas relativas a nova modalidade de distribuição do FEFC; atualização de limites de gastos para as campanhas eleitorais aos cargos em disputa em relação às eleições de 2016; redução do limite de autofinanciamento de campanha para aqueles candidatos ricos que tenham condições de custear sozinhos suas campanhas (o que chegou a ser decisivo se levado em conta os exemplos dos candidatos a prefeitos tucanos milionários e vitoriosos em suas campanhas: João Dória Júnior em São Paulo e Hildon de Lima Chaves em Porto Velho³).

Essas restrições ao cenário de financiamento eleitoral têm sido ponto central do debate político na atualidade. Muito porque se notou com a informação mais rápida e principalmente com o novo modelo de propaganda eleitoral - que tem a internet como maior móvel -, gerando assim importância do elemento financeiro nas eleições e na consolidação do regime democrático, o que tem gerado na Academia ao longo dos últimos 10 (dez) anos, aumento de publicações pertinentes à temática com enfoque no financiamento de campanhas no Brasil, por estudiosos da ciência política, direito, politólogos e outros.⁴

Apesar da especialidade das leis eleitorais, ressalte-se que ainda há dentro delas pontos mais específicos quanto aos procedimentos de arrecadação, realização de despesas e prestação de contas dos recursos de campanha eleitoral. Estes também vêm passando por constantes e rápidas mudanças visando aprimorar e dar mais transparência ao financiamento eleitoral das campanhas, até porque há um grande volume de dinheiro envolvido.

Diga-se que o estudo apresenta como problema a eficiência da Justiça Eleitoral em relação ao sistema de financiamento, considerando os efeitos da decisão na ADI 4650, nos novos modelos de financiamento, agora com significativa parcela de dinheiro

³ BATALHA, Ana Paula. Comparado a Doria, empresário Dr. Hildon é eleito em Porto Velho. 30 out. 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2016/noticias/2016/10/30/comparado-a-doria-empresario-dr-hildon-e-eleito-em-porto-velho.htm>. Acesso em: 18 fev. 2020; CALIXTO, Bruno. Autofinanciamento de campanha beneficia outsiders, dizem analistas. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/autofinanciamento-de-campanha-beneficia-outsiders-dizem-analistas-22399926>. Acesso em: 18 fev. 2020.

⁴ BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O Bolso e a Urna: financiamento político em perspectiva comparada**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2009, p. 14.

público, dando enfoque ao princípio da eficiência, considerando a estrutura da Justiça Eleitoral, desde os Juízes Membros até os servidores, incluindo software adequado. Tudo visando tornar sua fiscalização mais abrangente e por conseguinte mais eficiente, o que desagua em grau de amadurecimento da Justiça como órgão de adesão popular e que goza de dilatada legitimidade (conforme pesquisas neste sentido corroborada pela doutrina⁵).

Até as eleições de 2014 o sistema vigente de financiamento de campanhas eleitorais era o misto, contudo, com maciça incidência de dinheiro privado (o sistema misto continua, agora com maior aporte de dinheiro público).

Assim sendo, o presente trabalho tem como objetivo analisar os mecanismos criados como forma de resolver a escassez financeira nas campanhas eleitorais a partir da proibição da doação da pessoa jurídica pelo STF na ADI 4650, seus impactos, novas modalidades e sobretudo, a eficiência da Justiça Eleitoral na análise do processo de financiamento eleitoral.

Portanto, o estudo analisará os aspectos relacionados ao tema pela perspectiva do sistema de financiamento eleitoral no exame dos dispositivos normativos aplicáveis, no debate sobre o financiamento e por fim, aos novos desafios que a Justiça Eleitoral terá de enfrentar nas eleições, visando entender melhor a figura ambígua do sistema de financiamento brasileiro.

A configuração da Justiça Eleitoral, para além de guardar congruência com sua historicidade, deve ser compreendida à luz da Constituição. Outros são mais céticos quanto à eficiência da legislação e da Justiça Eleitoral quanto à fiscalização exercida visando a diminuição da dependência do poder econômico para acesso aos cargos eletivos, e da procura perenemente em identificar os envolvidos na utilização indevida e irregular de recursos provenientes de fontes ilícitas e vedadas como *só* tem acontecido nas últimas quadras, o que por certo traz desequilíbrio às campanhas. À Justiça Eleitoral cabe, com a implementação do FEFC, a fiscalização do sistema de campanhas, a destinação esmerada, transparente e submissa às regras eleitorais de valores e aplicação correta das receitas destinadas as *greis* e seus filiados e candidatos para que seja um farol em prol da democracia.

⁵ NICOLAU, Jairo Marconi. Pouca gente duvida da legitimidade do processo eleitoral brasileiro. **História do voto no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. p. 8.

Nesse sentido, estruturalmente a dissertação está dividida em cinco capítulos que se subdividem para melhor detalhamento de cada tema. O primeiro capítulo trata de democracia, poder econômico e financiamento partidário.

Já no segundo será tratado o conceito de financiamento eleitoral, seus modelos e qual aquele aplicado no ordenamento jurídico brasileiro. No terceiro capítulo, o foco são as formas de financiamento eleitoral em alguns países no mundo: Estados Unidos, Alemanha, Itália e Chile, fazendo um comparativo com o sistema de financiamento eleitoral brasileiro.

No quarto capítulo será abordado o tema mais impactante para o sistema de financiamento eleitoral dos últimos anos: o julgamento da ADI 4650-DF pelo STF com a consequente proibição da doação pela pessoa jurídica às campanhas eleitorais e a partir de então, a criação do novo modelo de financiamento público, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

No último capítulo, o objeto será a divisão do FEFC e sua aplicação correta nas campanhas eleitorais a todos os *players*, inclusive às campanhas femininas, mirando sob o olhar da perspectiva da eficiência, onde abordar-se-á o conceito de eficiência e sua diferenciação com o de eficácia. A interferência compulsória da Justiça Eleitoral, que além de julgar os casos de aplicação de valores nas campanhas acaba sendo o ramo do Judiciário que mais rapidamente faz a prestação jurisdicional, conforme dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça em 2019 e que resulta também na fiscalização eficiente dos valores do financiamento.

O estudo fará apreciação teórica do sistema eleitoral, em especial das normas e disposições eleitorais que tocam ao financiamento eleitoral. Nessa toada, a análise da legislação atualizada será de fundamental importância para compreender as razões depois das mudanças do funcionamento atual do regime jurídico de financiamento eleitoral.

O trabalho, quanto aos objetivos, se orienta pelo tipo de pesquisa exploratória, pois se busca a compreensão acerca do problema estabelecido para a mesma, aliás, conforme definição de Vergara.⁶ Quanto a abordagem do problema, pode-se enumerar

⁶ VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

como sendo do tipo qualitativa, já que se descortina um objeto de pesquisa que não comporta quantificação, de acordo com as orientações de Richardson.⁷

Assim sendo, dentro do contexto estabelecido para a pesquisa, a metodologia do trabalho será a dedutiva e, quando possível, amparada em pesquisa bibliográfica e recursos doutrinários de autores do direito constitucional, ciência política, economia e direito eleitoral que possibilitem analisar o objeto proposto⁸.

O estudo foi realizado em bases acadêmicas reconhecidas pela qualidade dos trabalhos em vários formatos e plataformas de divulgação, como ScieLO (Scientific Electronic Library Online) e CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), além de publicação em sites e revistas especializadas, estando a dissertação inserida na linha de pesquisa 1, do Programa de Mestrado da Universidade Nove de Julho – UNINOVE.

⁷ RICHARDSON, R. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

⁸ ADEODATO, João Maurício. Bases para uma Metodologia da Pesquisa em Direito. **Revista do Instituto dos Advogados de Pernambuco**. v. 1, n. 2. p. 14-16.

1 DEMOCRACIA E PODER ECONÔMICO

1.1 DEMOCRACIA E ESTADO DE DIREITO: PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS

A palavra democracia vem do grego *demokratia*, que se traduz em termos amplos pelas expressões: governo do povo, soberania popular e democratismo. Nesta linha, Paulo Bonavides conceitua como:

Variam, pois de maneira considerável as posições doutrinárias acerca do que legitimamente se há de entender por democracia. Afigura-se-nos porém que substancial parte dessas dúvidas se dissipariam, se atentássemos na profunda e genial definição lincolniana de democracia: governo do povo, para o povo, pelo povo.⁹

Em que pese existir práticas democráticas que foram experimentadas por vários povos e nações, diz-se historicamente que foi a Grécia o berço da democracia, pois foi o povo grego que batizou o termo, que como já visto, deriva da expressão *demokratia*, onde *demos* quer dizer povo e *kratos* diz respeito a poder; com a junção dos dois termos tem-se: o poder do povo. No entanto, existem sensíveis diferenças entre as ideias antiga e contemporânea sobre a expressão efetiva de democracia. Para tanto, basta rememorar que dantes o voto era exercido por um pequeno número de pessoas (ou não numerosa casta), enquanto atualmente o sufrágio diz-se universal.

Na clássica lição de Aristóteles, seria democrática toda forma de associação humana que, fundada na igualdade, visasse estabelecer a liberdade mediante o governo não de um (autocracia) ou de alguns (aristocracia), mas da maioria do povo (democracia).¹⁰

Com efeito, em determinada época da Atenas Antiga teria vigorado um regime de governo democrático sob os auspícios de Clístenes, exercido diretamente pelo povo, sem intermediários,¹¹ sendo a *isegoria* (direito de falar) amplamente observada na *eclesia* (assembleia popular), onde todo cidadão ateniense, por mais pobre que fosse, tinha o

⁹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência e política**. 11. ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 167.

¹⁰ ARISTÓTELES. **A política**. Rio de Janeiro: Ediouro, [s.d], p. 117, 120, 123 e 137.

¹¹ SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. **História geral**. 30. ed. São Paulo: Ática, 1990. p. 76.

direito a participar da assembleia popular e de se fazer ouvir, podendo inclusive propor medida a ser adotada pelo Estado.¹²

É o exemplo de caráter histórico citado por Paulo Henrique de Mattos Studart, segundo o qual, o conceito de democracia era a de uma praça ou uma assembleia na qual os próprios cidadãos eram chamados a decidir os assuntos de interesse próprio e de sua comunidade, realidade hoje impensável.¹³

Nesta esteira, a lembrança do que escrito por D'Alembert Arrhenius Alves dos Santos¹⁴ mostra-se pertinente:

De fato, Montesquieu, em sua célebre obra iluminista, já advertia para a necessidade de o povo ser representado, seja pela impossibilidade de atuar diretamente em Estados grandes, seja pela inconveniência, em Estados pequenos, na abordagem de todos aqueles assuntos de que, por absoluta inaptidão, não pudesse tratar por si mesmo, a exemplo da discussão pertinente a questões públicas.

Por outro lado, não obstante essa deferência à figura dos ditos representantes do povo, nunca é demais lembrar, secundando Georges Burdeau, que a democracia representa antes de tudo uma forma de viver, a qual é marcada pela participação do povo na gestão da coisa pública, sob pena de descaracterização da ideia da própria democracia como governo do povo.

E ainda conforme José Jairo Gomes¹⁵:

[...] mais que princípio inscrito na Lei Magna, a democracia constitui fundamento e valor essencial das sociedades ocidentais, definindo sua estética, o modo como elas existem e operam. Tanto é que o artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, e o artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, de 1996, elevaram-na ao status de direitos humanos. Note-se, porém, que, a despeito da previsão formal em diplomas normativos, a democracia não é algo fixo, pois, encontra-se em permanente construção; para muitos pensadores políticos, cuida-se de ideal a ser alcançado. Como ideal, a busca constante de sua concretização exige a efetiva participação de todos os integrantes da comunhão social.

Pode-se entender, portanto, que a democracia é dos mais caros valores do mundo atual, cunhada na evolução de importâncias construídas de forma histórica ao longo do tempo. E tratando-se de tempo, é exatamente com o passar dele que certos pensamentos tornam-se consenso localmente, na comunidade, espalhando-se por várias regiões, o que

¹² DANTAS, Ivo. **Teoria do estado contemporâneo**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 357.

¹³ STUDART, Paulo Henrique de Mattos. **Processo Eleitoral e Segurança jurídica**, princípio da anualidade eleitoral e estabilização da jurisprudência. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2018, p. 8.

¹⁴ SANTOS, D'Alembert Arrhenius Alves dos. Candidaturas avulsas: resgate democrático. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral : RBDE**, Ano 1, n. 1, (jul./dez. 2019). Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 12.

¹⁵ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 61 e 62.

propicia a formação de perfis a partir desses axiomas comuns. A par de tais pensamentos, há uma evolução e transformação para referências balizadas para tomada de certas decisões, sobretudo, visando a continuidade desse modelo de vida em sociedade. Assim, a democracia é ao longo dos tempos, até de forma natural, a expressão da vontade de um povo que foi moldado com uma estrutura e pensamento político, participando na efetivação da própria identidade, do modo de ser e da própria vida em sociedade.

Tendo como fundamento a obra *Models of Democracy* (David Held¹⁶), pode-se relacionar cinco modelos teóricos de democracia considerados os mais destacados: a democracia elitista, a democracia pluralista, a democracia legal, a democracia participativa e a democracia deliberativa, descritos a seguir:

(i) esse modelo chamado de “elitista”, tem como teórico o autor Joseph Schumpeter¹⁷, para quem a democracia é a luta entre líderes políticos rivais pertencentes a partidos e disputando o direito de governar, e tem como únicos participantes os membros das elites políticas nos partidos e em cargos públicos. Nesse modelo cabe ao cidadão comum uma forma bem diminuta de participação com frequentes descrições de violação do processo de decisão pública regular.

(ii) Quanto ao segundo modelo de democracia, é conhecido como “pluralista” e faz antagonismo com o modelo anterior, o elitista, exatamente por avaliá-lo avesso à realidade. Para esse modelo, o autor paradigma é Robert Dahl¹⁸, placitando democracia como um estímulo e garantia da concorrência entre grupos de interesses, todavia, resguardando proteção das minorias e de direitos de participação.

(iii) O terceiro modelo é conceituado como “legal”, apresenta-se com elementos bem definidos e fortes do liberalismo e tem a figura de Friedrich Hayek¹⁹ como referência teórica. Esse modelo pode ser resumido como um ferrenho defensor das liberdades negativas como valor supremo, com importância tamanha que deve se impor em qualquer eventual conflito de princípios políticos e jurídicos, podendo-se asseverar que a democracia não é um fim em si mesma, ela é antes um meio para salvaguardar o mais alto fim político: a liberdade.

¹⁶ HELD, David. **Models of Democracy**. Cambridge (GB): Polity Press, 1995.

¹⁷ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

¹⁸ DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

¹⁹ HAYEK, Friedrich. **The Constitution of Liberty**. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

(iv) O quarto é conhecido como “participativo”, tem como referencial Carole Pateman²⁰. Para esse modelo, as instituições representativas, bem como o próprio governo, devem ser entendidos como caminho para meios de realização da vontade dos cidadãos e jamais como as instituições democráticas por excelência, o que significa dizer que o cidadão democrata participativo não aceita qualquer divisão rígida entre Estado e sociedade civil, mas antes, orientado por Rousseau²¹, enfatiza a necessária identidade entre governantes e governados resultante de um único contrato social que instituiu um único corpo político.

(v) O modelo teórico, quinto desta relação, é habitualmente conceituado de “deliberativo” e tem uma enorme influência da obra do jurista alemão Jürgen Habermas²². O ponto central do modelo explicitamente normativo é a deferência ao requisito essencial da legitimidade dos processos democráticos, legitimidade que é totalmente dependente do respeito a procedimentos imparciais de deliberação com vistas a entregar o melhor resultado.

Rafael Rocha Sampaio²³ já havia advertido que Habermas faz a distinção no debate atual de dois modelos normativos basilares de democracia, o “liberal” e o “republicano”, e a partir de tais modelos propõe um terceiro modelo alternativo que ele denomina “procedimental”.

E para corroborar com tal entendimento, bem observou Marcos Nobre:

Por outras palavras, se a deliberação e a participação devem encontrar seu lugar no Estado Democrático de Direito, será necessário aceitar um jogo entre, de um lado, espaços públicos autônomos e as novas formas de institucionalidade que projetam, e, de outro, macroestruturas definidoras do regime democrático, que serão cada vez testadas em seus limites e suas configurações presentes. Não se trata, entretanto, de um “livre jogo” entre os dois polos, mas de uma disputa política que só mostrará avanços emancipatórios se for capaz de afastar, a cada vez, em cada conflito concreto, o jugo determinante do dinheiro e do poder administrativo.²⁴

²⁰ PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

²¹ ROSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. 15. Ed. São Paulo: Cultix, 1971.

²² HABERMAS, Jürgen. Três modelos de democracia. **Lua Nova**, n. 36, 1995.

²³ ROCHA, Rafael Sampaio. **Financiamento Político por Empresas Privadas no Brasil: Mácula Ao Exercício da Representatividade Democrática e Desvirtuamento do Princípio “Um Cidadão, Um Voto”**. 2015. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

²⁴ COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 37.

Mesmo sendo importante salientar a necessidade da democracia, também o é resguardar as condições e circunstâncias que garantam a amplitude e o alcance do processo democrático. Por mais cara que a democracia se mostre, especialmente como uma fonte fundamental de oportunidade social (reconhecimento que pode requerer uma defesa vigorosa), existe a imperiosa necessidade de analisar os caminhos e as formas para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais.

Conceituados os modelos de métodos teóricos da democracia, deve-se avançar e conforme já asseverado alhures neste trabalho, foi a própria Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) quem estabeleceu um regime democrático e com aspecto político ao erigir no seu fundamento o princípio da soberania popular, conforme preceitua o artigo 1º, parágrafo único da CRFB²⁵.

A menção aos representantes eleitos, conforme lembra Rodrigo Tenório, foi inaugurada pela CRFB de 88, não existindo nas anteriores Cartas²⁶. Já a expressão ao exercício direto do poder deixa boa parte da doutrina animada, já que tem-se no Brasil uma democracia “mista” ou “participativa”, que difere tanto da utópica democracia direta (na qual todos decidiriam suas questões) quanto a democracia representativa, indireta (na qual não existiriam mecanismos de exercício popular direto do poder).

Diz-se, portanto, que é vigente no Brasil desde a última Constituição o regime de governo democrático que tem fundamento maior no precitado artigo 1º. Conforme ensinamento de Ferreira Filho²⁷, longe de prosperar em qualquer solo, a experiência de um autêntico regime democrático exige a presença de alguns pressupostos. É imperioso haver um certo grau de desenvolvimento social, de sorte que o povo tenha atingido nível razoável de independência e amadurecimento para que as principais decisões possam ser tomadas com liberdade e consciência. Ademais, assinala o publicista que esse amadurecimento social requer progresso econômico, pois “não pode existir onde a economia se desenvolveu a ponto de dar ao povo o lazer de se instruir, a ponto de deixarem os homens de se preocupar apenas com o pão de todos os dias”.

²⁵ Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

²⁶ TENÓRIO, Rodrigo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Método, 2014, p. 1 e 34.

²⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 102-103.

José Afonso da Silva²⁸ aduz que “a democracia não precisa de pressupostos especiais, basta a existência de uma sociedade. Se seu governo emana do povo, é democracia; se não, não o é”.

Assim sendo, pode-se articular que a ideia principal da democracia baseia-se na “determinação normativa do tipo de convívio de um povo pelo mesmo povo”, consoante pugnou Friedrich Müller²⁹, já que para o autor a democracia avançada vai bem mais além do que texto frio de lei, significa anteriormente:

[...] um nível de exigências, além do qual não se pode ficar – e isso tendo em consideração a maneira pela qual as pessoas devem ser genericamente tratadas nesse sistema de poder-violência (Gewalt) organizados (denominado ‘Estado’): não como subpessoas [Unter-Menschen], não como súditos [Untertanen], também não é o caso de grupos isolados de pessoas, mas como membros do Soberano, do ‘povo’ que fomenta e legitima no sentido mais amplo quanto a totalidade do Estado³⁰.

Um dos idealizadores do regime democrático da forma como é conhecido atualmente foi o 16º presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Abraham Lincoln³¹ e para ele a democracia é “*the government of the people, by the people, for the people*”³², valendo frisar que o “*by the people*” é o maior artífice permanente da democracia, já que sem a participação do povo esta não se mantém viva.

A democracia, portanto, pode ser definida como um sistema/regime político de governo, mas também pode ser compreendida como um valor, isto é, um princípio jurídico. Como resume Clever Vasconcelos³³, o princípio democrático é o norteador do sistema democrático, em seus critérios majoritário e proporcional.

Para que a democracia possa ter robustez é necessário que haja um sistema eleitoral confiável, com técnicas seguras e instrumentos eficazes que possam traduzir com

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 128.

²⁹ MÜLLER, Friedrich apud GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.63.

³⁰ MÜLLER, loc. Cit.

³¹ Encyclopædia Britannica. Abraham Lincoln, President of United States. Disponível em: <https://www.britannica.com/biography/Abraham-Lincoln>. Acesso em: 17 fev. 2020.

³² As palavras de Abraham Lincoln para honrar os soldados que sacrificaram suas vidas para **que o governo do povo, pelo povo, para o povo, não pereça da terra** foram proferidas em Gettysburg, mas essas palavras se aplicam também aos inúmeros soldados que morreram pela causa da democracia nos 150 anos seguintes. HAAR, Barend Ter. **Government of the people, by the people, for the people**. Clingendael Magazine, 01 mar. 2018. Disponível em: <https://www.clingendael.org/publication/government-people-people-people>. Acesso em: 18 fev. 2020.

³³ VASCONCELOS, Clever, **Direito eleitoral**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018. p. 35.

imparcialidade a vontade de um povo, de maneira que esse próprio povo consiga confiar na segurança e legitimidade das eleições, aos mandatos advindos do sufrágio e também ao próprio exercício da autoridade estatal. Nessa esteira, incumbe assinalar o pensamento de Ferreira³⁴ de que a democracia consiste no “governo constitucional das maiorias, que, sobre a base da liberdade e igualdade, concede às minorias o direito de representação, fiscalização e crítica parlamentar.”

Rodrigo López Zilio, bem sintetiza o objetivo do processo de evolução da democracia ao longo dos tempos:

[...] Para além de uma permanente evolução, a efetiva concretização de um regime democrático, que ultrapasse um discurso meramente retórico, demanda um processo contínuo de conquistas (de direitos fundamentais a direitos sociais), exigindo também um exercício e aprendizados intermitentes. Com efeito, a democracia – concebida como um regime ideal de representação – exige que se conceda ao cidadão plenitude para o exercício de sua autodeterminação.³⁵

Por tudo quanto pontuado, ousa-se assinalar que a democracia deve balizar-se pela dialética, discussão e respeito ao pensamento antagônico, com vistas a permanente tensão de ideias e os elementos que a compõem, para formação de um povo mais eclético com respeito a várias nuances. Tal como asseverou Habermas, para quem na concepção liberal, a democracia é uma forma de aglutinação de empenhos e de imposição de objetivos coletivos à sua execução político-estatal, processo em que Estado e sociedade são tomados como os dois polos que cabe ao processo democrático conciliar. Apresentando sua proposta de democracia procedimental, Habermas afirma:

A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário à estruturação em termos de Estado de Direito.³⁶

Discorrido sobre democracia, imperioso analisar alguns fundamentos acerca do Estado. Nesse sentido, já que no Brasil vivemos numa democracia, pode-se asseverar e

³⁴ FERREIRA, Pinto, **Comentário à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. v.1 p. 37

³⁵ ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato: um método de estruturação**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 41.

³⁶ HABERMAS, Jürgen. **Três modelos de democracia**. Lua Nova, n°. 36, 1995, p. 47.

acrescentar que além de democrático vive-se num Estado de Direito, que significa conviver com garantias, dentre elas a de solidez jurídica: “a segurança jurídica é, hoje, um dos pilares sobre os quais se fundamenta o Estado de direito”³⁷.

Para Norberto Bobbio³⁸ a evolução da democracia, desde a Antiguidade até a Modernidade, não modificou seu significado valorativo e descritivo do termo, o que restou alterado foi o modo de exercer os direitos, pois, em razão das declarações dos mesmos, nasce o Estado Constitucional moderno. Nessa época, com o surgimento do liberalismo, Estados Modernos passaram a constituir a única e sólida democracia representativa em razão da vasta territorialidade:

Se por democracia moderna entende-se a democracia representativa, e se à democracia representativa é inerente a desvinculação do representante da nação com respeito ao singular indivíduo representado e aos seus interesses particularistas, então a democracia moderna pressupõe a otimização da nação e a sua recomposição num nível mais elevado e ao mesmo tempo mais restrito que é o das assembleias parlamentares. Mas tal processo de atomização é o mesmo processo do qual nasceu a concepção do Estado liberal, cujo fundamento deve ser buscado, como disse, na afirmação dos direitos naturais e invioláveis do indivíduo.³⁹

Dessa forma, até a chegada do Estado classificado como moderno, inúmeras foram as fases de transformações pelas quais passou, bem como distintas foram as teorias que tentam esclarecer o seu surgimento e gradual transformação ao longo dos tempos.

Como já placitado por Thomas Hobbes, o Estado é uma instituição imprescindível para nortear as afinidades humanas, dado o caráter da condição natural dos homens que os conduzem à busca do atendimento de seus desejos de forma egoísta e violenta. Para o autor, quando descreve sua teoria contratualista, o Estado é visto como:

[...] uma grande multidão mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum.⁴⁰

³⁷ ÁVILA, Humberto (org.). **Fundamentos do Estado de Direito. Estudos em homenagem ao professor Almiro do Couto e Silva**. São Paulo: Malheiros. 2005, p. 125.

³⁸ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993, p. 31.

³⁹ BOBBIO, loc. Cit.

⁴⁰ HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma de poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002.

Adianta ainda Hobbes que esse poder foi conferido com a missão principal do monopólio da violência para afiançar a conservação da paz entre seus súditos.

A CRFB em seu artigo 1º consagra como conceito-chave do regime adotado o Estado Democrático de Direito, expressão rotineiramente anunciada de forma restrita, não exprimindo sua real definição, posto que, como bem destaca José Afonso da Silva:

[...] não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário da transformação do status quo. E aí se entremostra a extrema importância do art. 1º da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já o está proclamando e fundando.⁴¹

Levando-se em consideração o Estado Democrático de Direito como paradigma, se busca uma democracia genuína, em que os participantes e afetados pelo Direito detêm a possibilidade de participar do debate acerca das normas que lhes irão incidir. Nesse sentido, Jürgen Habermas afirma que:

Uma ordem jurídica é legítima na medida em que assegura a autonomia privada e a autonomia cidadã de seus membros, pois ambas são co-originárias; ao mesmo tempo, porém, ela deve sua legitimidade a formas de comunicação nas quais essa autonomia pode manifestar-se e comprovar-se. A chave da visão procedimental do direito consiste nisso. Uma vez que a garantia da autonomia privada através do direito formal se revelou insuficiente e dado que a regulação social através do direito, ao invés de reconstituir a autonomia privada, se transformou numa ameaça para ela, só resta como saída tematizar o nexos existente entre formas de comunicação que, ao emergirem, garantem a autonomia pública e a privada.⁴²

Conforme anota José Gomes Canotilho, o Estado é "uma forma histórica de organização jurídica do poder dotado de qualidades que a distinguem de outros 'poderes' e 'organizações de poder [...]".⁴³ De acordo com o autor, a primeira qualidade que distingue o Estado de outros poderes e organizações é a soberania, que no sentido moderno pode ser traduzida como um poder soberano no plano interno e no poder de independência no plano internacional.

⁴¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 119.

⁴² HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed, v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 147.

⁴³ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., Coimbra: Editora Edições Almedina, 2003, p. 89-90.

Em meados dos séculos XI e X a.C., quando se estabeleceu o reino unificado de Israel, momento em que Jerusalém era sua capital, surgia ali o elementar embrião da instituição que muitos séculos depois passaria a ser conhecida como Estado de Direito, conforme já asseverou Fábio Konder Comparato.⁴⁴

Durante o século VI a.C. voltou-se com o tirocínio do contorno institucional do poder do governo, com a concepção das primeiras instituições democráticas de Atenas e prosseguiu no século seguinte com o nascimento da República Romana.⁴⁵

Em Roma não foi possível impor limites ao poder político, tendo em vista a soberania ativa da população, mas sim pela instituição de um sistema complexo de controles entre os diversos e diferentes órgãos políticos existentes, como lembra Fábio Konder Comparato:

Três eram as espécies tradicionais dos regimes políticos, citados por Platão e Aristóteles: a monarquia, a aristocracia e a democracia. Para Políbio, o gênio inventivo romano consistiu em combinar esses três regimes numa mesma constituição, de natureza mista: o poder dos cônsules, segundo ele, seria tipicamente monárquico; o do Senado, aristocrático; e o do povo, democrático.⁴⁶

Podemos aduzir ainda que em pensamento eurocêntrico que partir do aniquilamento da Democracia Ateniense e da República de Roma se iniciou um processo para uma nova civilização no Ocidente, agora firmada pela constituição de instituições clássicas com apegos cristãos e hábitos e costumes germânicos.

Aquele poder político perdido e desmembrado durante a Democracia Ateniense e na República de Roma ressurgiu durante o século XI com um movimento de reunificação, já que tanto o Imperador quanto o Papa buscavam chamar para si toda a supremacia sobre o extenso território europeu. E na mesma esteira, conforme assevera Edson Luís Kossmann⁴⁷, os reis reclamariam para as linhas geográficas de seus reinos poderes e prerrogativas que até então pertenciam ao alto clero.

⁴⁴ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 8-9.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 42.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 44.

⁴⁷ KOSSMANN, Edson Luís. **A constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015, p. 33

Levantaram-se rebeldes que não concordavam que o poder ficasse nas mãos de um único soberano ou de uma pequena casta, suscitando inúmeras lutas armadas que tinham como fomentadores os senhores feudais.

Mais à frente no período histórico, onde a busca da retomada da limitação do poder do Estado e a imposição de racionalidade no direito de governar tem como marco histórico as três mais marcantes revoluções dos séculos XVII e XVIII, isto é: Revolução Inglesa, Revolução Francesa e Revolução Americana.

Novamente, a partir dos ensinamentos de Fábio Konder Comparato, quando aduz que tanto a Revolução Inglesa quanto a Americana tiveram a mesma ousadia: a busca pela restauração das antigas franquias e tradicionais Direitos de cidadania que estavam sendo usurpados pelo poder monárquico, na medida em que a Revolução Francesa tinha como espírito o enfrentamento do Estado Absolutista, caracterizando-se como uma tentativa de mudança radical do status quo vigente.⁴⁸

Desta forma, o Estado de Direito de nuance liberal nasce da consolidação dos ideais burgueses, a partir da aversão travada entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do Estado Monárquico, consolidando-se a partir da adoção do que ficou conhecido como Estado Constitucional.

A par desses acontecimentos históricos, e pela opinião de Dalmo Dallari⁴⁹, o Estado Moderno pode ser conceituado como uma ordem jurídica soberana que tem por finalidade o bem comum de um povo situado em um determinado território. Portanto, um povo organizado sob a égide de leis dentro de fronteiras territoriais predefinidas com soberania interna e independência em relação a outros Estados.

Para José Afonso da Silva, o Estado Democrático de Direito é:

Estado de legitimidade justa (ou de Justiça material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja, a que instaure um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos de controle das decisões, e de sua real participação nos rendimentos da produção.⁵⁰

⁴⁸ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2007. p. 52-53.

⁴⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 122.

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 35.

Assim sendo, continua o constitucionalista, a democracia quando convive num Estado de Direito fica caracterizada por um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária, em que o poder emana do povo e deve ser exercido em proveito deste, diretamente ou por representantes eleitos, tendo como características a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; bem como o pluralismo, porque respeita a multiplicidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade.⁵¹

A existência de um Estado Democrático de Direito pressupõe que a capacidade criativa do Direito ao qual o Estado será submetido necessita estar protegido e adstrito por regramentos e critérios adequados, como a separação dos Poderes de forma bem clara com convivência sadia, de modo que o Poder que aplica o Direito do Estado não poderá ser o mesmo que o editou, nem é aquele que tem a última palavra na sua interpretação, evidenciando as três facetas do Estado conforme idealizado por Montesquieu em sua clássica obra⁵².

Diante do que foi exposto ao longo deste tópico, pode-se concluir que a democracia que o Estado Democrático de Direito pretende realizar deve afiançar o processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão, que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas principalmente da adoção de políticas públicas capazes de favorecer seu pleno exercício.

1.2 ABUSO DO PODER ECONÔMICO

A definição de poder sempre esteve ligada à determinação de seu titular - preponderantemente quando não havia formas institucionais ou organização política - haja vista que estava, naturalmente, associada à noção de força, motivo pelo qual as características de sua utilização mudavam conforme a titularidade do poder.⁵³ Com a

⁵¹ Ibid. p. 36

⁵² MONTESQUIEU. Charles de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 1996. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod_resource/content/0/Montesquieu-O-espírito-das-leis_completo.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

⁵³ Posicionamento que se distancia de visões positivistas, cujo poder apenas existe dentro do Estado e de uma ordem jurídica, como a esboçada por Hans Kelsen em sua obra. (KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 250).

consolidação do Estado Democrático de Direito, a titularidade do poder político passa a pertencer à soberania popular, na qual o povo exerce o seu papel principal, obrigando o dirigente a esquadrihar suas atividades de acordo com os estatutos normativos vigentes que encontram legitimidade na soberania popular.⁵⁴

Os representantes do poder ostentam apenas a qualidade de mandatários, de modo que o exercício abusivo expõe a perigo os direitos do povo que os outorgou o poder – e, assim, a própria constituição do Estado – e a democracia substantiva.⁵⁵ O uso do poder pelos dirigentes somente é possível quando diante da aquiescência, expressa ou tácita, dos dirigidos, de acordo com os parâmetros legais, razão pela qual qualquer forma de abuso é, indiscutivelmente, ilegítima e ilegal.⁵⁶

Nessa perspectiva, necessário avançar no sentido de conceituar efetivamente o abuso de poder econômico. De acordo com o autor Lauro Barreto⁵⁷, o abuso de poder econômico e político configura “um conjunto de condutas, algumas das quais definidas como crime, que atentam contra o interesse público de lisura das eleições, na medida em que agem em desfavor da liberdade de voto, comprometendo as condições igualitárias de disputa”.

Para o Tribunal Superior Eleitoral, a configuração do abuso de poder econômico exige a potencialidade de alterar o resultado da eleição. Importante ressaltar que a potencialidade é elemento intrínseco a qualquer forma de abuso, econômico ou político, isto é, práticas abusivas são aquelas que excedem o normal na utilização do poder econômico ou do poder de autoridade. De fato, não é ilícita a utilização do poder econômico nas campanhas eleitorais, tanto que o valor a ser gasto pelos candidatos é informado no pedido de registro e as contas são prestadas à Justiça Eleitoral, tendo limites fixados a cada eleição pelo TSE.

⁵⁴ Para la teoría democrática, el pueblo – como conjunto de ciudadanos – ejerce la soberanía que reside en la nación toda, y desde este punto de vista, es en sus decisiones en las que se encuentra el origen de toda autoridad. En otras palabras, la capacidad de mando del gobernante y su titularidad, emanan precisamente de que es el pueblo el que ha determinado que él se encuentre allí. (VIVANCO, Ángela. **Las Libertades de Opinión y de Información**. Santiago: Andrés Bello, 1992, p. 307).

⁵⁵ CHOMSKY, Noam. *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*. New York: Henry Holt and Company, 2006, p. 22.

⁵⁶ ALVES, Alaôr Caffé. **Estado e Ideologia: Aparência e Realidade**. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 195-196.

⁵⁷ BARRETO, Lauro. **Investigação judicial eleitoral e ação de impugnação de mandato eletivo**. 2. Ed. Bauru: Edipro, 1999. p. 43.

O que se veda é a utilização do poder econômico com intenção de desequilibrar a disputa eleitoral, o que ocorre de modo irregular, oculto ou dissimulado.⁵⁸ Por conta da noção de potencialidade – entendida por Emerson Garcia como a “probabilidade de que o ato tenha prejudicado a normalidade do pleito”⁵⁹ – o TSE afasta a configuração de abuso em condutas isoladas⁶⁰ e o distingue da captação ilícita de sufrágio.⁶¹

Para Frederico Franco Alvim, o emprego do abuso de poder:

Sem margem para dúvidas, uma constante indesejável no cenário eleitoral, na medida em que afeta a liberdade da escolha do eleitor e mina violentamente, a igualdade de oportunidades entre os candidatos, tornando complicado o atingimento de nível ótimo de legitimidade procedimental.⁶²

A noção de abuso, portanto, traduz a ideia daquilo que é contrário ao direito ou que exceda os limites e finalidades estabelecidos no ordenamento jurídico. Fala-se em abuso de direito quando alguém exercita um direito, mas em aberta contradição, seja com o fim a que esse direito se encontra adstrito, ou com o condicionamento ético-jurídico (boa-fé, bons costumes, etc.).⁶³

Experiências mostram que todo homem investido de poder está apto a abusar dele, inclusive, para conseguir vantagem⁶⁴, tal como enuncia a sentença: “*Power tends to*

⁵⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial. Ação de impugnação de mandato eletivo. Alegações de ilegitimidade ativa e irregularidade de representação da coligação que propôs a ação. Rejeição. Prova emprestada. Possibilidade. Abuso do poder econômico. Comprometimento da lisura e do resultado do pleito. Comprovação. Reexame de matéria fática. Agravo Regimental nº 4410/SP, Relator: Min. Fernando Neves da Silva. DJe 07/11/2003.

⁵⁹ GARCIA, Emerson. **Abuso de poder nas eleições**: meios de coibição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 18.

⁶⁰ A não-prestação, a apresentação tardia ou a rejeição das contas de campanhas, isoladamente, não caracterizam abuso de poder econômico segundo o TSE (acórdãos nos 15.940 de 14.10.99, 481 de 7.5.98 e 15.064 de 30.09.97). Mas um conjunto de irregularidades na arrecadação e aplicação de recursos (como nenhuma contribuição em cheque, falta de movimentação na conta bancária, baixa avaliação de aluguéis) consubstancia o abuso (Acórdão no 31, de 15.10.98). Disponíveis em: SALGADO, Eneida Desiree. A influência do poder econômico nas eleições e a impugnação de mandato. **Estudos Eleitorais**, v. 4, n. especial, p.42-56, 2009.

⁶¹ Entendimento exposto no Recurso Especial Eleitoral no 24.325, de Relatoria do Min. Caputo Bastos, julgado em 11.10.2004. Neste caso não se discute a potencialidade de alterar o resultado do pleito. A compra de um único voto configura captação ilícita e importa na cassação do registro ou do diploma. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial nº 24.325/BA, Relator: Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos. PSESS Publicado em Sessão, data 11/10/2004.)

⁶² ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2019, p. 173.

⁶³ MENDES, Antônio Carlos. Aspectos da ação de impugnação de mandato eletivo. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 331-342.

⁶⁴ No mesmo sentido, cite-se a doutrina de Montesquieu. (**O Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 1996. p. 42.)

corrupt, and absolute Power corrupts absolutely.”⁶⁵ Diante da ausência de temor pela penalidade ou sanção, difícil é a contenção dos mandatários, os quais, dependendo das circunstâncias fáticas, podem tentar auferir vantagem a todo custo.

Ensina Fávila Ribeiro que é mais adequado que exista previsão normativa de combate a toda e qualquer forma de abuso de poder, de modo que sua aplicação resulte de uma interpretação sistemática, já que nem mesmo o sentido literal das normas é capaz de inibir as diversas possibilidades de ilicitude eleitoral.⁶⁶ Entretanto, essa modalidade de interpretação sistêmica resulta num moralismo exagerado, que termina por destruir os parâmetros da legalidade e da segurança jurídica.

Tentar conter esses abusos faz parte da própria existência da Justiça Eleitoral, haja vista que foi pensada para combater a troca de proveito entre o poder público e os chefes locais. Reconhece-se que tal Justiça Especializada realiza através de seus qualificados servidores atividades administrativas muito importantes para o sucesso do pleito,⁶⁷ uma vez que existe a possibilidade da prática abusiva pelos particulares que querem ganhar a eleição e por parte de servidores públicos quando descumprem os mandamentos legais.⁶⁸

Pode-se dizer que o abuso de poder, dentro do microsistema e no processo eleitoral, é fenômeno contrário ao exercício pleno da própria cidadania, impeditivo de que o voto seja materializado de forma livre, consciente e seguido de fiscalização pelo eleitorado. O voto livre é a condição imperiosa para que o povo seja, verdadeira e autenticamente, o autor dos atos do poder público. Quando se pensa na defesa de eleições livres, está-se a falar de processo de escolha de representantes ausentes de práticas

⁶⁵ Trecho da carta enviada pelo Lord Acton, em 1887, para o Bispo Mandell Creighton da Inglaterra. WIKIPEDIA. Dictum de Acton. Disponível em: <http://es.wikipedia.org/wiki/Dictum_de_Acton>. Acesso em: 29 dez. 2019.

⁶⁶ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de Poder no Direito Eleitoral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 57.

⁶⁷ Embora montada em modelo tipicamente judiciário – estrutura, forma, pessoal, vestes talares e órgãos judiciários, (a tarefa da Justiça Eleitoral) é essencialmente administrativa, e só eventualmente jurisdicional. O processo eleitoral é um processo administrativo, e o que o singulariza é a unicidade do órgão administrativo executor e do órgão judiciário incumbido do seu controle judicial. (JARDIM, Torquato. **Direito Eleitoral Positivo**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1998, p. 40.)

⁶⁸ O ponto de intersecção das duas ciências está na necessidade de observância dos princípios e regras constitucionais, enraizados pela necessária conduta proba na Administração da res pública. A improbidade administrativa pode se identificar com eventual fraude eleitoral, afinal o dinheiro roubado ao povo, por via de corrupção passiva, é instrumento de que se utilizam para se perpetuarem no poder, mediante a compra de votos e a manutenção das máquinas políticas. (PINTO, Francisco Bilac Moreira. **Enriquecimento Ilícito no Exercício de Cargos Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 17.)

viciadas, buscando a intenção de auferir-se a representação da vontade popular, cujo maior compromisso deve ser mantido com sua própria consciência.⁶⁹

Conforme ensina José Jairo Gomes⁷⁰, como abuso de poder para o Direito Eleitoral compreende-se o mau uso de direito, situação ou posição jurídica com vistas a se exercer indevida e ilegítima influência em dada eleição. Para caracterizá-lo, fundamental é a presença de uma conduta em desconformidade com o Direito (que não se limita à lei, cumpre sempre recordar), podendo ou não haver desnaturamento dos institutos jurídicos envolvidos no evento. No mais das vezes, há a realização de ações ilícitas ou anormais, denotando mau uso de situações ou posições jurídicas, pode acontecer ainda através do mau uso de bens e recursos detidos pelo agente ou beneficiário ou a eles disponibilizados, isso sempre com o objetivo de se influir indevidamente em determinado pleito eleitoral.

José Jairo Gomes aduz que pode-se entender juridicamente que o abuso de poder é indeterminado, fluido e aberto; sua delimitação semântica, em regra, só pode ser feita na prática diante das circunstâncias que o evento apresentar. Portanto, em geral, somente as peculiaridades do caso concreto é que permitirão ao intérprete afirmar se esta ou aquela situação real configura ou não abuso de poder.

Assim, este tipo de abuso, em qualquer das suas modalidades, tem como objetivo impedir a concretização da tão sonhada e porque não dizer sempre buscada - verdade eleitoral, na lição do Min. Carlos Mario Velloso.⁷¹ Frederico Franco Alvim, aduz que existe o uso desmedido do poder em qualquer de suas modalidades no cenário político eleitoral brasileiro, o que deve ser impedido no plano fático, desde que sejam criadas condições a partir de comandos deontológicos no plano normativo, e devidamente punidas através de decisão judicial em caso de não cumprimento.⁷²

⁶⁹ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo?** A questão Fundamental da Democracia. Tradução de Peter Naumann. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 53.

⁷⁰ GOMES, José Jairo. Os bens jurídicos protegidos pelo art. 14, §9º, da constituição de 1988 e a revisão da decisão das urnas. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Abuso de poder e perda de mandato. **Tratado de Direito Eleitoral** Tomo 3. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 24.

⁷¹ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. A Reforma Eleitoral e os Rumos da Democracia no Brasil. *In*: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coord.). **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 9.

⁷² ALVIM, Frederico Franco. O Peso da Imprensa na Balança Eleitoral: Efeitos, Estratégias e Parâmetros para o Exame da Gravidade das Circunstâncias em Hipóteses de Uso Indevido dos Meios de Comunicação Social. **Resenha Eleitoral**, v. 20, n. 2, mai., 2017, p. 38. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3741>. Acesso em: 04 out. 2019.

Levando-se em consideração que o processo eleitoral sempre legitima e possibilita a eleição dos mandatários, o abuso de poder em qualquer uma de suas formas - conforme conceitua Gonçalves⁷³: abuso do poder econômico que subdivide-se em (i) uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico; (ii) abuso do poder de autoridade; (iii) utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social; abuso do poder político, o abuso no uso dos meios de comunicação social e o abuso do poder religioso - sempre será objeto da acuidade da Justiça Eleitoral, consistindo em obstar ou macular o caráter genuíno da participação livre dos eleitores no processo eleitoral, com repercussões individuais ou sistêmicas.

Conforme instrui Renato Ribeiro de Almeida, Juacy dos Santos Loura Júnior e Arthur Bezerra de Souza Júnior, ao abordarem o abuso de poder de forma geral:

Apresenta-se como axioma que a finalidade do voto não pode ser deturpada, pois ocasiona uma incompatibilidade com a essência dos ideais democráticos que exprimem a certeza que as diretrizes políticas da sociedade devem ser tomadas pelos próprios cidadãos. Quando ocorre abuso de poder econômico, torna-se clara a manipulação dos eleitores e a violação da liberdade de sufrágio. Historicamente, a legislação eleitoral tem como um dos principais focos coibir o abuso de poder econômico nas eleições. Trata-se de postulado sobre a necessidade da paridade de armas da disputa.⁷⁴

O abuso de poder é algo nefasto e nessa perspectiva, quando esse mal passa a ser banalizado ou não combatido da forma como deveria - diante da falta de transparência no acompanhamento do financiamento direcionado ao pleito eleitoral, pelos hiatos legislativos e pela falta de modelos nas punições do Poder Judiciário - existe a partir daí, por óbvio, o fomento de uma afinidade corrompida entre os candidatos e o poder econômico que os financia, derivando em explícito desrespeito à Constituição econômica.

Assunto que ainda enseja dissensão em virtude de inexistir balizas normativas, incide sobre a compreensão acerca do entendimento do que vem a ser processo eleitoral. Essa alteração tem grande acuidade no mundo eleitoral porque recomenda a jurisdição para decidir os conflitos de interesse e orientar acerca de eventuais ilicitudes quanto a determinados fatos. Tornar diminuto o lapso eleitoral, especialmente aquele que diz

⁷³ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 296-300.

⁷⁴ ALMEIDA, Renato Ribeiro de; LOURA JÚNIOR, Juacy dos Santos; SOUZA JÚNIOR, Arthur Bezerra de. As ingerências do Estado sobre o abuso de poder religioso durante as campanhas eleitorais. *In*: GUNDIM, Wagner Wilson Deiró (Coord.); LORENCINI, Bruno César; ARAUJO JÚNIOR, Edson Joaquim Raimundo de; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos; ARIS, Thalita Abdala (Org.). **Temas contemporâneos de direito constitucional**. Londrina: Thoth, 2020, p. 187.

respeito à campanha, encerra-se como expediente ilógico, em virtude de que o atual verbete do art. 36-A da Lei das Eleições trazido pela minirreforma eleitoral da Lei 13.165/2015, autoriza que vários atos venham a ser realizados, inclusive, sob o olhar fiscalizatório da própria Justiça Eleitoral.⁷⁵

Fomentar o princípio da anualidade para abranger o tempo até em um ano antes da eleição, de igual forma não parece ser razoável e tampouco ser a solução mais acertada, porque deve ser reconhecido que haverá um lapso de tempo extenso sem consequências na campanha. Assim sendo, a mais indicada solução seria determinar o período eleitoral como o marco temporal que começa no início do ano eleitoral e se estende até o dia das eleições. Dessa forma, todos os atos do período abrangido passam a ser vigiados pela Justiça Eleitoral visando a garantia da probidade do pleito, retirando-se daí qualquer agressão à hipoteca jurídica.⁷⁶

Quanto a ocorrência de punição ao mesmo fato jurídico, deve ser dito que no sistema eleitoral, assim como no direito penal clássico, vige o mesmo princípio que impede a ocorrência do *bis in idem*⁷⁷, ou seja, um mesmo fato jurídico adstrito às mesmas circunstâncias fáticas apenas pode ser imputado a uma mesma espécie ou tipo penal, pois, caso contrário, ocorreria uma dupla punição tendo em conta um mesmo fato. Obviamente que não se enquadra nessa hipótese quando há sanções provenientes de outras instâncias que têm o escopo da defesa de bens jurídicos diversos, ostentando autonomia e podendo sofrer sanções outras em virtude dessa razão.

⁷⁵ Art. 36-A da Lei nº 9.504/1997: Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: I - a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; II - a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; III - a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos; IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos; V - a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais; VI - a realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias; VII - campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei.

⁷⁶ Art. 16 da Constituição Federal de 1988: A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

⁷⁷ Refere-se, no âmbito jurídico, à repetição de um julgamento, sendo o réu julgado novamente pelo mesmo crime, ou fato. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/bis-in-idem/>. Acesso em: 10 out. 2019.

Esse princípio da proibição do *bis in idem* se constitui como direito fundamental do cidadão ao impedimento de uma multiplicidade de consequências que nascem a partir de uma só conduta e vigorando sob os mesmos fundamentos.⁷⁸ No que diz respeito à identidade de fundamentos, consoante lição de Tomás Campos de que esta diz respeito aos bens jurídicos abarcados, citando como exemplo, se o cidadão lesiona ou põe em perigo vários bens jurídicos não há identidade de embasamento, ensejando a aplicação de uma penalidade para cada respectivo bem jurídico conspurcado.⁷⁹ Nessa senda, conforme abrevia em simbologia Clares Muñoz, o tocar de uma tecla de piano proporciona um único som, então, apenas um fato jurídico deve ocasionar uma só implicação jurídica posta pelo Direito.⁸⁰

Contudo, conforme lição de Walber Agra⁸¹, se equivoca o Tribunal Superior Eleitoral, quando despreza a observância ao princípio do *ne bis in idem* e utiliza o mesmo fato jurídico para atribuí-lo a mais de uma conduta, ou seja, o mesmo fato de uma captação ilícita de sufrágio (ou compra de votos como é conhecido no campo cível ou corrupção eleitoral no campo penal) por exemplo, pode servir para fomentar três ações distintas de cunho cível e penal, a saber: representação pelo art. 41-A da Lei 9.504/97, Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) por abuso do poder econômico e ação penal pelo crime descrito no art. 299 do Código Eleitoral, consoante jurisprudência iterativa do TSE⁸². Dessa forma, seja no campo cível-eleitoral ou criminal-eleitoral, redundando na prática que um mesmo fato ilícito, ou tido por irregular subsumido a alguma norma, seja enquadrado em várias tipologias de abuso de poder, a jurisprudência⁸³ da Justiça Eleitoral

⁷⁸ SABOYA, Keity. **Ne Bis in Idem: História, Teoria e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 153-154.

⁷⁹ CAMPOS, Tomás Cano. *Non Bis in Idem: Prevalencia de La Via Penal y Teoría de Los Concursos en el Derecho Administrativo Sancionador*. **Revista de Administración Pública**, n. 156, sep./dec., 2001, p. 195-196.

⁸⁰ MUÑOZ CLARES, José. **Ne Bis in Idem y Derecho Penal: Definición, Patología y Contrarios**. Murcia: Editora DM, 2006, p. 259.

⁸¹ AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico, financiamento eleitoral e não concretização da constituição econômica*. 2018. 464 f. (Livre docência em Direito) - Universidade de São Paulo (USP), 2018.

⁸² [...] AÇÃO PENAL. ARTS. 299 CÓDIGO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ART. 41-A DA LEI Nº 9.504/97. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. TRANCAMENTO. FALTA DE JUSTA CAUSA. NÃO OCORRÊNCIA. 1. Ante a independência das instâncias criminal e cível-eleitoral, o processamento de ação penal com base no art. 299 do Código Eleitoral, em razão da improcedência de ação eleitoral por suposta compra de votos - art. 41-A da Lei nº 9.504/97, ao contrário do que afirma o impetrante, não viola o princípio do *bis in idem*. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Habeas Corpus nº 7228, Relatora Min. Luciana Lóssio, Publicação: DJE, Tomo 222, Data 24/11/2015, Página 195/196).

⁸³ [...] A jurisprudência interativa deste Tribunal fixou-se no sentido de que não ocorre *bis in idem* se um mesmo fato é analisado e sancionado por fundamentos diferentes - como na presente hipótese, em que o ocorrido foi examinado sob o viés de propaganda eleitoral extemporânea e de conduta vedada. Precedente.

avança no sentido de processar esse mesmo fato sob vários tipos de ação, quando se visa discutir o abuso, em especial na modalidade do poder econômico.

Destarte, é imperioso nortear as diferenciações entre as modalidades de abuso que proporcionam o poder econômico como seu atributo certo, usando-o no sentido de dar enfoque equivocado aquilo que entendeu o povo e conceder benefícios aos seus candidatos, involuntariamente da harmonia destes com os pleitos da sociedade. Em virtude de não existir parâmetros protegidos para essa ação, acaba-se por utilizar o fundamento legal e os precedentes jurisprudenciais, que, apesar de demonstrarem situações tida por análogas sem base, incoerentes e até mesmo conflitantes, puxam para dividir o espectro legal de cada um dos modelos de abuso de poder. Todavia, por infelicidade, a doutrina tem um longo caminho a trilhar no sentido de consolidar uma linha de raciocínio lúcida e sistêmica.

Por oportuno, pode-se enfatizar que o uso abusivo do poder econômico ecoa com resultados na seara penal, eleitoral, constitucional, administrativa e civil. Sendo certo que o legislador pátrio, conscientemente ou não, elegeu por confiar impedir a utilização irregular do poder econômico sancionando múltiplas probabilidades de sua incidência. Em outras palavras, preferiu-se não somente por penalizar o seu abuso, de forma universal, mas igualmente, através da individualização de cada um desses comportamentos, por sancionar cada um. A proliferação desses verbetes sancionadores de irregularidades originários do poder econômico é sem dúvida uma forma de dar vazão a efetividade desses tipos legais.

Para encerrar este tópico, ainda que não seja o objeto de estudo o que diz respeito às questões relativas as inelegibilidades⁸⁴ constitucionais ou infraconstitucionais, é imperioso observar para fins de conclusão do ponto, que existem inelegibilidades que são erigidas e correlacionadas de forma direta com algum tipo de modalidade de abuso de

(BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RO nº 643257/SP. Relatora: Min. Fátima Nancy Andriahi. Julg.: 22/03/2012. DJE: 02/05/2012) Precedentes. 7. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RESpe. nº 22033 - Oriximiná/PA. Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, Julg.: 17/10/2017. DJE: 17/11/2017).

⁸⁴ No conceito de Wilson Roberto: Vale dizer que esta consiste na ausência de capacidade eleitoral passiva, ou seja, da condição própria de ser candidato e, conseqüentemente, de poder receber votos, constituindo-se, portanto, em condição obstativa ao exercício passivo da cidadania. Sua finalidade é proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta, conforme expressa previsão constitucional (art. 14, § 9º) (GARCIA, Wilson Roberto Barbosa. **Da "inelegibilidade"**. DireitoNet, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2169/Da-inelegibilidade>. Acesso em: 19 fev. 2020).

poder, a exemplo do que contido na alínea “d”, I, art. 1º, da Lei Complementar nº 64/90, que afirma serem “inelegíveis para qualquer cargo os que tenham contra si representação julgada procedente em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político”, sendo de grande importância a consciência de que o abuso de poder em qualquer uma de suas modalidades, mas no caso em especial, na forma do poder econômico, gera consequências com sanções graves àqueles que, porventura, se valerem da utilização ou seja beneficiado por alguma modalidade de abuso.

1.3 PODER ECONÔMICO X ELEIÇÕES

O tema de financiamento eleitoral está no centro de preocupação das atuais democracias. A influência do dinheiro na formação dos Poderes Legislativo e Executivo e igualmente nas agremiações políticas no Brasil em anos não eleitorais (ímpares) e principalmente nos anos eleitorais (pares), sempre está na berlinda como matéria importante de discussão. Deste modo, não se pode pensar em eleições em qualquer parte do mundo sem que, de forma inexorável, também não se discuta sobre poder econômico, já que este é o incremento maior para o fomento do jogo eleitoral.

O poder econômico é instrumento imperioso ao processo eleitoral, especialmente quanto à necessidade de divulgação das propostas dos pré-candidatos⁸⁵ e dos candidatos propriamente ditos que podem fazer campanha a partir do dia 16 de agosto do ano da eleição⁸⁶ a fim de possibilitar uma maior amplitude do debate político. A utilização de recursos financeiros e, conseqüentemente, do uso lícito (e não do abuso) do poder econômico dentro de uma campanha eleitoral com balizas definidas pela Lei Maior e as demais leis do microsistema eleitoral, nada tem de anormal ou ilegal, ao contrário, é essencial e faz parte desse jogo político, porque não existe campanha eleitoral sem custo, aliás, é inegável que a democracia tenha um custo, conforme assegura Ana Cláudia

⁸⁵ Na forma do artigo 36-A da Lei 9.504/97:

Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet.

⁸⁶ Pela dicção do artigo 36 da Lei 9.504/97: A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.

Santano⁸⁷, isto é fato e não há como tentar deturpar tal assertiva. Para André Lemos Jorge e Michel Bertoni Soares⁸⁸:

[...] no caso brasileiro, os partidos políticos, responsáveis por filtrar as opiniões e anseios dos grupos sociais, necessitam de recursos tanto para manter suas atividades ordinárias, desvinculadas dos pleitos eleitorais – tais como divulgar suas plataformas e obter novos filiados –, quanto para participar das eleições. E os candidatos também precisam de recursos para suas campanhas.

No Brasil, como já defendido pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) (em campanha nacional da entidade no ano de 2014⁸⁹), nas sociedades de massas o sucesso nas eleições depende, em boa parte, da realização de campanhas que tendem a envolver um custo econômico elevado. As chances de êxito dos candidatos nos pleitos eleitorais estão geralmente condicionadas à divulgação do seu nome e imagem entre o eleitorado, o que envolve gastos expressivos com a produção de material de propaganda, aquisição de espaço na mídia, contratação de cabos eleitorais, realização de eventos públicos e aluguel de imóveis e veículos, dentre outras inúmeras despesas. Esta dinâmica do processo eleitoral torna a política extremamente dependente do poder econômico, o que se afigura nefasto para o funcionamento da democracia.

Para o Conselho Federal da OAB⁹⁰, a excessiva infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções. Para a Entidade, os fundamentos para a declaração de inconstitucionalidade via Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4650 são: (i) que as empresas não se enquadram no conceito de “povo” encartado na Constituição da República Federativa do Brasil em seu parágrafo único do artigo 1º⁹¹; (ii) a legislação que regula o financiamento de campanhas eleitorais proibia que associações e clubes de futebol, recebendo ou não subsídios públicos, não podem participar diretamente da vida política nacional, logo, a pessoa jurídica está no mesmo pé de igualdade que as demais

⁸⁷ SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política**: Teoria geral e experiências no direito comparado. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016, p. 37.

⁸⁸ JORGE, André Guilherme Lemos; SOARES, Michel Bertoni. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas. A influência do poder econômico sobre a democracia. **Revista de informação legislativa**, v. 54, n. 216, p. 87-104, out./dez. 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/536851>. Acesso em 20 fev. 2020.

⁸⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha. *In*: ARANTES, Aldo et. al. (Org.). **A OAB e a Reforma Política Democrática**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014, p. 14.

⁹⁰ SOUZA NETO, loc. Cit.

⁹¹ Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

empresas; (iii) a proteção deficiente da legitimidade das eleições advinda do grande vulto de doações financeiras feitas pelas empresas, disfarçadas de doações lícitas; (iv) que a Constituição Federal fez a escolha de qual pessoa jurídica de direito privado pode participar do jogo político, como sendo exclusivamente e somente os partidos políticos; (v) a permissão da participação censitária das pessoas jurídicas no processo democrático fere a igualdade política entre os cidadãos e entre os candidatos e os partidos políticos. Tais fundamentos constaram da sustentação oral feita pelo então presidente do CFOAB, Marcus Vinícius Furtado Coelho, no dia 17 de novembro de 2015, quando do início do julgamento da referida ADI nº 4650⁹² perante o Supremo Tribunal Federal.

Pelo princípio da dialeticidade, imperioso trazer à lume, ainda que de forma sintética, o contraponto aos argumentos desta ADI, defendido por Ana Cláudia Santano⁹³, para quem a pessoa jurídica não pode ser vista e analisada para a exclusão da participação do jogo da política tão somente pela dimensão do parágrafo único do artigo 1º da CRFB. Para a autora em questão (em 2015), não parecia razoável discutir e pretender medidas de proibição das doações realizadas por pessoas jurídicas.

No que concerne a uma das vertentes da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650-DF, já advertia Ana Cláudia Santano⁹⁴:

[...] As expectativas depositadas sobre esta decisão são muitas e vão desde um maior equilíbrio de forças econômicas nas campanhas, até a diminuição de casos de corrupção. Teme-se que a discussão está sendo bastante simplista frente a um problema tão complexo, e que ignorar diversos elementos que não estão sendo devidamente abordados pode acarretar em graves consequências a longo prazo. Somente cabe lembrar que este debate já foi realizado em outro momento político importante que foi nas eleições de Fernando Collor de Mello e o seu impeachment. E o resultado foi pela permissão das pessoas jurídicas em realizar doações, já que era uma realidade incontestável.

Corroborando esta fala, Jeffrey Milyo⁹⁵ aduz que o papel dos recursos econômicos na política é ambíguo e por isso as reformas das leis que se relacionam ao tema não podem

⁹² COELHO, Marcus Vinícius Furtado. 1 vídeo (16 min.). **Sustentação oral do presidente nacional da OAB na ADI 4650**. Publicado pelo canal OAB Nacional, 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=55P4cOynIMk>. Acesso em: 09 fev. 2020.

⁹³ SANTANO, Ana Cláudia. Menos proibições e mais transparência: as (falsas) promessas sobre a vedação de doações de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais. *In*: AIETA, Vânia Siciliano; BORGES, Marcelle Mourelle Perez Diós (Coord.). **Estudos em homenagem ao Professor Pier Luigi Petrillo**. Cadernos da Escola Superior de Direito Eleitoral (ESDEL). Juiz de Fora: Editar. 2015, p. 199-200.

⁹⁴ SANTANO, loc. Cit.

⁹⁵ MILYO, Jeffrey. The Political Economics of Campaign Finance. **The independent Review**, v. 3, n. 4, p. 541-545, mar./abr./maio. 1999.

ser analisadas sem um diagnóstico do seu impacto e das possíveis mudanças que produzem no sistema democrático.

Complementando os demais argumentos da causa de pedir e o objeto da referida ADI, refere-se que houve pedido expresso na exordial para: (i) fosse fomentada a liberdade de incentivo financeiro a candidaturas e (ii) o respeito à proporcionalidade orçamentária dos candidatos a cargos públicos, foram essas duas medidas pleiteadas na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, que será abordada mais amiúde em capítulo próprio, a ADI que tinha como pedido central a proibição de doação de pessoas jurídicas para candidatos e partidos políticos e com tais requerimentos postos acabou por ser acolhida pelo Supremo Tribunal Federal em 2015.

Hodiernamente a sociedade está cada vez mais capitalista, haja vista que a livre iniciativa configura-se como um de seus alicerces constitucionais, tolher a participação do poder econômico no processo político revela-se, de forma bem clara, uma tomada de posição estranha e como chamam os ingleses: pode ser considerado como *point outside the curb*⁹⁶, para a atual realidade, como se apenas o fator da vontade humana tivesse capacidade de transformá-la.

Assim, do que narrado, bem se amolda ao entendimento de Jairo Nicolau⁹⁷ quando alude que só têm condições de arrecadar recursos nos meios empresariais candidatos com o mínimo de chance eleitoral, podendo desta forma realizar “uma campanha minimamente competitiva”, o que continua a ser uma verdade, contudo, o apoio financeiro antigamente feito pelas empresas, atualmente deve ser buscado na pessoa física do dono da empresa mas não naquela, com vistas a apoio de candidatos com o mínimo de chance na corrida eleitoral.

O fenômeno do poder econômico mostra-se como uma constatação fática incontroversa das relações produtivas, sendo o resultado da própria infraestrutura do sistema capitalista. A CRFB em seu art. 173, §4º placita de forma bem eloquente que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que tenha intenção de dominar mercados, eliminar a concorrência ou aumentar arbitrariamente os lucros.⁹⁸ O que se vê erigido na

⁹⁶ Traduzido como “*um ponto fora da curva*” através do site: <https://www.linguee.pt/portugues-ingles/traducao/%C3%A9+um+ponto+fora+da+curva.html>. Acesso em: 09 fev. 2020.

⁹⁷ Jairo Nicolau, **Notas sobre as eleições de 2002 e o sistema partidário brasileiro**. In: Cadernos Adenauer, ano IV, n. 1, São Paulo: Editora Konrad, 2003, p. 14.

⁹⁸ Art. 173, § 4º, da Constituição Federal de 1988: “[...] lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.”

Lei Maior leva a conclusão que o poder econômico não é a questão, ele em si mesmo não é o mal, mas sim sua atuação de forma abusiva e excessiva que deve ser reprimida, principalmente no que concerne à obtenção de controle de setores do mercado. O problema vai se agravando de forma ainda mais insidiosa quando se busca aliar ao poder econômico o controle do poder político, e é isso que a legislação quis e quer vedar.

O poder econômico é também um fenômeno intrínseco a própria vida em sociedade do homem e por conseguinte desde há muito não se pode negar sua existência na história da humanidade, desde o surgimento da apropriação particular. Deriva da centralização de valores monetários sob o comando de mínimos agentes, o que ocasiona, em virtude desse poder financeiro nas mãos de poucos, a imposição de suas vontades contra outrem.⁹⁹ Numa abrangência especificamente econômica, pode-se entender que ele materializa um contraste na distribuição e na apropriação de recursos, trazendo possibilidades produtivas que podem entusiasmar as normas no mercado.¹⁰⁰

Inclusive, é dessa forma que entende Isael Vaz, ao conceituar o poder econômico como a concentração de forças produtivas que podem atribuir uma conduta.¹⁰¹ Nessa mesma linha, Fábio Nusdeo avalia que o poder econômico versa na capacidade, natural ou fictícia, que tem a pessoa de tomar decisões que levarão outras pessoa a se subsumir a elas.¹⁰² Imperioso aduzir que para Norberto Bobbio, dando enfoque ao aspecto consequencialista, o poder econômico baseia-se na utilização de certos domínios, imperativos ou tidos como tal, numa situação de insuficiência no mercado, para induzir a determinada conduta aqueles que não os possuem esse bem.¹⁰³

De toda forma, goste-se ou não, devemos considerar que o poder econômico é influente nos resultados das eleições em todo o mundo, pode-se dizer claramente que não há democracia sem partidos políticos e não pode haver partidos sem os recursos

⁹⁹ VAZ, Isabel. **Direito Econômico da Concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 93.

¹⁰⁰ CARVALHOSA, Modesto. **Poder Econômico: Fenomenologia - Seu Disciplinamento Jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967, p. 2.

¹⁰¹ VAZ, op. Cit.

¹⁰² NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 277.

¹⁰³ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. Ed. v. 1. Brasília: Editora UnB, 1998, v. 1, p. 955.

necessários para mantê-los, nem campanhas eleitorais eficazes sem recursos para produzi-las, é o que ensina Nassmacher.¹⁰⁴

A CRFB, ao insculpir causas impeditivas à capacidade eleitoral passiva (o que se entende como o direito de ser votado, de ser candidato), denominadas de inelegibilidades, determinou que seria através de Lei Complementar, lei(s) essa(s) que fixaria(am) outras causas de inelegibilidade além, obviamente, daquelas já previstas no texto constitucional (art. 14, § 9º), de forma a proteger: (i) a probidade administrativa; (ii) a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato e (iii) a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta¹⁰⁵.

O que se extrai do texto constitucional citado é que há o reconhecimento dos impactos deletérios e perniciosos que o poder econômico pode trazer à normalidade e à legitimidade das eleições, e portanto, tratou de traçar diretriz à legislação infraconstitucional para que não apenas o abuso do poder econômico (e os demais ilícitos deste mote), mas também a sua influência, sejam reprimidos a fim de proteger a isonomia de chances dentro de um processo eleitoral.

Todavia, é importante ressaltar conforme leciona Pedro Henrique Távora Niess¹⁰⁶:

[...] não condena a Constituição a influência do poder econômico no pleito eleitoral. O exercício do poder é lícito, tanto que é regulado. É a má influência, a excessiva intervenção do poder econômico que deve ser coibida: recusa-se a sua influência na normalidade e legitimidade das eleições.

A concepção de abuso traduz a ideia daquilo que é contrário ao direito, ou aquilo que excede os limites e finalidades estabelecidos no ordenamento. Sobre o abuso, fala-se em abuso de direito quando alguém exercita uma prerrogativa (que possui de forma

¹⁰⁴ NASSMACHER, Karl-Heinz. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. *In*: AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (Edt.). **Funding of Political Parties and Election Campaigns**. Stockholm: Internacional DEA, 2003, p. 4.

¹⁰⁵ Art. 14 da Constituição Federal, Cap. IV:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

¹⁰⁶ NIESS, Pedro Henrique Távora. **Ação de impugnação de mandato eletivo**. Bauru, São Paulo: Edipro, 1996, p. 24.

legítima, mas que há exagero no gozo ou na forma de utilizar), mas em aberta contradição, seja com o fim a que esse direito se encontra adstrito ou com o condicionamento ético-jurídico (boa-fé, bons costumes, etc.).¹⁰⁷

Como medida didática, é possível contextualizar a ideia de Fernández Ruiz, o qual propõe um esquema básico para a compreensão do funcionamento do abuso de poder na perspectiva dos processos eleitorais. Adaptados para o plano eleitoral os elementos que para o autor mexicano caracterizam as relações de influência (sujeitos, objeto e fundamento), sugere-se que nesse âmbito de estudo as relações de poder assumem uma estrutura triádica.¹⁰⁸

Quanto ao termo influência, de acordo com o Promotor de Justiça Eleitoral Decomain, significa interferência ou, ao menos, possibilidade de ingerência de um determinado fenômeno em outro:

Há influência de um fenômeno sobre outro quando o primeiro interfere, em maior ou menor extensão, na produção do segundo. A palavra influência, aqui, como se verifica, tem conotação que se aproxima da expressão “nexo de causalidade”. Influir é interferir, podendo produzir um determinado fenômeno ou podendo modificá-lo.¹⁰⁹

Para Joel José Cândido, entretanto, o “uso” do poder é lícito e em nenhum momento é vedado pela legislação, desde que seja exercido com observância da lei e por quem possa exercê-lo, ou seja, o eleitor, os partidos, coligações e os candidatos:

O ilegal é o “abuso” de poder que se caracteriza pelo excesso ou demasia com que esse poder (seja econômico, político ou de autoridade) é exercido, buscando benefícios eleitorais, deturpando o processo eleitoral e influenciando em seus resultados naturais.¹¹⁰

Nos regimes democráticos é fundamental que a disputa eleitoral seja norteadada por princípios que propiciem um tratamento equânime e o mais isonômico possível aos candidatos, devendo ser constantemente protegidos pela legislação e pela atuação dos órgãos de controle do processo eleitoral, conforme aponta o Ministro Luiz Fux:

¹⁰⁷ MENDES, Antônio Carlos. Aspectos da ação de impugnação de mandato eletivo. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 331-342.

¹⁰⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Tratado de Derecho Electoral**. Ciudad de México: Porrúa. 2010, p. 14

¹⁰⁹ DECOMAIN, Pedro Roberto. Influência do Poder Econômico e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais. Resenha eleitoral, Nova Série, v. 13, 2006. Atualizado e revisado em outubro de 2015. Disponível em: https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/ejesc/documentos/Artigo_Decomain.pdf. Acesso em: 19 dez. 2019.

¹¹⁰ CÂNDIDO, Joel José. **Inelegibilidades no Direito brasileiro**. Bauru: Edipro, 1999, p. 337.

[...] a centralidade da igualdade de oportunidades decorre de ser ela um pressuposto para uma concorrência livre e equilibrada entre os competidores do processo político, motivo por que a sua inobservância não afeta apenas a disputa eleitoral, mas amesquinha a essência do próprio processo democrático.¹¹¹

Esse mesmo regime democrático reconhece aos postulantes a cargos eletivos o direito de divulgar suas ideias e difundir sua candidatura ao corpo de eleitores, arrecadando, para tanto, recursos que serão empregados nesta divulgação. Esse procedimento, entretanto, deve situar-se dentro dos parâmetros previstos pela legislação eleitoral, constituída por um conjunto de regras que tem por finalidade assegurar um mínimo de igualdade entre os competidores de cada processo eleitoral.

Essa possibilidade do uso do poder econômico nas eleições advém e está particularmente jungida ao financiamento privado das campanhas eleitorais.¹¹² O que antes do resultado da ADI 4650, outros números em maior escala apareciam para fomentar candidaturas políticas, conforme se verá adiante.

Já a parcela de doações privadas de financiamento eleitoral remanescente ao financiamento público, está atualmente concentrada apenas em doações de pessoas físicas e em recursos dos próprios candidatos (o que o direito eleitoral intitulou de autofinanciamento e que teve mudança no seu percentual em 2019, conforme será visto no item 5.3), tendo em vista a proibição de doação por pessoas jurídicas a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, ratificada pelo Congresso Nacional, por ocasião da edição da Lei nº 13.165 de 2015 e por força de veto presidencial de artigo de lei que visava autorizar a continuidade de doação por pessoas jurídicas somente a partidos políticos, consoante se verificará mais a frente.

O ponto central da questão debatida pela Corte Suprema no julgamento paradigmático da ADI 4650 foi se o texto constitucional (parágrafo único do artigo 1º)

¹¹¹ FUX, Luiz. *Princípios de Direito Eleitoral*. NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coord.). *In: Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016.

¹¹² DECOMAIN, Pedro Roberto. *Influência do Poder Econômico e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais*. **Resenha eleitoral**, Nova Série, v. 13, 2006. Atualizado e revisado em outubro de 2015. Disponível em: https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/ejesc/documentos/Artigo_Decomain.pdf. Acesso em: 19 dez. 2019.

vedaria a participação das pessoas jurídicas no financiamento de candidatos e partidos políticos, quando do momento das eleições.

Já houve época na qual o legislador brasileiro optou pela proibição bem explícita das doações de pessoas jurídicas (e deixou isso consignado na Lei nº 5.682/71, a qual proibia que empresas destinassem recursos a agremiações partidárias e candidatos). Entretanto, os escândalos de corrupção que envolveram a campanha eleitoral presidencial (que veio à tona quando do exercício do mandato do presidente Fernando Collor de Mello), resultou na instituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito e mais tarde, mesmo com a renúncia¹¹³ de Collor (em carta datada de 29 de dezembro de 1992, um dia antes da sessão de julgamento perante o Senado Federal marcada exclusivamente para esse fim), votou-se o seu *impeachment*, tornando-se ele o primeiro presidente da República apeado do poder, que havia sido eleito pelo voto direto após o regime militar no Brasil. Teve como questão central de sua renúncia escândalos e atividades irregulares de seu tesoureiro de campanha, Sr. Paulo César Farias¹¹⁴ - “o PC Farias”. As doações ilegais e o tráfico de influência entre financiadores e governo, trouxeram a convicção na oportunidade de que a proibição do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas não deveria ser uma alternativa eficiente para combater a inevitável presença do poder econômico nas eleições, daí renasceu com maior força e apoio no Congresso a necessidade de se normatizar a doação por empresas para as campanhas eleitorais de partidos e candidatos dos anos que se seguiriam.

O resultado ao qual chegou a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), foi no sentido de que seria imprescindível haver a legalização das doações empresariais, como forma de moralizar e conferir maior transparência ao financiamento das campanhas eleitorais, afirmando-se que a lei então vigente seria cínica, irreal e excessivamente rigorosa. Reagindo aos escândalos citados¹¹⁵, portanto, o legislador brasileiro modificou radicalmente as normas de financiamento para doações pelo setor privado, o que resultou

¹¹³Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/20-anos-do-impeachment> Acesso em: 18 fev. 2020.

¹¹⁴ BLUME, André. **Por que Collor sofreu impeachment?** ONG Politize!, 22 de set. de 2015. Disponível em: <https://www.politize.com.br/impeachment-collor-porque-sofreu/> . Acesso em: 03 jan. 2020.

¹¹⁵ O escândalo Collor-PC descortinou que as pessoas jurídicas tinham se tornado a principal fonte de financiamento das disputas eleitorais no final dos anos 1980, ainda que se tivesse uma legislação que explicitamente proibia doações de empresas. Assim, a arrecadação ilegal de recursos de campanha de empresas teve continuidade na arrecadação de subornos em troca de apoio para fechamento de contratos com o governo. Desde o escândalo Collor-PC, temos a ideia de que muitos outros se seguiram e envolveram de um lado o financiamento de campanhas e, do outro, fornecedores de obras e serviços ao governo.

na edição das Leis temporárias nº 8.713/1993 e 9.100/95 que regeram, respectivamente, as eleições de 1994 e 1996, e liberaram naqueles dois pleitos, doações políticas por empresas privadas para o custeio do financiamento eleitoral, sistemática que foi mantida pela Lei nº 9.096/95 - Lei dos Partidos Políticos - e posteriormente também pela Lei nº 9.504/97 - Lei das Eleições -, essas últimas atualmente vigentes.

Nas referidas leis, algumas limitações preexistentes, pontuais a pessoas jurídicas, foram mantidas. Pode-se aduzir que o legislador manteve os vetos a possibilidade de doações por sindicatos e organizações representativas do setor privado, bem como a entidades estrangeiras e empresas que dependem de licenças ou permissões (concessões) do Estado ou recebiam subsídios do Poder Público. Posteriormente, seriam proibidas doações por entidades beneficentes e religiosas, também entrou no rol as de utilidade pública e esportivas que recebessem recursos públicos.

Uma novidade muito importante vinda com as referidas leis refere-se à prestação de contas e à divulgação pública de dados de financiamento eleitoral. Antes do período de reformas nos idos da década de 90, os partidos prestavam contas de forma rudimentar, bem sumária e superficial sobre suas finanças, sendo certo que a informação acerca desses gastos ficava adstrita tão somente à Justiça Eleitoral. O acesso público de tais dados não era previsto em lei. Pode-se dizer que as alterações introduzidas no ordenamento jurídico eleitoral pelo legislador durante os anos 1990 e sua regulamentação pelo Tribunal Superior Eleitoral através de resoluções dariam um novo rumo e mudariam de forma bem consistente todo o conjunto.

Como resultado, isto é, a normatização da possibilidade de doação de recursos financeiros para campanhas de partidos e candidatos, o que se viu nas eleições subsequentes foi uma avalanche de recursos empresariais declarados nas contas de candidatos e de agremiações partidárias, a ponto de no pleito de 2014, conforme análise de várias prestações de contas encaminhadas à Justiça Eleitoral, as doações de pessoas jurídicas representarem aproximadamente 73% (setenta e três por cento) do total de recursos financeiros aplicados nas campanhas naquela eleição, conforme será adiante demonstrado.¹¹⁶

¹¹⁶ Informação obtida por meio da análise do Repositório de Dados da Justiça Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 01 dez. 2019.

Ousa-se aduzir que o realce mais relevante quanto a modalidade de doação da pessoa jurídica a candidatos e partidos, sob o aspecto negativo, diz-se que é exatamente um certo abandono à proibição de doações por empresas privadas. Havendo um “liberou geral”, já que a possibilidade de doações empresariais foi bastante ampla, haja vista que não foi introduzido nenhum mecanismo de teto nominal para as contribuições do setor privado em favor do financiamento eleitoral em geral, nem para as doações para candidatos específicos, sendo certo que houve vinculação ao poderio econômico dos doadores que, conforme será visto, não os igualam, muito pelo contrário, acabou tornando-os por lei, desiguais. A influência negativa do poder econômico que antes era proibida acabou sendo institucionalizada.

De forma mais abstrata, o poder econômico pode ser apreendido como uma modalidade de predomínio e autoridade sociopolítica exercida por determinadas pessoas, individuais ou coletivas, físicas ou jurídicas que detém muitos recursos financeiros.

O clássico abuso de poder econômico pode ser exercido pelos mecanismos antigos do mercado, como a influência sobre mananciais de matéria-prima, o privilégio exclusivo de produto ou essa mesma exclusividade no que toca a determinada tecnologia. Na seara política ele pode ser observado no norteamento dos interesses negociais do Estado, guiando suas ações por meio das determinações legais da constituição econômica.¹¹⁷

De acordo com a teoria neoclássica, a basilar modalidade de amostra do poder econômico nos mercados está no poder discricionário de exasperar os preços por meio do abaixamento da oferta de bens, produtos ou serviços. Entretanto, conforme enfoque de Calixto Salomão Filho, essa é uma aclaração vulgar e simplória, vez que existem outras variáveis que necessitam ser sopesadas, ao invés de levar-se no cômputo a elevação de preços como maior apontador do poder no mercado.¹¹⁸ Para aquilo que nos interessa propriamente dito, ou seja, para o Direito Eleitoral, um dos maiores problemas acontece no momento em que o poder econômico reúne em diminutos doadores muito ricos e que geram a concentração de valores direcionados às campanhas eleitorais.

Ainda que haja a tentativa de normatizar o mercado, sem sombra de dúvidas que o poder econômico tenta (de todas as formas), atuar de forma livre, vez que tem liberdade

¹¹⁷ SANDRONI, Paulo (Org). **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Ed. Best Seller, 1999, p. 476

¹¹⁸ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 142.

para agir, sem, contudo, existência de limites, fáticos ou legais, ou sem a estimativa de sua conduta por outros sujeitos.¹¹⁹

A utilização exacerbada ou abusiva do poder econômico acarreta consequências constitucionais, penais, civis, eleitorais e administrativas. Considerando que um comando legal pode adotar diversos planos de efetividade, nossa norma, de maneira cônica ou não, preferiu por tentar impedir a utilização abusiva do poder econômico capitulando distintas probabilidades de sua incidência. Isto é, houve a opção legal de não apenas sancionar o seu abuso, de forma ampla, mas igualmente, através das especificidades de cada um desses comportamentos. A propagação dessa catalogação normativa de irregularidades eleitorais advindas da utilização indevida do poder econômico é, sem dúvida uma tentativa de potencializar o alcance de tais preceitos.

Num viés de direito processual eleitoral, diga-se, conforme entendimento do próprio Tribunal Superior Eleitoral que:

O abuso do poder econômico se caracteriza pela utilização deste com a intenção de desequilibrar a disputa eleitoral, podendo ocorrer de modo irregular, oculto ou dissimulado.¹²⁰

Portanto, para que se configure a ocorrência do abuso do poder econômico, imperioso a constatação da gravidade lesiva da conduta, desde que seja apta a influenciar no que diz respeito ao tratamento igualitário entre os concorrentes de um pleito eleitoral e quanto ao respeito da escolha feita pelo povo.

Diga-se, consoante lição de Sérgio Varella Bruna, que se não houvesse poder econômico, não haveria abuso; ocorre, como essa máxima é precária nas disputas eleitorais, a modalidade que sobressai como corolário lógico é a sua normatização como forma de que o financiamento do sistema eleitoral não seja estigmatizado como um instrumento de aferição de ganho, produzindo-se assim, portanto, que as afinidades com a Administração Pública sejam reguladas por princípios de probidade.¹²¹

Para finalizar necessário aduzir conforme asseverou Walber de Moura Agra, que o Supremo Tribunal Federal em sua jurisprudência não tem delineamento claro acerca

¹¹⁹ FORGIONI, Paula. **Os Fundamentos do Antitruste**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 271.

¹²⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral AgRgREsp nº 21.312, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 02.12.2003

¹²¹ BRUNA, Sérgio Varella. **O Poder Econômico e a Conceituação do Abuso em seu Exercício**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 129.

dos contornos do abuso de poder econômico e como por habitual, costuma confundi-lo com abuso do poder político ou até mesmo como corrupção eleitoral, quando há compra de votos e está tipificado como crime no artigo 299 do Código Eleitoral.¹²²

1.3.1 Fundo partidário, financiamento partidário e político

Serão abordados neste subitem os principais pontos existentes quanto aos estudos pertinentes ao panorama político-eleitoral brasileiro no que tange ao financiamento da atividade política, ou seja, naquilo que pode ser adjetivado como o ponto nevrálgico de toda discussão com os dois componentes mais polêmicos: o financiamento dos partidos políticos e da própria política.

Conforme observado no item 1.1 desta dissertação, o financiamento do sistema eleitoral é de extrema e vital importância para o entendimento dos problemas apresentados pelo contexto político global e brasileiro porque, em linhas gerais, é o nascedouro dos escândalos envolvendo irregularidades tanto no âmbito eleitoral, quanto na Administração Pública.¹²³

Considerando que falou-se em democracia nos itens anteriores, não se pode olvidar que a democracia representativa brasileira tem nos partidos políticos um dos principais pilares para o seu funcionamento, vez que, além de representar diferentes sistema de ideias e convicções políticas existentes no meio social, são as *greis* responsáveis por lançar candidatos a cargos eletivos, pois no Brasil é proibido o registro de candidaturas avulsas¹²⁴ (conquanto esteja em fase de instrução no STF, o Recurso Extraordinário - RE 1238853, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso - que visa discutir a implementação de candidaturas independentes pela via judicial no país).¹²⁵

¹²² AGRA, Walber de Moura. As Várias Formas de Abuso de Poder como acinte ao financiamento eleitoral In: FUX, Luiz, PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande, AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Financiamento e Prestação de Contas. **Tratado de Direito Eleitoral**. Tomo 2. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 104 e 105.

¹²³ Cf. VILLAR, João Heliofar de Jesus. **Corrupção: o ovo da serpente**. Folha de São Paulo. 04 jan. 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0401201009.htm>. Acesso em: 17 fev. 2020.

¹²⁴ Art. 10 [...]

§ 14. **É vedado o registro de candidatura avulsa**, ainda que o requerente tenha filiação partidária. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017) (grifo nosso).

¹²⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Possibilidade de candidaturas sem filiação partidária será discutida em audiência pública, 14 out. 2019. Disponível em:

Contudo, a atual quadra de horrores que se encontra o Brasil e com o tamanho desgaste das instituições, mostra que a função dos partidos políticos, que é a organização e a representação da vontade popular, foi desvirtuada e muito desgastada ao longo dos últimos anos, mas ainda assim continua a ter grande importância sendo o principal vetor de acesso aos cargos eletivos, já que para se colocar no *status* de candidato ainda é condição de elegibilidade a filiação partidária¹²⁶, porquanto, quando se estiver tratando de financiamento eleitoral e conseqüentemente partidário, não será possível desvencilhar os partidos políticos da discussão.

A forma com que as agremiações partidárias e candidatos têm acesso ao financiamento interfere diretamente na maneira como a política democrática é conduzida, fazendo com que dinheiro e política, como já afirmado alhures aqui neste trabalho, estejam umbilicalmente ligados. Não há como negar, portanto, que as cifras monetárias se mostram imprescindíveis e até necessárias para o bom funcionamento da democracia e que ajuda sobremaneira a fortalecer os seus componentes fundamentais, seja no estabelecimento de organizações partidárias sustentáveis e competitivas, seja por sua utilização em materiais de campanhas para divulgação das propostas dos candidatos a cargos eletivos, seja para a oxigenação da própria democracia.

Daí porque a importância do financiamento partidário, descortinando-se como imperioso para que as *greis* ostentem quando do exercício de sua função de canalização dos anseios da cidadania uma melhor estrutura, tornando efetiva a sua participação. Ele é argumento proeminente por colaborar para a constituição da célula *mater* do Estado democrático.¹²⁷

Relevante trazer para análise deste trabalho, ainda que resumidamente, como forma de se trazer à lume outra modalidade de financiamento legal voltado para os partidos políticos muito utilizada nos anos não eleitorais com escopo de fomentar e dar manutenção as agremiações partidárias. É preciso lembrar do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou como é mais habitualmente conhecido, o Fundo Partidário.

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=426313&ori=1>. Acesso em: 17 Fev. 2020.

¹²⁶ Art. 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal.

¹²⁷ PANEBIANCO, Ângelo. **Modelos de Partido: Organização e Poder nos Partidos Políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.12.

O Fundo Partidário tem base normativa o artigo 38¹²⁸ da Lei dos Partidos Políticos e também é alimentado a partir de repasse anual de recursos públicos aos partidos políticos. A distribuição dos recursos deste fundo é incumbido ao TSE, ficando a cota de cada partido proporcional à sua representação parlamentar. Conforme lei atualmente vigente, 95% (noventa e cinco por cento) são distribuídos entre os partidos de acordo com o número de votos recebidos nas eleições para a Câmara dos Deputados e os outros 5% (cinco por cento) do total do fundo são divididos em partes iguais entre todas as legendas que tenham registro no TSE.

Todo o valor concernente ao fundo partidário, obrigatoriamente, deve constar de previsão orçamentária anual na lei respectiva. O montante é repassado de forma parcelada, em doze parcelas mensais, sendo responsabilidade do Tesouro Nacional a realização do depósito mensalmente em conta bancária no Banco do Brasil específica do Tribunal Superior Eleitoral para este fim. Importante que na mesma conta devem ser depositadas as quantias atinentes à arrecadação de multas e/ou outras penalidades pecuniárias aplicadas em decisões condenatórias relativas ao descumprimento de normas previstas na legislação eleitoral.

Após a feitura do depósito do valor do Fundo Partidário pelo Tesouro Nacional, o TSE terá cinco dias para providenciar a distribuição entre os órgãos nacionais partidários, com a distribuição constante no art. 41-A da LPP¹²⁹ nos percentuais de 5% e 95%, consoante já informado alhures.

Outro ponto interessante que a LOPP prevê em relação ao Fundo Partidário é que a movimentação deva ocorrer necessariamente em bancos públicos controlados pelo Poder Público Federal ou Estadual (art. 43). Quanto a esta determinação, José Bispo Sobrinho afirma que a norma advém do dispositivo constitucional que determina a

¹²⁸ Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

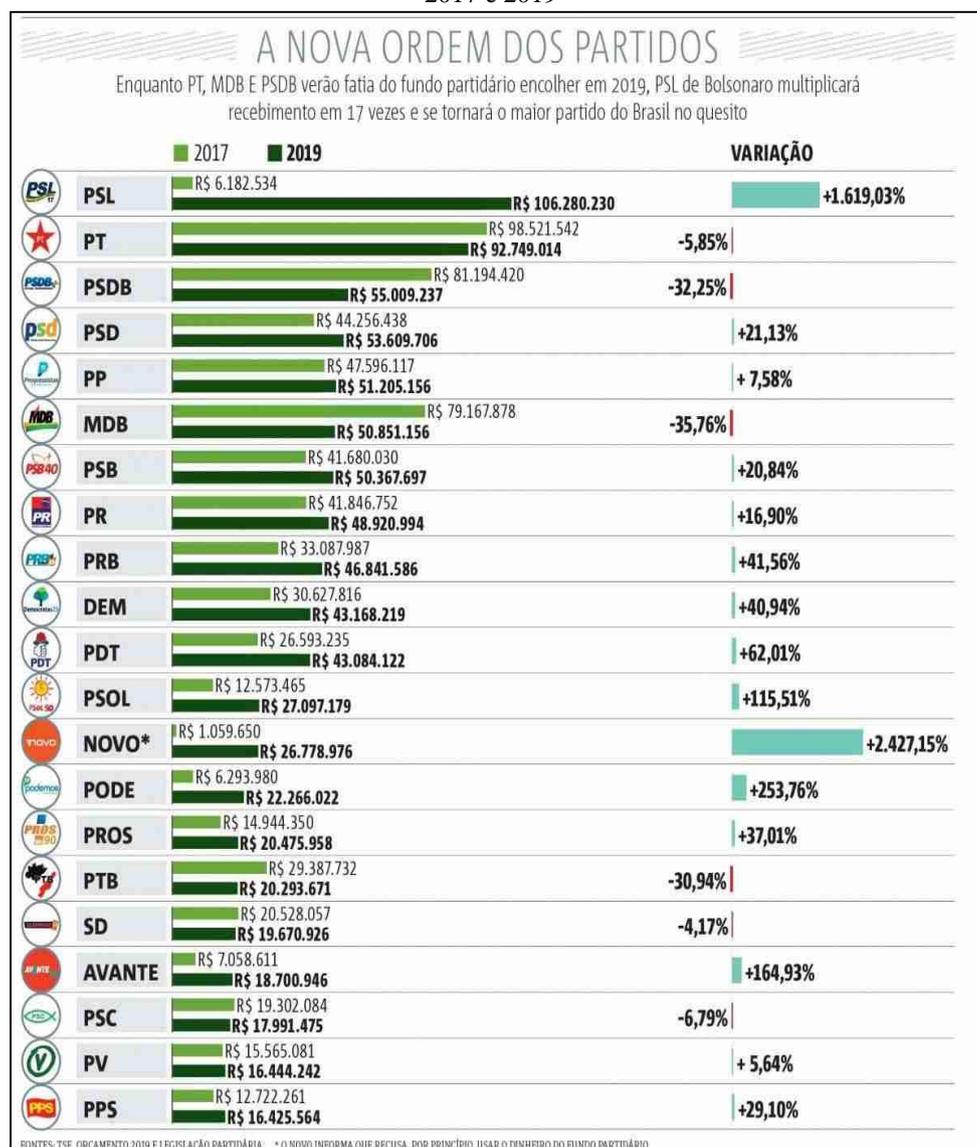
I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

¹²⁹ “Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados”.

realização em estabelecimentos bancários oficiais das movimentações de recursos públicos (art. 164, § 3º da Constituição).¹³⁰

Para deixar consignado o maciço vulto de dinheiro que os partidos recebem a título de fundo partidário, apresenta-se dois gráficos. No Gráfico 01 encontra-se a relação do apanhado geral de todo o repasse feito ao longo de 2017 e 2019 (anos não eleitorais), demonstrando elevadíssimo ganhos na recepção de valores de alguns partidos políticos.

Gráfico 01 - Montante de Fundo Partidário recebido pelos partidos políticos nos anos de 2017 e 2019



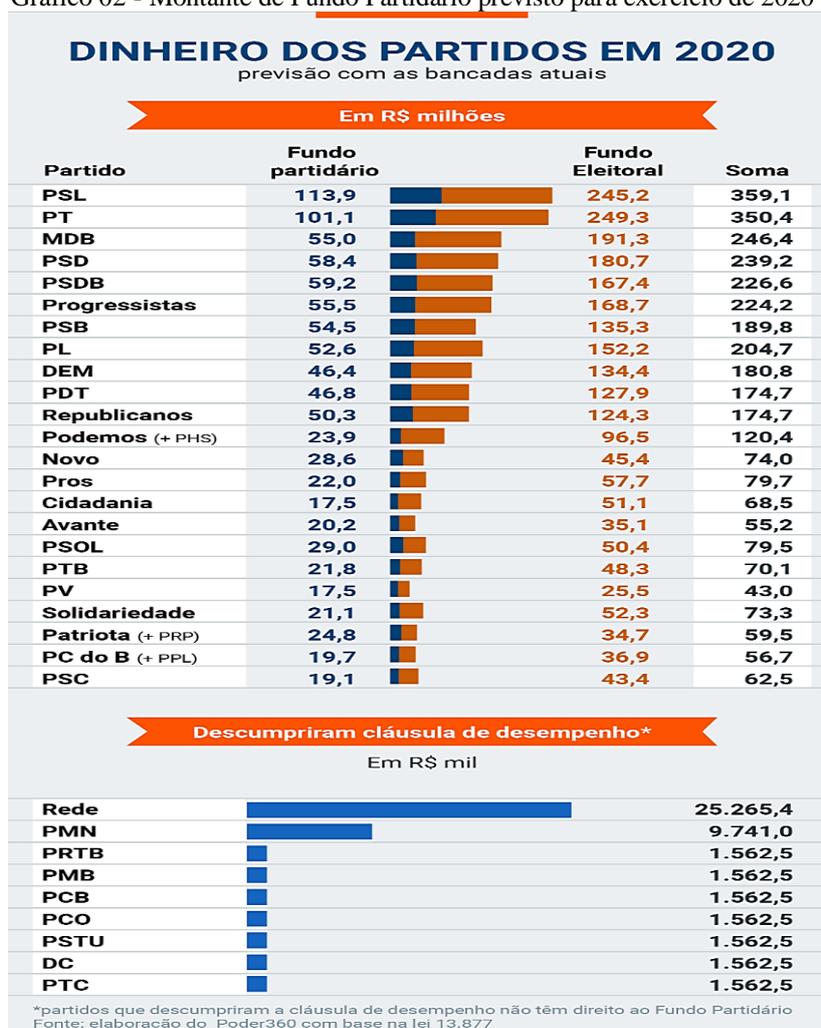
Fonte: <https://www.metrojornal.com.br/foco/2018/11/12/psl-tera-r-100-milhoes-mais-de-fundo-partidario-pt-psdb-e-mdb-perderam-recursos.html>. Acesso em: 19 fev. 2020.

¹³⁰ Cf. BISPO SOBRINHO, José. **Comentários à lei orgânica dos partidos políticos**. Brasília: Brasília Jurídica, 1996, p. 90.

Como se verifica no Gráfico 01, alguns partidos que outrora tinham quase nada ou muito pouco de recursos advindos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, especialmente aquelas agremiações tidas como de centro-direita, entre os anos de 2017 – ano pré-eleitoral a 2019 - ano pós-eleitoral -, foram angariando cifras milionárias, destacando-se a performance do Partido Social Liberal (PSL), que depois das eleições de 2018, quando elegeu o Presidente Jair Bolsonaro, foi ao topo do *ranking* desbancando partidos tradicionais como o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Já o Gráfico 02 refere-se ao montante do fundo partidário de 2020, ano no qual haverá eleições municipais para prefeitos, vice-prefeitos e vereadores.

Gráfico 02 - Montante de Fundo Partidário previsto para exercício de 2020



Fonte: <https://radaramazonico.com.br/psl-e-pt-lideram-em-recursos-publicos-em-2020-ano-eleitoral/>. Acesso em: 19 fev. 2020.

Como se percebe da análise acurada das cifras milionárias contidas nos dois gráficos, o montante de fundo partidário aumentou ao longo dos anos e distribui, ainda que em exercícios não eleitorais, às siglas com registro no TSE e que conseguiram ultrapassar a cláusula de barreira¹³¹, o valor é bem significativo. O que pressupõe que o financiamento dos partidos, ainda que em anos sem eleições, gera uma maciça fonte de receita para as agremiações que podem ser utilizadas para outros fins que não só pela busca do voto do eleitor.

Quanto ao financiamento partidário, nas palavras do decano do Excelso Pretório, Ministro Celso de Mello¹³², é tido como essencial no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que os partidos representam um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo – fonte de que emana a soberania nacional – tem nessas agremiações o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado. As agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional.

¹³¹ A Emenda Constitucional (EC) nº 97, de 4 de outubro de 2017, alterando o § 3º do art. 17 da Constituição Federal, instituiu uma cláusula de desempenho que restringe o acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão às agremiações partidárias que, nas eleições para a Câmara dos Deputados, não atingirem três por cento do eleitorado, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com, no mínimo, dois por cento de votos em cada um, ou, alternativamente, aos partidos que não elegerem 15 deputados federais, distribuídos, em pelo menos, um terço das unidades da Federação. (FERNANDES NETO, Raimundo Augusto; CUNHA, Jânio Pereira Da. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. **Rev. Investig. Const.**, v.6, n.1, p.189-219, Apr. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392019000100189&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 fev. 2020).

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.603/DF, [...] A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado. As agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional [...].Pleno. Relator: Min. Celso de Mello. Julg.: 04/10/2007. DJE: 16/10/2007.

Deve-se ter noção de que alguns dos problemas ligados ao financiamento partidário e também político diz respeito a essa ambiguidade excessiva, que outrora era entre partidos e grandes corporações, políticos e megaempresas e que hoje, depois da proibição da doação da pessoa jurídica pelo STF, ainda pode ocasionar na aproximação de políticos com megaempresário, que agora poderão doar como pessoas físicas.

Não sem razão que José Filomeno Moraes Filho e Tonet destacam que, por ser tão relevante quanto antiga, merece especial atenção a relação problemática entre dinheiro e política, destacando-se que embora a República brasileira conte com mais de um século de existência formal, a pouca institucionalização do princípio republicano é evidente, tornando-a, em muitas situações, “mais *cosa nostra* do que *res publica*, com indicadores da quase inexistente distinção entre o ‘público’ e o ‘privado’”. Para eles, “essa característica da formação nacional manifesta-se, consideravelmente, no financiamento partidário-eleitoral, o que leva a concordar que, em certa medida, a crise brasileira relaciona-se com o financiamento de partidos e de eleições”.¹³³

A importância do financiamento partidário é revelada na imprescindibilidade que as agremiações ostentam no exercício de sua função de canalização dos anseios da cidadania, tornando efetiva a sua participação. É um assunto relevante por contribuir para a constituição da coluna vertebral do Estado democrático.¹³⁴ O que se analisa nesse campo é que, apesar de a democracia não ter um preço, ela, sem dúvidas, possui um custo, e esse tipo de financiamento ocorre todos os anos, independentemente de que aconteçam ou não eleições.¹³⁵

Com relação ao financiamento eleitoral, é imperioso referir conforme já ponderou Walber Agra¹³⁶ que o papel do dinheiro na construção da democracia é por demais intrincado. Os recursos financeiros servem como um instrumento para proporcionar a liberdade de expressão e estruturar as eleições arcando com os custos dessa tarefa, que não são ínfimos, e por essa via, possibilitar a participação de um maior número de

¹³³ MORAES FILHO, José Filomeno de; TONET, Luciano. **Democracia e constitucionalismo no Brasil e o “eterno retorno” da reforma política**. Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

¹³⁴ PANEBIANCO, Ángel. **Modelos de Partido: Organización e Poder nos Partidos Políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.12.

¹³⁵ MOJOBI, E. H. África Francófona. In: CARRILLO, M; et al. **Dinero y Contienda Político- Electoral**. México: Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 141.

¹³⁶ AGRA, Walber de Moura. **Poder Econômico e Caixa Dois no Sistema Eleitoral Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 109.

cidadãos. No entanto, a sua utilização desproporcional ou sem um regramento eficiente ocasiona vários tipos de abuso de poder, fazendo com que o regime democrático seja fragilizado pela quebra da paridade de armas.¹³⁷

Diz-se que é uma questão complexa, não apenas porque potencializa as chances para vencer o pleito envolvendo escassos recursos financeiros etc., mas, igualmente porque suas regras e limitações são realizadas por aqueles que apresentam interesse nos pleitos: os mandatários, cuja maior parte disputarão recorrentemente as próximas eleições.

Abre-se um debate frequente (como entende Walber Agra¹³⁸) sobre a conduta dos doadores, se agem com uma visão egotrópica ou sociotrópica. O prisma egotrópico afirma que o escopo do financiamento é o empenho pessoal do doador, no sentido de que o candidato terá como pauta os posicionamentos por ele abrigado ou que lhe traga algum benefício de forma direta ou indireta. Por sua vez, a perspectiva sociotrópica anunciada por Walber Agra, parte da hipótese de que a doação eleitoral é feita para acastelar um interesse grupal compartilhado por parte dos cidadãos.¹³⁹ Mesmo através da argúcia egotrópica a doação pode trazer benfeitorias quando ampara diretrizes políticas que estimulem crescimento e renda. Quando esses doadores distribuem valores para o financiamento de campanhas desembolsando elevadas cifras, eles assim procedem porque querem receber algum tipo de vantagem, ou seja, incluso num espectro egotrópico, que não dá qualquer contrapartida benéfica para a sociedade. Todavia, se os valores a receber estiverem respeitando princípios legais e republicanos, sem menoscar a constituição econômica, não quer dizer que haja necessariamente uma avaria às instituições democráticas. Ainda assim, a melhor indicação como opção é evitar a tendência à concentração de valores.

O financiamento público da política no Brasil, que está autorizado no art. 17, § 3º da CRFB, caracteriza-se pelo repasse de verbas públicas previstas na lei orçamentária anual para o Fundo Partidário, conforme prevê a LOPP, que é, na prática, suficiente

¹³⁷ AVIS, Eric et al. (2017. p. 1 apud AGRA, Walber de Moura. **Poder Econômico e Caixa Dois no Sistema Eleitoral Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019).

¹³⁸ AGRA, Walber de Moura. **Poder Econômico e Caixa Dois no Sistema Eleitoral Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 109.

¹³⁹ Em sentido análogo ao comportamento do eleitor, vide: (MARTINS, Rodrigo Caldeira de Almeida. *Análise Económica do Comportamento Eleitoral em Portugal*. 2010. 214 f. (Doutorado em Economia). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010, p. 37.).

apenas para o pagamento das atividades permanentes dos partidos políticos em períodos não eleitorais. Como dito, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha injetou não os mesmos valores em patamares estratosféricos de milhões de reais na política advindos das antigas doações de pessoas jurídicas. Além do fundo partidário, o horário partidário e eleitoral gratuito são outras modalidades do financiamento público da atividade política no Brasil.

Também convém ressaltar que a Constituição Federal prevê a imunidade tributária dos partidos políticos e de suas respectivas fundações quanto aos impostos sobre patrimônio, renda ou serviços (art. 150, inciso VI, alínea “c” da Constituição), fato este que garante também a economia no não recolhimento de impostos com a ampliação de mais recursos aos partidos¹⁴⁰.

Mediante o fato da alegada possibilidade do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos garantir as *greis* recursos suficientes para as campanhas eleitorais e o horário partidário e eleitoral gratuito ser fonte pública de caráter indireto¹⁴¹, as legendas partidárias e os candidatos devem, desde 2015, a partir da decisão do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650-DF e aliada a isso a revogação do artigo 81 da Lei 9.504/97, procurar guarida nas doações privadas de pessoas físicas como sustento de suas campanhas.

Esta 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 conseguirem alguma vantagem por meio de favores futuros, se o candidato financiado conseguir eleger-se^{142, 143}.

¹⁴⁰ Cf. MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. (Org.). **O voto nas Américas**. Barueri: Manole, 2008, p. 189.

¹⁴¹ Os partidos e candidatos têm acesso ao horário, porém os recursos públicos que o sustentam não passam pelas legendas, tampouco pelos candidatos, já que o horário é pago pelo mecanismo tributário da compensação fiscal.

¹⁴² Corrobora com esta afirmação Jairo Nicolau, que também ressalta que as doações podem ser também uma forma de agradecimento a um favor já feito pelo político no transcorrer do mandato (Cf. NICOLAU, Jairo. Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil. **Revista Democracia Viva**. n. 37, dez 2007. p. 9. Disponível em: https://ibase.br/userimages/DV37_nacional.pdf. Acesso em 19 fev. 2020).

¹⁴³ A influência do poder econômico no período eleitoral e pós-eleitoral é enfatizada pelo fato de a grande maioria das doações se originarem de pessoas jurídicas, e não de pessoas físicas (Cf. SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender do caixa um e propostas de reforma. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, v.3.n.4, p.1-172 jan/jun.2007. p. 67. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/752/2007_samuels_financiamento_campanhas_brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 fev. 2020.

1.3.2 Mandato Político e Financiamento Eleitoral

O que todo político almeja depois de ter feito investimentos materiais e imateriais numa campanha eleitoral, v.g.: tempo a disposição da campanha e dos eleitores, reuniões partidárias, gravações de programas eleitorais e principalmente dinheiro, é chegar a tão sonhada vitória, ser um dos eleitos, seja em disputa majoritária ou mesmo se tiver participado do certame pelo sistema proporcional. Isso é inegável, o exercício do mandato político é sonho de consumo de todo e qualquer político, desde aqueles com menor expressividade até aquelas celebridades da política.

Portanto, ao referir-se ao mandato político representativo, deve-se conceituá-lo como sendo de caráter geral, livre e, a princípio, irrevogável, não permitindo confirmação dos atos do mandatário.¹⁴⁴ É geral porque se relaciona a todos os integrantes de uma determinada circunscrição eleitoral (Município, Estado, Distrito Federal e União) e não apenas à parcela do eleitorado efetivamente. E se traduz como sendo livre porque o agente político, detentor da representação popular não está adstrito aos seus eleitores, isto quer dizer que o mandatário não está obrigado a atender as orientações de quem quer que seja. Juridicamente, sequer tem obrigatoriedade de prestar contas dos seus atos, todavia, recomenda-se que, levando em conta o *status* de representante de um determinado povo, que ele o faça, exatamente com vistas a justificar sua eleição, e por que não dizer, o próprio exercício do mandato político.

Para José Afonso da Silva, é na figura do mandato político que se consubstanciam os princípios da representação e da autoridade legítima:

A eleição gera, em favor do eleito, o *mandato político representativo*, que constitui o elemento básico da democracia representativa. Nesse se consubstanciam os *princípios da representação e da autoridade legítima*. O primeiro significa que o poder, que reside no povo, é exercido em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos, pois uma das características do mandato é ser temporário. O segundo consiste em que o mandato realiza a técnica constitucional por meio da qual o Estado, que carece de vontade real e própria adquire condições de manifestar-se e decidir, pois é pelo mandato que se constituem os órgãos governamentais, dotando-os de titulares e, pois, de vontade humana, mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou, por outras palavras, o poder se impõe.¹⁴⁵

¹⁴⁴ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2011, p. 139.

¹⁴⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. Ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 140.

A democracia representativa tem como aspectos relevantes o exercício regular dos mandatos eletivos e o funcionamento das agremiações partidárias, tornando-se questões que passam pelo tema do financiamento eleitoral. O franco funcionamento das organizações partidárias e a mecânica da representação popular terminam por serem influenciados pela forma como se dá o acesso aos mandatos representativos, conservando estreita analogia com a forma de como as campanhas eleitorais são bancadas, até porque um questionamento sempre fica no ar: quem paga o preço da democracia? Dentre as possíveis respostas estão o povo, a quem os mandatários devem representar, os grandes grupos econômicos ou no Brasil, de 2015 em diante (consoante se verá pela força vinculante da ADI 4650), os empresários pessoas físicas, a quem, no mais das vezes os mesmos mandatários eleitos devem favores que podem ser entendidos/traduzidos como valores financeiros.

A tocar neste ponto, um dos direcionamentos do financiamento eleitoral e consequentemente do mandato eletivo é justamente a proximidade de políticos em geral e parlamentares ao núcleo de poder, ou mesmo com o posicionamento ideológico, é a denominada taxa de sucesso, capital eleitoral apresentado pelo candidato que pode ser vislumbrado pela retrospectiva das eleições ganhas e pela relevância dos cargos assumidos, consistindo nas reais possibilidades de o candidato vencer o pleito eleitoral. Quanto maior for essa taxa, maiores as oportunidades de financiamento político porque maiores serão as probabilidades de o candidato vencer as eleições e seus financiadores terem mais acesso ao poder. Esse sentido empregado no financiamento eleitoral difere do conceito utilizado no mercado de capitais, o conhecido *success fee*¹⁴⁶, compreendido como uma forma de remuneração em um negócio ou prestação de serviço, no qual o investimento é bem sucedido, apresentando um resultado acima do esperado.¹⁴⁷

Ademais, os dados do financiamento eleitoral divulgados a cada nova eleição pelo TSE¹⁴⁸ mostram ser muito estreita a relação entre o sucesso na disputa eleitoral e o acesso a grandes somas de valores monetários, induzindo muitas vezes à influência indevida do

¹⁴⁶ Traduzido como “taxa de sucesso”. Disponível em: <https://www.linguee.com/portugues-ingles/search?source=ingles&query=sucess+fee>. Acesso em: 06 dez. 2019.

¹⁴⁷ CAVALCANTE, Francisco; MISUMI, Jorge; YOSHIO; RUDGE. Luiz Fernando. **Mercado de Capitais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 153.

¹⁴⁸ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Repositório de dados. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 19 fev. 2020.

poder econômico no resultado das urnas e conseqüentemente da representação do mandato eletivo.

O constituinte não lançou na Carta Magna regra esvaziada, é exatamente com esse propósito que no ordenamento se protege as eleições da influência do poder econômico¹⁴⁹, de forma a impedir que o resultado das mesmas seja orientado pelo nexos das cifras monetárias, pois, a depender de quem esteja a financiar de fato a democracia no Brasil, a qualidade da representação popular poderá ser impactada de forma positiva ou negativa, afinal, no exercício do mandato eletivo, que pressupõe a representação livre e geral do povo, estará o representante vinculado aos interesses do povo que o elegeu ou ao capital que potencializou sua campanha eleitoral e foi decisivo para a vitória nas eleições?

1.3.3 O voto na Constituição Federal de 1988: consolidação do sufrágio e o financiamento eleitoral

Conforme bem delineado por Filipe Lizardo¹⁵⁰, em qualquer época que se busque um conceito adequado de Democracia, seja sob uma acepção jurídica, política ou histórica, chega-se à conclusão de que se trata de um regime de organização do poder político em que prevalece o domínio do povo.¹⁵¹ Nos regimes democráticos o povo é o soberano, ainda que não exerça o Poder de forma direta, mas por meio de seus representantes, sendo indissolúveis os vínculos de dependência entre o princípio da soberania popular e o princípio democrático. Qualquer ordem de domínio que não se origine na vontade soberana do povo ou a ela se mantenha alheia corresponde a uma mera manifestação de arbítrio.

O exercício de qualquer poder nos Estados Democráticos exige a legitimação pelo povo, e exatamente por isso, de forma permanente, ser reconduzível à manifestação soberana deste, sua fonte de legitimação democrática.¹⁵²

¹⁴⁹ Art. 14, § 9º da Constituição Federal.

¹⁵⁰ LIZARDO, Filipe Soares. A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral. 2019. 250 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2019.

¹⁵¹ GUEDES, Néviton (2013 apud LIZARDO, Filipe Soares. A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral. 2019. 250 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2019.

¹⁵² GUEDES, loc. Cit.

André Ramos Tavares aduz sobre o exercício da soberania popular e quanto sua materialização na Constituição através dos direitos políticos, placitando: “perfazem o conjunto de regras destinadas a regulamentar o exercício da soberania popular”.¹⁵³

E o que vem a ser, portanto, os ditos direitos políticos? São aqueles reconhecidos ao cidadão para que participe da vida política, em votar, exercer o direito do sufrágio, mas principalmente ser votado, exercer o seu direito, a capacidade eleitoral passiva. Essa concepção genérica dos direitos políticos condensa-se no direito ao sufrágio, qualificado nas modernas democracias constitucionais como universal, livre, igual, direto e periódico.

O sufrágio citado anteriormente, assim como ensina Jorge Miranda, deve ser entendido como o Direito Político máximo, vez que é por intermédio dele que os cidadãos participam, de forma direta ou indireta, nas coordenadas principais das políticas de Estado, conferindo ao povo o poder de traçar seu próprio destino, seja enquanto eleitores, seja na condição de representantes eleitos do povo.¹⁵⁴

O direito ao sufrágio pode ser considerado como a essência dos direitos políticos, exprimindo no direito de votar e ser votado, ou, em outras palavras, direitos políticos ativos e passivos.¹⁵⁵ Os primeiros são a exteriorização do exercício da atividade do eleitor, correspondendo ao direito de votar e eleger algum representante. Já os direitos políticos passivos compõem a atividade daquele que ambiciona ser eleito como um representante do povo através de mandato, abrangendo, portanto, o direito de ser votado.

A democracia, neste tempo, pretende ser o ponto de partida para que os cidadãos resolvam as suas demandas em ambiente de justiça e de concórdia. Através dela, consultar os cidadãos através do sufrágio e exercendo o voto não mais pode ser considerada como uma mera faculdade política do governante.

Aqui deve ser feita a diferenciação do que vem a ser sufrágio e o que é voto. Ambos são conceitos que não se confundem. Na medida em que o sufrágio se mostra como um direito, o voto concebe o seu exercício, assinalando-se como a concretização do direito ao sufrágio.¹⁵⁶ O voto, assim, é um dos mais importantes instrumentos

¹⁵³ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 15. Ed., São Paulo: Saraiva, 2017, p. 683.

¹⁵⁴ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

¹⁵⁵ MIRANDA, loc. Cit.

¹⁵⁶ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

democráticos, pois enseja o exercício da soberania popular dando concretude ao processo de manifestação da vontade popular.

Assim, correto afirmar que o voto é arrolado diretamente ao conceito moderno de democracia. Os povos mais remotos percebiam a democracia como a participação direta dos cidadãos, uma praça, um lugar onde estava uma coletividade ou então uma assembleia na qual os cidadãos eram chamados, eles mesmos, a tomar as decisões que lhes diziam respeito. A democracia moderna é sobretudo representativa, materializada por meio da realização de eleições, na qual os cidadãos são chamados a votar, não para decidir, mas para eleger quem deverá decidir em seu lugar, lhe representando.¹⁵⁷

Portanto, a Constituição acabou por fixar o universal princípio “*one man, one vote*”¹⁵⁸. Esta regra, que visa garantir a igualdade no direito de votar, afirma que todos os votos no Brasil, e assim o é há mais de três décadas, na vigência da atual Carta, têm a mesma eficácia jurídica e idêntico peso político produzindo, em decorrência, o mesmo valor de resultado¹⁵⁹. Norberto Bobbio apontou ilustrativamente uma espécie de termômetro para aferição do conteúdo democrático de um país, afirmando que ele preencheria uma ou outra condição a partir da forma com que se relaciona com a igualdade e com a liberdade.

Por derradeiro, como lógica conclusiva, não há qualquer dúvida de que na democracia brasileira, o direito do exercício do voto, está sagradamente amparado na nossa Constituição. E a simples e óbvia constatação do agasalho constitucional ao Estado Democrático de Direito já seria suficiente para concluir que o povo é o verdadeiro soberano das decisões tomadas e das coisas públicas, ainda mais quando o sistema jurídico adotado no Brasil admite a universalidade do direito ao voto, garante a amplitude e a segurança do lugar em que se recolhe o voto, pratica a habitualidade bienal do sufrágio, e permite que todos possam ser votados, com a exclusão daqueles que possuam as inelegibilidades constitucionais e infraconstitucionais, enquanto durar esse período que o próprio Legislador Constitucional colocou em ressalva.

¹⁵⁷ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 371-372.

¹⁵⁸ Uma pessoa, um voto. Tradução disponível em: <https://www.linguee.com.br/ingles-portugues/traducao/one+man%2C+one+vote.html>. Acesso em 20 fev. 2020.

¹⁵⁹ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., Coimbra: Editora Edições Almedina, 2003, p. 292.

Tendo discorrido sobre democracia, poder econômico, eleições, abuso do poder econômico, princípios fundamentais da democracia e do Estado, fundo partidário, financiamento eleitoral, mandato político e o voto, na Constituição de 1988, é possível compreender como o legislador protege a democracia, que tem baliza a partir de um sistema eleitoral, e que por sua vez, somente pode ser exercitado de tempos em tempos através do sufrágio popular por meio do processo do financiamento eleitoral para fomentar as campanhas, portanto, no capítulo seguinte caberá referir sobre os modelos de financiamento eleitoral como afirmação da política.

2 FINANCIAMENTO ELEITORAL COMO AFIRMAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

O financiamento de campanhas eleitorais é um dos temas mais intrigantes e discutidos no mundo ocidental democrático, valendo reafirmar a máxima de Churchill ao vaticinar que “Ninguém pretende que a democracia seja perfeita ou sem defeito. Tem-se dito que a democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos.”¹⁶⁰

Nessa perspectiva, a relação da política com o capital sempre fragilizou o ideal democrático moderno de um governo representativo da maioria com respeito aos direitos das minorias. O dinheiro é, ao mesmo tempo, necessário para a realização do ideal democrático e na maioria das vezes, para seu desvirtuamento.

Vale dizer que o financiamento da política ou financiamento eleitoral, expressões que abrangem tanto o financiamento dos partidos políticos como também de candidatos em períodos eleitorais, é tema em que a relação entre o poder econômico e sua influência na democracia apresenta uma grande visibilidade.

Se é correto afirmar que o poder econômico pode interferir negativamente no sistema democrático favorecendo a corrupção eleitoral e outras formas de abuso, também pode-se concluir que é igualmente correto que não se pode imaginar um sistema democrático onde se prescindia de agremiações políticas robustas e atuantes, bem como do acesso a meios para que partidos e candidatos possam divulgar suas ideias e plataformas políticas.

Sob essa ótica, o Min. Teori Zavascki registra que:

[...] os recursos financeiros contribuem para o que se podia chamar de democracia sustentável, com partidos políticos em condições de viabilizar o sadio proselitismo político, a difusão de doutrinas e de ideários, de propostas administrativas e assim por diante [...] Eis aí, pois, o grande paradoxo: o dinheiro pode fazer muito mal à democracia, mas ele, na devida medida, é indispensável ao exercício e à manutenção de um regime democrático.¹⁶¹

¹⁶⁰ Editorial Folha de São Paulo, **LE PEN E A DEMOCRACIA**. Publicado em 29 abri. 2002. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2904200202.htm?aff_source=56d95533a8284936a374e3a6da3d7996. Acesso em: 29 abr. 2020.

¹⁶¹ ZAVASCKI, Teori. Financiamento eleitoral de partidos políticos: a questão constitucional. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coord.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli**. São Paulo: Atlas, 2016, p. 738.

Dentro deste espectro, portanto, não há fórmulas prontas nem soluções mirabolantes para equacionar a questão, contudo a existência de um adequado marco normativo que regulamente a aplicação de recursos nas campanhas, favoreça a transparência com efetiva fiscalização, coíba abusos e combata a dependência excessiva do dinheiro para o sucesso das candidaturas parece ser um bom início.

Mostra-se importante dotar ainda os órgãos de controle que no caso brasileiro é a Justiça Eleitoral, um corpo técnico bem capacitado e de instrumental que permita fiscalizar de forma eficiente o fluxo de recursos nas campanhas de modo a coibir o desrespeito às regras, tanto no que diz respeito a manutenção da igualdade de condições, quanto a punir aqueles que eventualmente as descumpram com qualquer tipo de ilícito que possa corromper e desnivelar a corrida eleitoral.

Assim sendo, considerando a rápida narrativa sobre financiamento eleitoral, mostra-se necessário que o Brasil, como nação democrática, reafirme a imperiosidade de cada vez mais, independentemente das críticas sobre o uso de valores em campanhas eleitorais e do descrédito na representação política, fortaleça o fomento da participação popular no processo de escolha de seus representantes através do financiamento (seja público ou privado), daí porque tratar-se-ão neste capítulo de temas afetos ao financiamento eleitoral no Brasil e suas modalidades.

2.1 FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL: CIRCUNSTÂNCIAS HISTÓRICAS

A legislação nacional estabelece um conjunto de regras sistematicamente organizadas que regulam o processo eleitoral. Além disso, nos termos da CRFB de 88 há um órgão que é um dos ramos do Poder Judiciário da União (Federal) e tem por finalidade aparelhar e fiscalizar cada uma das fases desse processo, a Justiça Eleitoral, que tem base e é organizada conforme definição dos artigos 118 a 121 da Constituição.

Para definir a Justiça Eleitoral, traz-se à lume peculiaridades deste ramo do Judiciário demonstrada por José Jairo Gomes:

[...] A Justiça Eleitoral foi – pela primeira vez – contemplada na Constituição Federal de 1934 como órgão do Poder Judiciário. No entanto, já em 1937 foi extinta (juntamente com os partidos políticos) pela Constituição do Estado Novo, ditada por Getúlio Vargas e apelidada de “polaca” em virtude de seu caráter autoritário.

Em seguida, foi inserida na Constituição de 1946, que lhe devolveu o status constitucional. Foi preservada, ainda, na Constituição de 1967.

A Constituição de 1988 manteve a Justiça Eleitoral integrada à estrutura do Poder Judiciário. Nesse sentido, impera o art. 92....

Evidencia-se, pois, que no sistema brasileiro o controle da investidura de mandatos político-representativos segue o com o Poder Judiciário.

A Justiça Eleitoral apresenta natureza federal, sendo mantida pela União, de sorte que seu orçamento deve ser aprovado pelo Congresso Nacional, suas contas devem ser prestadas ao Tribunal de Contas da União (TCU), seus servidores submetem-se ao regime jurídico único dos servidores da União.

Ao contrário das demais “Justiças” integrantes do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral não apresenta corpo próprio e independente de juízes. Nela atuam magistrados oriundos de diversos órgãos, a saber: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Comum Estadual, Justiça Comum Federal e Ordem dos Advogados do Brasil. A investidura de seus membros é sempre temporária, vigendo pelo prazo mínimo de dois anos, que pode ser renovado no período subsequente (CF, art. 121, §2º)¹⁶²

Ainda neste sentido e parafraseando Luiz Carlos dos Santos Gonçalves¹⁶³: A Justiça Eleitoral é um ramo do Judiciário Federal, integrando-o em condições peculiares. Acumula a função jurisdicional resolvendo controvérsias de Direito Eleitoral com funções administrativas como o cadastramento de eleitores, a inscrição dos candidatos, a organização e apuração das eleições e a expedição de diplomas. Possui poder normativo por meio de Resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral. Responde “consultas”, o que não se concebe no Poder Judiciário Comum (cível da justiça dos Estados e Federal). Pode convocar tropas federais para garantir a normalidade do procedimento eleitoral (Código Eleitoral, art. 23, XIV).

Deste modo, por sintetizar os dois conceitos anteriores, forçoso transcrever o que consta do sítio eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TREPE), que define a Justiça Eleitoral como sendo um órgão de jurisdição especializada que integra o Poder Judiciário e cuida da organização do processo eleitoral (alistamento eleitoral, votação, apuração dos votos, diplomação dos eleitos, etc.). Logo, trabalha para garantir o respeito à soberania popular e à cidadania. Para que esses fundamentos constitucionais previstos no art. 1º da CF/1988 sejam devidamente assegurados, são distribuídas competências e funções entre os componentes da Justiça Eleitoral. São eles o Tribunal

¹⁶² GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral Essencial**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 19.

¹⁶³ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 11.

Superior Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), os juízes eleitorais e as juntas eleitorais.¹⁶⁴

Pode-se dizer que toda a normatização adstrita ao financiamento eleitoral no Brasil é bem recente. Ainda que as primeiras eleições em solo *tupiniquim*¹⁶⁵ tenham ocorrido logo após a chegada dos portugueses, a primeira legislação que tratou sobre o financiamento político veio com a Constituição de 1946. A questão financeira para as eleições até então, se concentrava no plano da capacidade eleitoral ativa, tendo em vista a adoção do sufrágio censitário por um longo período, a exemplo das eleições dos deputados e senadores da Assembleia Geral Legislativa e dos Membros dos Conselhos Gerais das Províncias em 1824, que adotavam o critério de renda de, no mínimo, 100.000 (cem mil) réis anuais.¹⁶⁶

Ademais, o voto censitário se materializava, conforme ensinamento do Ministério Público Federal (MPF):

O Voto censitário era a concessão do direito do voto apenas àqueles cidadãos que possuíam certos critérios que comprovassem uma situação financeira satisfatória. Desse modo, os cidadãos eram classificados em ativos – que pagavam impostos- e passivos que tinham uma renda baixa. Apenas os ativos tinham o direito de votar.

Na época colonial, só podiam votar (e ser votados) nobres, burocratas, militares, comerciantes ricos, senhores de engenho e homens de posses, mesmo analfabetos. Em 25 de março de 1824, D. Pedro I outorgou a primeira Constituição brasileira e estabeleceu o voto censitário. O processo eleitoral seria realizado em dois turnos: eleições primárias, para a formação de um colégio eleitoral que, nas eleições secundárias, egeria os senadores, deputados e membros do Conselho da Província. Só o alcaide-mor, espécie de prefeito, era indicado pelo rei.¹⁶⁷

No mesmo sentido, ainda que despedido de cientificidade, relevante citar o que constou de matéria do jornal Grupo Gente Nova (GGN)¹⁶⁸.

¹⁶⁴ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO. **Você sabe o que faz a Justiça Eleitoral?** Publicado em 05 maio 2015. Disponível em: <http://www.tre-pe.jus.br/imprensa/noticias-tre-pe/2015/Maio/o-que-fazem-a-justica-eleitoral-e-a-justica-militar>. Acesso em: 10 fev. 2020.

¹⁶⁵ Os tupiniquins, também chamados tupinaquis, topinaquis e tupinanquins, são um grupo indígena brasileiro que pertencem à nação tupi. No Português coloquial se relaciona a palavra “brasileiro”. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Tupiniquins>. Acesso em: 09 fev. 2020.

¹⁶⁶ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2. ed. Brasília: TSE/SDI, 2005.

¹⁶⁷ Turminha do MPF. Disponível em: <http://www.turminha.mpf.mp.br/explore/eleicoes/voce-sabia/voto-censitario>. Acesso em: 15 abr. 2020.

¹⁶⁸ Características do voto censitário no Império. O voto era obrigatório, porém censitário: só tinham capacidade eleitoral os homens com mais de 25 anos de idade e uma renda anual determinada. Estavam excluídos da vida política nacional quem estivesse abaixo da idade limite, as mulheres, os assalariados em

A história conta que esse voto de poucos da elite foi extinto em 1889, após a proclamação da República, todavia, a primeira regra no Brasil que trouxe previsão sobre o financiamento de campanha ocorreu com o advento do Decreto-Lei nº 9.258 de 14 de maio de 1946, que estabelecia aos partidos que estes teriam o registro cancelado caso recebessem contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio de procedência estrangeira (art. 26, alínea “a” do Decreto-lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946). Veja que essa foi certamente uma das primeiras hipóteses de fonte vedada¹⁶⁹ para fins de financiamento eleitoral elencada pela legislação nacional.

Conforme Lizardo¹⁷⁰, o então Código Eleitoral de 1950, Lei nº 1.164 de 24 de julho de 1950 trouxe previsão acerca do financiamento eleitoral, estabelecendo a obrigação de os partidos fixarem em seus estatutos limite de gastos para as campanhas eleitorais, bem como a veiculação de preceitos que limitem doações de recursos oriundos dos próprios candidatos e de filiados das agremiações. Esse mesmo Código previu também a competência do Tribunal Superior Eleitoral para conhecer as obrigações impostas por lei aos partidos políticos, que abrangiam regras sobre a contabilização e apuração da origem dos recursos, disciplinando uma série de requisitos que deveriam ser atendidos pelos partidos, tais como escrituração de suas receitas por meio de utilização de livros contábeis, além da manutenção da proibição de recebimento de recursos de origem estrangeira, acrescida da vedação de “receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal” (art. 143 a 144).

geral, os soldados, os índios e – evidentemente – os escravos. Outra característica interessante do voto no império era que as votações inicialmente ocorriam em quatro graus: os cidadãos da província votavam em outros eleitores, os compromissários, que elegiam os eleitores de paróquia que, por sua vez, elegiam os eleitores de comarca, os quais, finalmente, elegiam os deputados. Quanto aos senadores, basicamente eram nomeados pelo imperador. Posteriormente o sistema foi simplificado para dois graus, com eleitores de paróquia e de província, até que em 1881, a Lei Saraiva introduziu o voto direto, mas ainda censitário. Desse modo, até o fim do Império, somente 1,5% da população brasileira tinha capacidade eleitoral. (NASSIF, Luis. **Características do voto censitário no Império**. Jornal GGN. 2012. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/historia/caracteristicas-do-voto-censitario-no-imperio/> Acesso em: 08 Fev. 2020.)

¹⁶⁹ Os recursos de origem estrangeira podem ser enquadrados em grupo de fonte vedadas, que concentra os recursos que poderiam afetar diretamente a soberania do Estado brasileiro, eis que diretamente vinculados ao capital internacional, que poderia se fazer representar na política local. “Fonte vedadas nas campanhas eleitorais: por que determinadas pessoas não podem fazer doações”. (SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Fontes vedadas nas campanhas eleitorais: por que determinadas pessoas não podem fazer doações**. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, Assessoria de Comunicação Social. Santa Catarina, 2016. Disponível em: http://www.ejesc-tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/noticias/2016/9/Artigo_Denise_Fontes_Vedadas.pdf. Acesso em: 08 fev. 2020.

¹⁷⁰ LIZARDO, Filipe Soares. A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral. 2019. 250 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2019.

Adla Youssef Bourdoukan aponta que a grande inovação no financiamento eleitoral ocorreu mesmo somente na década seguinte, mais especificamente no ano de 1962, com a edição da Lei nº 4.115 de 22 de agosto, que determinou que o horário reservado para propaganda eleitoral nas emissoras de rádio e TV passasse a ser gratuito para os partidos políticos, caracterizado como a primeira fonte indireta de recursos públicos para as campanhas eleitorais.¹⁷¹

Logo depois da implantação do regime militar em solo nacional, no ano de 1965, foi publicada a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740, de 15 de junho de 1965), que trouxe no seu bojo a criação do Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência aos Partidos – tratado no subitem 1.3.1 – todavia com outras circunstâncias), sendo que materializava-se como forma de financiamento público direto aos partidos políticos. Menos abrangente do que se conhece hoje, à época, esse fundo seria composto por três fontes de receitas: (i) multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; (ii) recursos financeiros destinados por lei, em caráter permanente ou eventual e (iii) doações de particulares. Tais recursos destinavam-se prioritariamente à manutenção da estrutura dos partidos, mas poderiam ser aplicados também nas campanhas eleitorais.

Ainda sob o pálio do regime militar e no mesmo ano (1965) mais mudanças importantes foram implementadas: o veto às doações de empresas privadas com finalidade lucrativa aos partidos, que perdurou até meados de 1993; bem como o estabelecimento de um horário eleitoral gratuito destinado à propaganda partidária no rádio e TV fora do período eleitoral.¹⁷²

Com a edição da Lei nº 6.091, no ano de 1974, houve a implementação do horário eleitoral gratuito, por conseguinte a lei trouxe a proibição da propaganda eleitoral paga no rádio e na TV, vedação aliás, que continua até os dias de hoje. Conforme informação disponível no site do portal Memórias da ditadura¹⁷³, no final dessa década houve abertura da possibilidade de novos partidos, visto que entre os anos de 1966 e 1979 o Brasil tinha apenas dois partidos legais, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), de apoio ao

¹⁷¹ BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O Bolso e a Urna**: financiamento político em perspectiva comparada. Dissertação (Mestrado). 2009. Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2009, p. 78.

¹⁷² *Ibid.*, p. 79.

¹⁷³ Portal idealizado pelo Instituto Vladimir Herzog em conjunto à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Disponível em: <http://memoriasdaditadura.org.br/partidos-politicos/>

governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição consentida. Outras agremiações, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB) continuaram a existir na clandestinidade.

Já nos últimos anos da ditadura o governo fez uma reforma partidária para dividir a oposição ao mesmo tempo em que tentava manter unido o partido do regime, vindo portanto, a edição da Lei nº 6.767/1979, cuja norma previu a mudança na forma de distribuição do Fundo Partidário: 90% dos recursos seriam distribuídos na proporção da representação dos partidos na Câmara dos Deputados e o restante dividido de forma igual entre os demais partidos.

Houve um hiato do ponto de vista legislativo no que toca a evolução de inovações eleitorais, o presidente Ernesto Geisel, já desde o final da década de 70, acenava para a preparação de condições para efetivação de uma abertura política nacional, ainda que “lenta, gradual e segura”, a qual deveria levar o país, futuramente, a algum tipo ainda não claramente definido de governo civil, o que pressupunha o fim do militarismo, conforme narra Paulo Silvino Ribeiro.¹⁷⁴ Todavia, na década de 80 houve a implementação de vários direitos outrora vedados, como o movimento “Diretas Já”, visando a retomada do direito ao voto direto para escolha do presidente da República. Ainda naquela década houve a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, defendida há anos por importantes segmentos da oposição, desaguando-se com a promulgação da atual Constituição em 05 de outubro de 1988.

Foi somente na década de 90, seguidamente a eleição direta do primeiro presidente civil após o período de ditadura militar, Fernando Collor de Mello, que escândalos envolvendo o financiamento eleitoral de sua campanha, que resultou no processo de *impeachment* e posterior renúncia de Collor, é que foram confeccionadas novas leis que implementaram uma série de regulamentações mais efetivas sobre a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais.

Importante lembrar que na eleição de Fernando Collor, a primeira em que houve uma escolha direta pós-ditadura militar do cargo de Presidente da República, havia a proibição das doações privadas de empresas e foi exatamente neste ponto que houve

¹⁷⁴ RIBEIRO, Paulo Silvino. **Os anos 80 no Brasil: aspectos políticos e econômicos**. Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/os-anos-80-no-brasil-aspectos-politicos-economicos.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

margem à prática do caixa-dois, que culminou num dos escândalos de corrupção eleitoral mais conhecidos, dentre os vários que se seguiriam no século seguinte na história mais recente do país, o famigerado esquema PC Farias, ocasionando após resultado da CPI, um amplo debate pelo Congresso Nacional sobre gastos na campanha e as lacunas da legislação acerca da fiscalização das verbas arrecadadas.¹⁷⁵

A partir de tal contexto sobreveio nova legislação passando a buscar o aumento do controle do financiamento eleitoral, com a fixação de limites de doações e sanções para os abusos cometidos. As mais importantes leis marcaram a introdução de regras mais eficazes sobre a matéria, a saber: Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, que regulamentou as eleições gerais de 1994 e a Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, que regulamentou o pleito municipal de 1996.

Apenas no ano de 1995 foi que houve a edição da Lei nº 9.096 conhecida como Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) que estabelece, dentre outras, regras sobre o financiamento dos partidos e o dever desses órgãos de prestar contas anualmente à Justiça Eleitoral. Lei que apesar de ter passado por várias mudanças com as minirreformas eleitorais que sobrevieram, ainda continua em vigor.

Chegou ao ordenamento jurídico no ano de 1997 uma lei que regeria as eleições no Brasil, haja vista que todos os pleitos eleitorais passaram a ser regulamentados pela Lei nº 9.504 de 30 de setembro, que recebeu o nome de Lei das Eleições. Sem dúvida alguma, essa lei se constitui num marco e no principal instrumento normativo sobre movimentação de recursos para as campanhas eleitorais, bem como em relação à respectiva prestação de contas à Justiça Eleitoral.

A Lei das Eleições, desde sua edição, já foi submetida a oito alterações que impactaram as regras sobre a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas, conhecidas como “minirreformas eleitorais”: as Leis nº 11.300, de 2006; Lei nº 12.034, de 2009; Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013; Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 e, a EC nº 97/2017; as Leis nº 13.487/2017 e 13.488/2017; e no ano passado, as Leis nº 13.831, 13.877 e 13.878. Com destaque para as minirreformas eleitorais de 2015 e de 2017, na primeira houve a revogação do artigo 81 da LE e conseqüentemente, a proibição de uma vez por todas da possibilidade de doação pela pessoa jurídica para o financiamento

¹⁷⁵ TONIEL, Raíssa e OLIVEIRA, Elton Somensi. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. **Revista Direito & Justiça**, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun., 2014.

eleitoral. Já a lei de 2017 trouxe inovações importantes, como a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), autorização para arrecadação por meio de financiamento coletivo (*crowdfunding*) e a fixação de limites de gastos mais efetivos, definidos por tipo de cargo em disputa.

Como mencionado anteriormente neste trabalho desde a introdução, segundo estudo do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*¹⁷⁶ (IDEA), não existe, nas democracias atuais, nenhum caso conhecido de financiamento estritamente e unicamente público de campanhas eleitorais, ou seja, com proibição ao acesso a recursos privados.

Nos regimes democráticos o exercício do poder político é precedido por um conjunto de procedimentos destinados a propiciar aos cidadãos o exercício da escolha daqueles que serão seus representantes no comando e execução da coisa pública. Esse conjunto de procedimentos ordenados com a finalidade de garantir a legitimidade do exercício do poder recebe o nome de processo eleitoral ou de maneira mais simples, eleições.

Conforme assinalou Filipe Lizardo¹⁷⁷ em seu estudo:

[...] a arquitetura do atual sistema de financiamento eleitoral no Brasil foi traçada, assim, a partir dessas duas importantes legislações (Leis nºs 9.096/95 e 9.054/97). Cabe ao Tribunal Superior Eleitoral, a cada pleito, regulamentar a arrecadação, aplicação e a prestação de contas dos recursos destinados para as campanhas eleitorais, por meio de resolução específica, com fulcro no seu poder regulamentar previsto no Código Eleitoral e também no art. 100-A da Lei 9.504/97 – que será melhor detalhado no capítulo 4 deste trabalho, quando avaliarmos a estrutura e atribuições da Justiça Eleitoral. Essa atribuição normatizante do TSE é levada a efeito por meio de Resoluções; a Resolução aplicável às eleições de 2018, por exemplo, foi a de nº 23.553/17.

Diz que o Brasil adotou um regime de financiamento misto com a previsão de aporte de recursos públicos diretamente aos partidos por meio do Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos), bem como, mais recentemente, e consoante explanaremos também pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que foi aplicado pela primeira vez nas eleições de 2018. Tal fundo está previsto nos

¹⁷⁶ Traduzido do inglês como “Instituto para Democracia e Assistência Eleitoral Internacional”.

¹⁷⁷ LIZARDO, Filipe Soares. A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral. 2019. 250 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2019.

artigos 16-C e 16-D da Lei nº 9.504/97 e também, de forma indireta, por meio de compensação fiscal dirigida às emissoras de rádio e televisão em razão do tempo cedido para a transmissão do horário gratuito destinado à propaganda eleitoral e partidária.

Até o advento da Lei nº 13.165/2015, no que concerne a arrecadação de recursos privados, partidos e candidatos podiam receber diretamente doações de pessoas físicas e jurídicas, observadas as restrições estabelecidas para alguns tipos de organizações, empresas estatais ou privadas que recebessem alguma espécie de subsídio do governo, as denominadas fontes vedadas, as quais estão elencadas no extenso rol do artigo 24 da Lei das Eleições. Estes valores privados estavam sujeitos a limites fixados de acordo com o rendimento ou faturamento obtido pelo doador no ano anterior ao da realização das eleições (10% para pessoa física e 2% para pessoa jurídica).

Essa modalidade de regime de doação foi alterada em virtude das consequências impostas a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI nº 4.650-DF. Para a Suprema Corte, conforme será visto mais a miúdo (no item 4.1), as doações realizadas por pessoas jurídicas, quer destinadas as campanhas eleitorais de candidatos, quer destinadas a partidos políticos, são inconstitucionais, portanto, proibidas de serem realizadas.

Importante frisar que apesar de pedido neste sentido para se considerar inconstitucional certo limite de doação da pessoa física, a Suprema Corte rechaçou tal requerimento, reconhecendo essa possibilidade como constitucional.¹⁷⁸

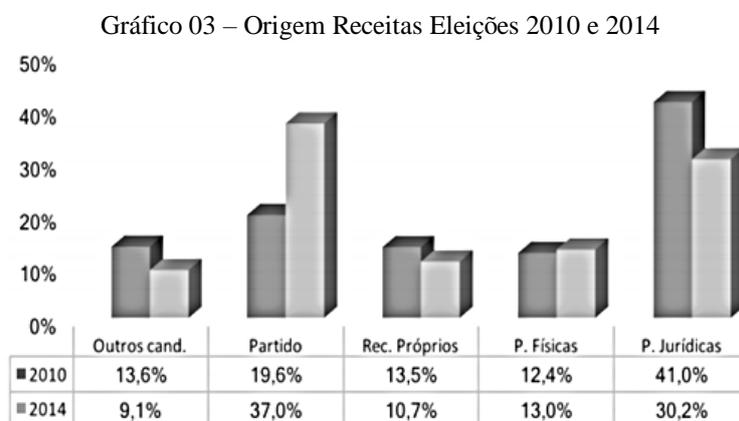
Houve uma abrupta ruptura no sistema de financiamento eleitoral. Saiu-se de uma realidade na qual se podia doar (e muito) com aportes milionários das pessoas jurídicas para uma proibição total, na qual a escassez de recursos para o financiamento eleitoral foi sentida de imediato nas eleições municipais subsequentes à decisão no ano de 2016. Aliando-se ainda a esse fato, outra situação que merece atenção foi que a decisão de mudança de quebra de paradigma adveio do Poder Judiciário – no exercício da função de guarda da Constituição – e não do Congresso Nacional em conjunto com o Poder

¹⁷⁸ Pelo exposto, julgo improcedentes os pedidos deduzidos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, acerca dos critérios de doação de pessoas naturais e do uso próprio de recursos pelos candidatos, para declarar a constitucionalidade do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97 e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95 – voto do relator. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julg.:17/09/2015. DJE nº 34: 23/02/2016.

Executivo, com agentes políticos eleitos (isso também será abordado mais adiante no item 4.2 deste trabalho).

Não se pode olvidar que tramita nas Casas Legislativas nacionais Projetos de Emenda à Constituição, visando a reativação das doações eleitorais por pessoas jurídicas, tais como a PEC nº 273/2015, que atualmente está em análise no Senado Federal e prevê a autorização de doações de pessoas jurídicas apenas ao Fundo Partidário, para posterior distribuição entre os partidos políticos e só depois aos candidatos, quando das eleições.

Em razão da extirpação do mundo jurídico nacional da possibilidade de aportes financeiros para aplicação em partidos e campanhas eleitorais por pessoas jurídicas e do incremento de novas receitas públicas para partidos e candidatos, após as eleições de 2014 ocorreu uma significativa mudança no nascedouro do financiamento eleitoral dos partidos e de candidatos: da supremacia, outrora de recursos de origem privada (com esmagadora vantagem daqueles oriundos de pessoas jurídicas), passou-se à preponderância de receitas absorvidas e provenientes de fundos exclusivamente públicos, conforme demonstrado no Gráfico 03, a seguir:



Fonte: Repositório de Dados Eleitorais (TSE)

Os números constantes do gráfico deixam bem evidente que o maior percentual de valores monetários doados até o ano de 2014, indubitavelmente, era proveniente de valores privados de pessoas jurídicas.

A respeito deste tema, pelo fato de Filipe Lizardo¹⁷⁹ ter apresentado dados bem recentes e ter laborado em proficiente estudo para demonstrar a diferença abissal entre os valores das eleições de 2014 e 2018, torna-se forçoso transcrever seu pensamento e auxiliar-nos sobre o tema:

Os dados evidenciam que nas eleições de 2014, último pleito em que as doações empresariais foram permitidas, do total de receitas declaradas pelos prestadores de contas, 95% dos recursos foram oriundos de fontes privadas, majoritariamente de pessoas jurídicas (73%). Naquelas eleições os recursos públicos representaram pouco mais de 4,5% do total das receitas (R\$ 189.611.405,89), valor inexpressivo se comparado com o pleito de 2018. As eleições ocorridas naquele ano foram as primeiras eleições gerais após a proibição das doações empresariais e também o primeiro ocorrido após a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, criado pela Lei nº 13.487/17, que sozinho foi responsável pelo aporte de mais de 1,7 bilhões de reais do orçamento da União nas campanhas eleitorais.

Pela confrontação entre os dois marcos temporais de eleição no Brasil (2014 com doação de pessoa jurídica e 2018 sem doação de pessoa jurídica, mas já com a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC), é possível notar o deslocamento do centro de financiamento das campanhas. Se até as eleições de 2014 as receitas públicas recebidas pelos candidatos representavam um valor diminuto em virtude do volume total das receitas destinadas ao financiamento eleitoral, algo em torno de (3%), com as recentes alterações ocorridas na legislação eleitoral os recursos públicos passaram a representar nas eleições gerais subsequentes de 2018 em torno de 77% (setenta e sete por cento) das receitas declaradas por candidatos e partidos políticos, um aumento da ordem de 1.105% no período. Essa alteração tão significativa restou demonstrada por um estudo coordenado por George Avelino, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que registrou esse dado altamente significativo.¹⁸⁰

Há ainda interessante artigo dos cientistas políticos Jeison Giovani Heiler, João Paulo Saraiva Leão Viana e Rodrigo Dolandeli dos Santos discorrendo sobre a amplitude do número de estudos sobre o efeito do dinheiro nas eleições, bem como acerca do custo da política subnacional, onde demonstram que há uma correlação entre receita, despesas

¹⁷⁹ LIZARDO, Filipe Soares. A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral. 2019. 250 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2019.

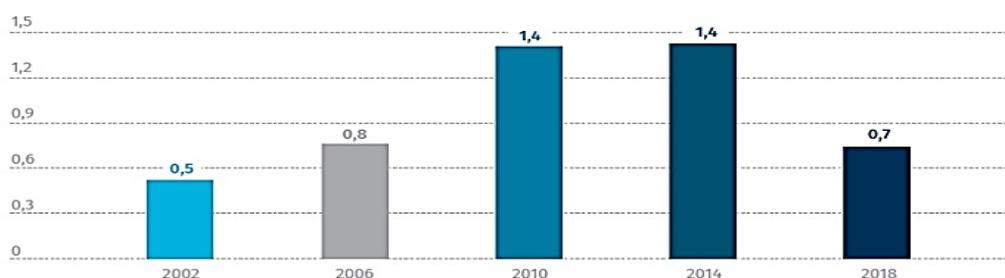
¹⁸⁰ AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; PHILLIPS, Jonathan; MESQUITA, Lara; BUENO, Natália Salgado et al. **O poder do dinheiro nas campanhas eleitorais**. Sumário Executivo. 2019. Disponível em: http://www.cepesp.io/uploads/2019/05/Brava_Eleitoral_AF_Web.pdf. Acesso em: 30 abr. de 2020.

e o sucesso eleitoral para os candidatos que tem um maior apoio financeiro. Dizem eles na conclusão do estudo:

Diante dos resultados encontrados, podemos dizer que a pesquisa revelou não apenas a necessidade dos candidatos por maiores volumes de recursos, mas também por uma forte demanda em “comunicação” e “estrutura”. A máquina de campanha precisa estar no mesmo nível dos competidores com maior acesso a financiamento. Em outras palavras, quanto maior o montante de gastos nessas rubricas no seu distrito eleitoral, maior a necessidade de o candidato acompanhar essa tendência. Supomos que o nível de profissionalização deva ser muito elevado, justamente pelos valores mais significativos terem sido encontrados tanto para "estrutura" quanto para "comunicação". Enquanto os gastos com "pessoal", ou cabos eleitorais, não apresentaram influência nas razões de chance de os candidatos serem eleitos. Em resumo, o principal achado reside na percepção de que somente o volume de dinheiro não basta para explicar o sucesso eleitoral. Os modelos demonstraram que o padrão de gasto precisa ser concentrado e que as maiores despesas devem ser destinadas para "comunicação e publicidade". Com isso, pode-se afirmar que o fato de o candidato ter maiores recursos não significa necessariamente que tenha maiores chances de sucesso eleitoral. Nem que deva gastar a maior parte do seu dinheiro em "estrutura" ou "comunicação". Mas significa que precisa ter um volume de recursos suficiente nessas rubricas para sua campanha ser mais competitiva.¹⁸¹

Portanto, para aqueles que criticam o repasse de valores para partidos políticos e seus candidatos para aplicarem em suas respectivas campanhas, vemos que é totalmente necessários e há embasamento científico para tal. Sendo certo que tanto os dados apontados nos gráficos informado alhures entre os anos de 2010 a 2014, em tese podem sugerir um disparate; mas, na verdade, o emprego de valores materializados por fundos públicos importou numa melhora significativa da competitividade eleitoral, conforme aponta o seguinte Gráfico 04.

Gráfico 04 - Total gasto nas campanhas para deputado federal (em milhões de reais de 2018)



Fonte: TSE/CEPESpdata – pesquisa FGV coordenada pelo Prof. George Avelino.

¹⁸¹ HEILER, Jeison Giovani; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral. **Revista Opinião Pública**, v. 22, n. 1, abril, p. 56-92, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762016000100056&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 13 maio 2020.

É certo que tais dados merecem uma acuidade lapidar, porquanto eles traçam a efetivação de grande e inovador impacto na atividade de controle das contas levadas para controle estatal através da Justiça Eleitoral. Para finalizar este tema, pode-se corroborar o que vaticinou Lizardo¹⁸²:

Se por um lado é necessário maior fiscalização para se evitar possíveis burlas à proibição das doações empresariais, que se materializam sobretudo por meio de omissões de receitas nas contas – o denominado Caixa 2 – e também pela utilização de interposição de pessoas físicas para mascarar o ingresso de receitas escusas (popularmente conhecidos como laranjas); há também a necessidade de aplicação de procedimentos mais rigorosos para controle e fiscalização da correta aplicação de receitas públicas destinadas a candidatos e partidos, cuja ausência de comprovação da regularidade implica em devolução de valores ao Tesouro Nacional.

2.2 FINANCIAMENTO ELEITORAL E DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Os normativos eleitorais do Império e da Velha República não regulavam o financiamento das campanhas eleitorais. Essa matéria não era importante à época porque além do art. 90 da Constituição Brasileira de 1824 determinar que a nomeação para os cargos eletivos (deputados, senadores e membros dos conselhos gerais das províncias) seria feita de forma indireta, havia a imposição do voto censitário (já visto no item anterior), o que diminuía o número do eleitorado.¹⁸³

A restrição do corpo de eleitores, a aquiescência ao poder econômico e político e outras questões históricas limitavam o processo de disputa, o que fez com que a temática do financiamento de campanha não obtivesse a atenção necessária durante razoável lapso temporal.¹⁸⁴

¹⁸² LIZARDO, Filipe Soares. A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral. 2019. 250 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2019.

¹⁸³ Art. 90 da Constituição Brasileira de 1824: As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Províncias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia.

¹⁸⁴ FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto et al. Financiamento de Campanha: Nível de Regulamentação em Perspectiva Comparada. **E-Legis**, Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, ago., 2015, p. 37. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/215>. Acesso em: 30 nov. 2019.

Foi somente com a Carta Magna de 1946 que se instituiu um disciplinamento para o financiamento político, especificamente para os partidos.¹⁸⁵ Nesse período, já se pode falar em um primeiro regulamento que tratou diretamente do financiamento político-partidário - o Decreto-Lei nº 9.258/46. Este instituiu vedações, no que se refere ao recebimento de recursos financeiros provenientes de qualquer fonte estrangeira, além de introduzir outras normas que estão em vigor até hoje, como a proibição da propaganda eleitoral às vésperas da votação e a vedação da obtenção de financiamento junto a concessionárias de serviços públicos ou sociedades de economia mista.¹⁸⁶

Mais hodiernamente, sabe-se que a realização de uma campanha eleitoral exige, em um curtíssimo espaço de tempo - desde a minirreforma eleitoral de 2015 (Lei 13.165), passou a ser de aproximados 45 (quarenta e cinco) dias, podendo ocorrer uma prorrogação de aproximadamente mais 20 (vinte) dias, se houver segundo turno para cargos majoritários - a mobilização de um aparato significativo de pessoas e meios de comunicação de massa, o que não custa barato. Assim, além da disputa pelos votos dos eleitores, cada vez mais cétricos e descrentes, agremiações partidárias e candidatos concorrem também na busca por recursos financeiros, o que deve ser feito observando as normas legais que regulamentam a arrecadação e aplicação de recursos nas eleições.

Conforme se verá mais amiúde no próximo item, o Brasil adota um sistema misto de financiamento eleitoral. Os recursos de origem pública que podem ser aplicados nas campanhas eleitorais são aqueles decorrentes do Fundo Partidário, do novíssimo Fundo FEFC – criado pela Lei 13.487/2017¹⁸⁷ e também, de forma indireta, recursos decorrentes da compensação fiscal conferida às emissoras de rádio e televisão em razão do tempo cedido para o horário eleitoral gratuito.

¹⁸⁵ TOFFOLI, José Antônio Dias. Quem Financia a Democracia no Brasil? **Revista Interesse Nacional**, a. 7, n. 28, jan./mar., 2015, p. 4.

¹⁸⁶ Art. 26 do Decreto-Lei nº 9.258/1946: Será cancelado o registro de partido político mediante denúncia de qualquer eleitor, de delegado de partido ou representação do Procurador Geral ao Tribunal Superior: a) quando se provar que recebe de procedência estrangeira orientação político-partidária contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio. b) quando se provar que contrariando o seu programa pratica atos ou desenvolve atividade que colidam com os princípios democráticos ou os direitos fundamentais do homem, definidos na Constituição.

¹⁸⁷ O Tribunal Superior Eleitoral, em resposta à Consulta nº 060024793, Relator Min Tarcísio Vieira de Carvalho, apreciada pela Corte na sessão do dia 03.05.2018, entendeu que a utilização de recursos do Fundo Partidário pode ser gasto de forma concorrente ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, nas eleições e que por isso encontra-se albergado pela legislação a utilização dos dois fundos para investimento e gasto em campanhas eleitorais.

Quanto aos recursos de natureza privada que podem ser aportados nas campanhas, até as eleições de 2014 (como já mencionado várias vezes neste estudo), sua maior parte era oriunda de doações majoritariamente de pessoas jurídicas, notadamente de grandes grupos econômicos. Essas doações foram consideradas pelo Supremo Tribunal Federal como inconstitucionais e, portanto, proibidas a partir das eleições de 2016.

Assim, no que toca aos recursos de origem privada, admite-se a partir de então apenas doações de pessoas físicas, no percentual de até 10% (dez por cento) do valor bruto declarado à Receita Federal no exercício financeiro anterior ao ano eleitoral, as quais, inclusive, podem ser realizadas por meio de uma nova modalidade de arrecadação, o financiamento coletivo de campanha, conhecido como *crowdfunding* (cuja inovação veio através da Lei 13.488/2017, utilizado pela primeira vez nas eleições de 2018¹⁸⁸). Admite-se também o aporte de recursos do próprio candidato, que é chamado de autofinanciamento – possibilidade que sofreu alterações com o advento da Lei 13.878/2019, conforme será visto no item 5.3.

As informações disponibilizadas a cada eleição pelo Tribunal Superior Eleitoral¹⁸⁹, que tem a competência constitucional de gerir as eleições a cada dois anos no Brasil, indicam ser estreita a relação entre o sucesso das campanhas eleitorais e o acesso a grandes somas de recursos, induzindo um pensamento sobre uma possível influência (in)devida do poder econômico no resultado das urnas.

Aliás, essa assertiva é identificada na doutrina por diversos autores. Precisos o Min. Carlos Mario da Silva Velloso e o Livre Docente em Direito Econômico pela USP, Walber de Moura Agra¹⁹⁰ quando lecionam de forma eloquente:

A predominância do sistema de financiamento privado fez com que os detentores do poder econômico tenham vantagem nas eleições, tornando o sistema eleitoral extremamente desigual, haja vista privilegiar os cidadãos que dispõem de fontes de financiamento em detrimento daqueles que não possuem condições financeiras suficientes.

¹⁸⁸ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Financiamento coletivo**: Eleições 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/financiamento-coletivo>. Acesso em: 29 abr. 2020.

¹⁸⁹ Id., **Repositório de dados eleitorais**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 30 jul. 2019.

¹⁹⁰ AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 223.

Cita-se por oportuno as considerações do Ministro do Supremo Tribunal Federal, José Dias Toffoli¹⁹¹, que ao analisar o modelo de financiamento eleitoral adotado pelo Brasil, concluiu:

O aporte de recursos traz influência do poder econômico na eleição: na medida em que aquele candidato que tiver mais condições de fazer um aporte de recursos para a sua campanha terá maiores meios de fazer o seu nome chegar ao eleitorado; e também será criado, o que poderemos dizer, com o perdão da palavra, o chamado “rabo preso” entre o doador e o político vencedor das eleições, a dívida de favores entre o doador e o receptor da doação. E tudo isso gerará um quadro de desigualdade na disputa eleitoral

As constatações dessas linhas são ratificadas de igual modo pelo atual vice-presidente (e presidente eleito¹⁹²) do TSE, Ministro Luís Roberto Barroso¹⁹³, para quem:

[...] a conjugação de campanhas milionárias e financiamento privado tem produzido resultados desastrosos para a autenticidade do processo eleitoral e para a transparência das relações entre o Poder Público e os agentes econômicos.

Nos últimos anos, todos os grandes escândalos na política tiveram vinculação direta ou indireta com o financiamento das campanhas eleitorais, como o *impeachment* do ex-presidente Collor, a Ação Penal 470 (conhecida como “Mensalão”), impedimento da ex-presidente Dilma Vanna Rousseff e mais recentemente a operação Lava Jato e as inúmeras ações penais e civis públicas que dela decorrem.

Essa característica, entretanto, não é um privilégio exclusivo do Brasil. Poucos são os países que não têm em sua história recente algum escândalo relacionado ao financiamento político, seja em razão de suspeita de recursos de fontes escusas, violação aos limites legais estabelecidos, utilização de recursos não declarados, além de suspeitas de doações vinculadas a favores por parte de representantes políticos¹⁹⁴.

¹⁹¹ TOFFOLI, José Antonio Dias. **Financiamento das Campanhas Eleitorais**. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em http://www.tse.gov.br/eje/arquivos/publicacoes/seminario/html/jose_toffoli.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

¹⁹² O mandato de presidente do TSE do Ministro Barroso se iniciará em 26.05.2020 até 22/02/2022 conforme TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Ministro Luís Roberto Barroso é eleito o próximo presidente do TSE. 16 abr. 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Abril/ministro-luis-roberto-barroso-e-eleito-o-proximo-presidente-do-tse>. Acesso em: 29 abr. de 2020.

¹⁹³ BARROSO, Luis Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Ideias. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/5/art20180530-02.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2019.

¹⁹⁴ ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, n. 2, out 2005, p. 291.

Todos esses fatos demonstram que há uma íntima correlação entre a corrupção de agentes públicos e o financiamento das campanhas político-eleitorais, o que coloca a questão no centro do debate político. Prova disso é que em todas as recentes tentativas de reforma do sistema eleitoral brasileiro, a alteração do atual regime de financiamento das campanhas foi tema recorrente, como ocorreu no ano de 2017 quando o Congresso discutia a reforma eleitoral que culminou com a edição das Leis 13.487/2017 e 13.488/2017 e Emenda Constitucional nº 97, e o então Presidente do Senado e Congresso Senador Eunício Oliveira (MDB-CE) consultou o STF sobre a possibilidade de incluir na reforma o retorno do financiamento das pessoas jurídicas às campanhas eleitorais¹⁹⁵.

O que mais se questiona em relação ao modelo de financiamento misto das campanhas é a possibilidade de que grandes corporações econômicas, de forma direta ou indireta, apliquem recursos nas campanhas eleitorais, acentuando a dependência do poder econômico e dificultando a representatividade dos eleitores.

Nos últimos tempos tem crescido a suposta adesão de partidos políticos e parlamentares para que o Brasil adote o regime de financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais. Dando um passo importante a essa tese, foi que a minirreforma eleitoral de 2017 instituiu novo Fundo Especial de Financiamento de Campanha Eleitoral (FEFC)¹⁹⁶.

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha será explicado mais à frente, mas por ora, pode-se aduzir que em linhas gerais ele é um fundo criado para financiar com dinheiro público as campanhas de candidatos e que já foi criado com aproximadamente R\$ 1,7 bilhão de reais em 2018. Essa cifra foi dividida entre os partidos políticos conforme a quantidade de deputados e senadores eleitos, cuja base de dados foi fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral a cada eleição, sendo que nas eleições de 2018 foram levados em conta os dados referentes ao pleito de 2014.

Por ser totalmente pertinente, forçoso aduzir que nos últimos anos, em especial de 2016 em diante (em virtude da diminuição de valores aplicados nas campanhas) tem-se visto uma crescente penetração de montantes não contabilizados nas campanhas eleitorais.

¹⁹⁵ BRITO, Ricardo. **Eunício sonda ministros do STF sobre retorno do financiamento privado**. UOL Economia. 25 ago. 2017. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2017/08/25/eunicio-sonda-ministros-do-stf-sobre-retorno-do-financiamento-privado.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

¹⁹⁶ Artigo 1º da Lei 13.487/2017, que incluiu o artigo 16-C na Lei nº 9.504/97.

Diga-se que não existe no arcabouço normativo eleitoral brasileiro a tipificação do crime de caixa dois.¹⁹⁷ O conceito desse comportamento irregular, consistente na não contabilização de entrada e/ou saída de valores financeiros, na falta de tipo penal específico, é punida por meio do art. 350 do Código Eleitoral - CE.¹⁹⁸

Essa lacuna normativa acaba por configurar uma carência, haja vista que o referido artigo 350 do Código Eleitoral não abrange toda a extensão do caixa dois, que pode apresentar outras nuances, não diferenciando, por exemplo, quando os valores são egressos de fonte lícita ou ilícita. Vale dizer que qualquer forma de hermenêutica extensiva é categoricamente proibida no direito penal em virtude do princípio da legalidade estrita que vigora neste ramo da ciência jurídica.

Assim, com auxílio da doutrina e jurisprudência restou definido o seu campo de incidência, de forma mais precisa, por meio do conceito do chamado “recursos não contabilizados”. Essa situação levou Fábio Bittencourt da Rosa a definir como "sistema paralelo de contabilidade" ou de "movimentação de capitais sem registro da escrituração".¹⁹⁹

Ademais, na América Latina e em alguns outros países, o financiamento eleitoral mascarado, a falta de transparência, fiscalização e o menor volume de dinheiro privado lícito estão oferecendo oportunidades ao crime organizado para obter influência sobre as autoridades eleitas por meio do financiamento de suas campanhas, foi o que constatou o estudo de Daniel Zovatto para o IDEA:

[...] Paralelamente, em um bom número de países, o dinheiro proveniente do crime organizado e de atividades ilícitas, como o narcotráfico, teve um peso relevante no financiamento das campanhas, como foi o caso da de Ernesto Samper, na Colômbia.

...

Em segundo lugar, em relação à origem das contribuições, dado que os partidos sofreram uma diminuição das cotas dos filiados, o maior volume das

¹⁹⁷ GOMES, Luiz Flávio. **Caixa 2 Eleitoral é Crime?** Jus Brasil, 2015. Disponível em: <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/204315523/caixa-2-eleitoral-e-crime>. Acesso em: 10 abr 2020.

¹⁹⁸ Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele 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.

Parágrafo único. Se o agente da falsidade documental é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsificação ou alteração é de assentamentos de registro civil, a pena é agravada.

¹⁹⁹ ROSA, Fábio Bittencourt da. O Caixa Dois. **Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, Porto Alegre, a. 15, n. 51, 2004, p. 15. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/revistatrf4/arquivos/Rev51.pdf>. Acesso em: 29 abr. de 2020.

contribuições provém, na maioria dos países, das grandes empresas. **Paralelamente, é possível que o dinheiro procedente do crime organizado e de atividades ilícitas como o narcotráfico venha ganhando um maior peso no financiamento político na região. Embora essa modalidade de financiamento seja dificilmente detectada, sua influência pode ser medida a partir dos escândalos ocorridos com frequência em diferentes países, dentre os quais Colômbia, Bolívia, Panamá e Guatemala.**²⁰⁰

Diga-se que o crime de caixa dois, ainda que aplicando-se como referencial normativo o artigo 350 do CE, não se configura apenas quando não há a contabilização de valores, mas igualmente quando o valor escriturado é menor ou diferente daquele efetivamente foi apresentado à Justiça Eleitoral.²⁰¹ Sem dúvida, esse tipo de enquadramento irradia efeitos para além da questão contábil, na verdade, considerando os valores disponibilizados e que podem ser utilizados numa campanha eleitoral, pode gerar várias espécies de abuso de poder, o que acarreta o desnivelamento do pleito.

Isso não só prejudica a democracia, a boa governação e o Estado de Direito, mas também tem consequências negativas para o desenvolvimento econômico e sobre a redução da pobreza. Há claramente uma necessidade urgente de controlar melhor o financiamento político. Governos devem regular doações políticas e os gastos de forma eficaz. Isso exigirá total transparência e divulgação de doações, com penalidades em caso de não cumprimento. Monitoramento e fiscalização eficazes dos regulamentos também são cruciais.

2.3 ARRECADAÇÃO DE RECURSOS PARA AS CAMPANHAS ELEITORAIS

As campanhas eleitorais em todo o mundo demandam uma grande quantidade de dinheiro e o Brasil não poderia fugir à essa regra, pois se exige uma estrutura razoável para fomentá-las com vistas a torná-las, no mínimo, viáveis. Existe um valor bem

²⁰⁰ ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**. Campinas, Vol. XI, n. 2, out 2005. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002. Acesso em: 29 abr. 2020. (Grifos nossos).

²⁰¹ Empresas que fazem caixa 2 deixam de registrar determinadas entradas ou saídas de um **fluxo de caixa**, criando um **caixa paralelo**. O dinheiro deste segundo caixa é, comumente, destinado ao financiamento de **atividades ilegais** ou para evitar o pagamento de impostos. Assim, podemos dizer que o caixa 2 é utilizado por empresas que deixam de emitir ou emitem notas fiscais com valor menor ao da transação realizada, para que sejam devidos menos tributos, recolhendo-se, valores menores aos órgãos fiscalizadores. (PRADO, Wallace. **Entenda o que é caixa 2**. ERP FLEX. Disponível em: <https://www.erpflex.com.br/blog/caixa-2>. Acesso em: 29 abr. 2020.)

considerável de investimento nas formas de atrair a atenção dos eleitores (antes a propaganda era mais nas ruas com adesivos, pinturas, banners, cavaletes, hoje ela se voltou para o campo da internet e redes sociais). A respeito do tema de propaganda em redes sociais, inclusive, foi escrito pelo autor um artigo em coautoria com Renato Ribeiro de Almeida aduzindo²⁰²:

Já no período eleitoral, que ocorre oficialmente a partir do dia 15 de agosto, em eleições tão acirradas e imprevisíveis como as de 2018, pode-se imaginar o ambiente tóxico que as redes sociais experimentarão com prevista polarização e discurso de ódio. Com o impulsionamento pago, abrem-se brechas para os ilícitos de abuso de poder econômico, abuso de poder político, abuso dos meios de comunicação social, propaganda vedada (realizada por igrejas, sindicatos e pessoas jurídicas em geral), *fake news*, entre outros possíveis ilícitos. Alguns desses ilícitos podem levar à cassação do registro de candidatura, diploma (caso eleito) e perda do mandato.

Dessa forma, imperiosamente é exigida a profissionalização das pessoas envolvidas na campanha. No Brasil, a proporção dos gastos assume um patamar assustador, não apenas em razão das dimensões geográficas, mas também, devido à ausência de estrutura das agremiações, do alto custo dos guias eleitorais e infelizmente, por um número muito significativo de pessoas que ainda continuam com a prática odiosa de venderem seu voto.

Nessa perspectiva, quando aborda-se sobre arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais, diga-se que tal matéria é vastamente normatizada pela lei, na maioria das vezes em seus mínimos detalhes, onde estão fixados pontos deveras importante para esclarecimento da forma como deve ser realizada a arrecadação, citando-se como: (i) quais são as pessoas que podem aportar receitas nas campanhas eleitorais; (ii) os tipos de recursos que podem ser arrecadados; (iii) os limites de doação que devem ser observados; e (iv) a forma de ingresso das receitas nas campanhas eleitorais.

A legislação eleitoral normatiza ainda que constituam como meios de arrecadação de recursos financeiros a comercialização de bens e/ou serviços ou a promoção de eventos de arrecadação, ambos realizados diretamente pelo(a) próprio(a) candidato(a) ou pelo partido político. Em relação a esta possibilidade de promoção de eventos, exige-se o

202 ALMEIDA, Renato Ribeiro de, LOURA JÚNIOR, Juacy dos Santos. **Campanhas políticas devem ter as redes sociais como principal arena**. Consultor jurídico, 16 maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-16/opiniao-disputa-eleitoral-redes-sociais-principal-arena>. Acesso em 16 fev. 2020.

aviso, com antecedência mínima de cinco dias, à Justiça Eleitoral, que pode decidir pela necessidade de sua fiscalização ou não.²⁰³

Consigne-se que dentro do atual panorama da LE, os próprios partidos políticos constituem o único tipo de pessoa jurídica que pode ser doador de valores para os candidatos, contanto, seja comprovado que os recursos são provenientes das fontes permitidas, quais sejam: o Fundo Partidário, o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, as doações de pessoas físicas, as contribuições dos filiados e a comercialização de bens e serviços, bem como a promoção de eventos.²⁰⁴

Aqui, contudo, cabe uma ressalva em virtude de um recentíssimo entendimento do Tribunal Superior Eleitoral levado a efeito no final de 2019, em relação a doação de partidos políticos para candidatos que não fizessem parte do rol de partidos coligados do partido doador. A Corte Superior Eleitoral foi muito severa neste ponto e no caso citado, ainda não tendo transitado em julgado estando em vias de análise de embargos de declaração com efeitos infringentes, recurso em análise naquele Sodalício.

Veja-se Julgado do Tribunal Superior Eleitoral (RESPe nº 0601193-81/AP), onde aquela Corte entendeu que as doações feitas por partidos políticos para candidatos não pertencentes as agremiações coligadas com o partido doador configuram, por aplicação de precedentes, espécie de fonte vedada, o que fere o art. 33, I, da Res. TSE nº 23.553/2017 vigente nas eleições de 2018, e considerando a excepcionalidade do tema tem-se como imperioso a transcrição da ementa:

ELEIÇÕES 2018. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. DOAÇÃO. RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. ÓRGÃO NACIONAL DE PARTIDO POLÍTICO. DONATÁRIO. CANDIDATO A DEPUTADO ESTADUAL DE AGREMIÇÃO NÃO COLIGADA COM A GREI DOADORA. FONTE VEDADA. IRREGULARIDADE GRAVE. DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS. VALOR DOADO. DEVOLUÇÃO AO DOADOR.

²⁰³ Art. 32 da Resolução nº 23.553/2017: Para a comercialização de bens e/ou serviços e/ou a promoção de eventos que se destinem a arrecadar recursos para campanha eleitoral, o partido político ou o candidato deve: I – comunicar sua realização, formalmente e com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis, à Justiça Eleitoral, que poderá determinar sua fiscalização; II – manter à disposição da Justiça Eleitoral a documentação necessária à comprovação de sua realização e de seus custos, despesas e receita obtida.

²⁰⁴ Art. 15 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

Art. 15 Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de:

I - recursos próprios dos candidatos;

II - doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas;

III - doações de outros partidos políticos e de outros candidatos;

IV - comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político;

[...] 1. O Tribunal de origem desaprovou as contas de campanha do recorrente e determinou a devolução ao doador da quantia de R\$ 25.000,00, referente a recursos financeiros oriundos de fonte vedada, nos termos do art. 33, I e § 2º, da Res.-TSE 23.553, tendo em vista que o prestador das contas, candidato ao cargo de deputado estadual, recebeu doação efetuada com recursos do Fundo Partidário pelo Diretório Nacional do Partido da República (PR), o qual não estava coligado com a agremiação pela qual o candidato concorreu ao pleito estadual.

[...]

6. A doação realizada com recursos do Fundo Partidário por órgão nacional de partido político e em benefício da campanha de candidato a deputado estadual registrado por agremiação que não formou coligação com a grei doadora configura irregularidade grave e caracteriza o recebimento de recursos oriundos de fonte vedada, precisamente de pessoa jurídica, nos termos dos arts. 33, I, da Res.-TSE 23.553 e 31, II, da Lei 9.096/95, pois tal liberalidade não se enquadra em nenhuma das hipóteses legais e regulamentares que autorizam as agremiações partidárias a contribuir para as campanhas de outros partidos e, por conseguinte, de candidatos dessas outras legendas.

[..]

8. A irregularidade constatada atrai a incidência da regra prevista no art. 33, § 2º, da Res.-TSE 23.553, a qual determina que o donatário devolva ao doador os recursos recebidos de fonte vedada.

Conclusão, Recurso especial a que se nega provimento.²⁰⁵

Como delineado, candidato não pertencente ao PR e ainda sem que seu partido estivesse com este coligado, recebeu R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) e tanto o TRE do Amapá quanto o TSE consideraram irregular essa modalidade de doação.

Dessa forma, a jurisprudência do TSE, a partir de interpretação *sui generis* e que pode ser interpretada como isolada quanto ao texto da resolução aplicável às eleições de 2018, criou uma nova espécie de vedação de doação por partidos políticos a candidatos. Nova espécie que não está definida em lei e tampouco existente na resolução aplicável às eleições gerais 2018, sendo certo que a nova modalidade nasceu unicamente da interpretação feita por aquela Corte, tanto assim que no presente momento para o Tribunal as doações para partidos adversários configura forma de doação ilegal, o que já foi corroborado em outra recente decisão de 22/10/2019, da lavra do Min. Jorge Mussi - autos do REspe 0605091-26/MG.²⁰⁶

²⁰⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral RESPe nº 0601193-81/AP, Rel. Min. Sérgio Banhos, sessão de 3/9/2019. (Grifos nossos).

²⁰⁶ Recurso Especial. Eleições 2018. Deputado federal. Contas de campanha. Doação. Partido político adversário. Fonte vedada. Interpretação sistemática. Valor expressivo. Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Inaplicáveis. Desaprovação das contas. Provimento.

1. É incontroverso que a candidata recebeu R\$ 200.000,00 de grei adversária daquela à qual é filiada, proveniente de verba do Fundo Partidário.

2. A tese recursal de que esse tipo de doação se enquadra como oriunda de fonte proibida (art. 33, I, da Res.-TSE 23.553/2018) foi reafirmada por esta Corte em recentíssimo julgado (REspe 0601193-81/AP, Rel. Min. Sérgio Banhos, sessão de 3/9/2019).

Já em âmbito de Corte Regional, mas no mesmo sentido há ainda autos de prestação de contas de relatoria do Juiz Clênio Amorim, julgado em 17/12/2019 pelo Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, que seguiu total obediência a jurisprudência iniciada do TSE.²⁰⁷

Uma curiosidade sobre essa nova modalidade de proibição de arrecadação (doação) ocorreu quando do julgamento dos recursos pelo TSE, quanto as alcunhas dadas pelos Ministros do TSE para os casos, como se observa do julgamento do REspe 0605091-26/MG, onde ficou consignado pelo Min. Luís Roberto Barroso que a doação para candidato não filiado à agremiação doadora e não coligado seria uma espécie de "**infidelidade partidária ao avesso**", por sua vez o Min. Og Fernandes afirmou se tratar de "**doação gol contra**", nomes bem peculiares.

Para além da responsabilização apenas no campo da prestação de contas quando do recebimento dessa modalidade de doação, quando há entendimento pela reprovação das contas e devolução do valor recebido do outro partido, a Justiça Eleitoral demonstrando seu lado de observância ao princípio da eficiência na análise de processos que visam demonstrar a utilização de recursos oriundos do sistema de financiamento eleitoral, neste caso pós-eleição, apresentou duas decisões que merecem ser citadas apenas por *obiter dictum* neste trabalho.

As decisões foram emanadas pelo TRE de Rondônia quando da sessão virtual plenária do dia 03 de abril de 2020, onde entendeu por julgar procedente, por maioria (4x1), representação por captação e/ou gasto ilícito de recursos financeiros de Campanha Eleitoral (art. 30-A da Lei das Eleições) apresentada pelo Ministério Público Eleitoral

3. Exige-se, na espécie, interpretação sistemática das normas que regem os partidos políticos e o financiamento de campanhas (arts.17, § 3º, da CF/88, 41-A e 44 da Lei 9.096/95). Importa destacar que existe uma diretriz constitucional a ser observada na distribuição de recursos públicos para fins eleitorais, consistente no acesso gradativo dos partidos a esse financiamento à medida que alcancem maiores desempenho e abrangência territorial nos pleitos. Pode-se afirmar, portanto, que o remanejamento de verbas de origem pública entre as *greis* não é livre.

4. Ademais, só é possível aplicar os recursos do Fundo Partidário às finalidades do art. 44 da Lei 9.096/95, o que inclui campanhas eleitorais (inciso III). A adequada interpretação dessa norma indica que os referidos recursos somente podem ser utilizados em benefício das campanhas de seus filiados, ou, no máximo, daqueles que integram agremiações coligadas.

5. Não incidem os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade por se tratar de falha grave e serem expressivos os valores nominais (R\$ 200.000,00) e percentual (24,86%). Precedentes.

6. Recurso provido para desaprovar as contas da candidata relativas ao pleito de 2018, determinando-se a devolução de R\$ 200.000,00 ao doador, na forma do art. 33, § 2º, da Res.-TSE 23.553/2017.

(REspe 0605091-26/MG, Rel. Min. Jorge Mussi, Decisão de 22/10/2019) – Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

²⁰⁷ Autos da prestação de contas n. 0601196-08.2018.6.22.0000, Julgado em 17/12/2019. TRERO.

(processo nº 0600088-07.2019.6.22.0000), de Relatoria do Juiz Ilisir Bueno Rodrigues. A Corte entendeu pela cassação do diploma do candidato suplente por este ter recebido o valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) de doação do Partido da República (PR), agremiação que não fazia parte de sua coligação, aplicando ao caso os precedentes do TSE já citados e do próprio Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia (TRERO) quando analisou a prestação de contas, no entanto, a decisão nova agora tem o viés de imputar ao candidato uma irregularidade mais grave, a tal a ponto de atrair os severos verbetes e sanções do artigo 30-A da LE, inclusive com a consideração de inelegibilidade reflexa por força do artigo 1º, I, alínea J da LC 64/90²⁰⁸, repita-se, pelo fato de ter recebido doação para sua campanha eleitoral de partido político estranho à sua coligação, o que para o Regional de Rondônia é, para todos os efeitos legais, uma doação de pessoa jurídica, sendo considerado como totalmente irregular em virtude da decisão da ADI 4650-DF.

Em igual sentido, decisão ainda mais recente do mesmo Tribunal Regional Eleitoral, quando por unanimidade de votos (5), na sessão plenária do dia 14.04.2020, nos autos da AIJE nº 0601862-09.2018.6.22.000, cassou o mandato de deputada eleita Cássia Gomes dos Santos (PODEMOS)²⁰⁹, pelo fato dela ter recebido o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) de doação do mesmo Partido da República (PR) para sua campanha no pleito de 2018, em que pese não ter as referidas agremiações participado da mesma coligação, ao contrário, foram adversárias. O Tribunal Considerou como abuso do poder econômico o recebimento do valor, além de cassar o diploma da deputada, aplicou-lhe inelegibilidade por 8 anos. Ambas decisões ainda são passíveis de Recurso dentro do próprio TRERO e/ou Recurso Ordinário para o Tribunal Superior Eleitoral.

Essa situação totalmente inovadora trazida pelo TSE e agora sendo acatada pelos Regionais, deixou surpresos estudiosos da área do direito eleitoral, em especial pela punição objetiva que a Justiça Eleitoral tem dado, para quem, basta o recebimento da doação considerada irregular para concluir pela ocorrência de ilícitos eleitorais de

²⁰⁸ 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; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

²⁰⁹ Conforme se verifica da notícia disponível no site do TRERO: <http://www.tre-ro.jus.br/imprensa/noticias-tre-ro/2020/Abril/tre-ro-caca-o-diploma-da-candidata-cassia-muleta-em-razao-de-suposto-abuso-de-poder-economico>. Acesso em: 29 abr. de 2020.

natureza grave, como demonstrado nos exemplos acima em que houve o reconhecimento de sanções eleitorais de gastos ilícitos (art. 30-A da LE) e abuso do poder econômico (na forma do artigo 22, XIV da LC 64/90).

Por oportuno, visando demonstrar sua preocupação com a eficiência na destinação correta dos valores do FEFC e para não deixar pairar qualquer dúvida a respeito do tema, de que não se pode haver doação entre partidos não coligados, o TSE quando da edição da mais atual Resolução nº 23.607/2019 que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos sobre a prestação de contas para as eleições de 2020, normatizou de forma expressa, a aludida proibição:

Art. 17. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao Tribunal Superior Eleitoral e distribuído aos diretórios nacionais dos partidos políticos na forma disciplinada pelo Tribunal Superior Eleitoral (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 2º).

§ 1º Inexistindo candidatura própria ou em coligação na circunscrição, é vedado o repasse dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para outros partidos políticos ou candidaturas desses mesmos partidos.

§ 2º É vedado o repasse de recursos do FEFC, dentro ou fora da circunscrição, por partidos políticos ou candidatos:

I - não pertencentes à mesma coligação; e/ou

II - não coligados.

Portanto, agora devidamente normatizada, ainda que em resolução e não em lei ordinária, cabe aos partidos políticos e aos candidatos, através de sua assessoria contábil e jurídica, redobrar o cuidado para analisarem de forma mais aprofundada especialmente essas situações mais recentes como a informada, para não trazer prejuízo a quem pode não ter condições de devolver certo valor recebido, depois de tê-lo efetivamente aplicado em campanha eleitoral.

Com exceção do caso citado, da Resolução TSE nº 23.553/2017, aplicável às eleições de 2018, onde, segundo interpretação do autor deste estudo não havia vedação expressa (como aliás o foi de forma textual na atual resolução vigente para as eleições de 2020) pela norma secundária quanto a este tipo de modalidade de doação de partidos para candidatos de outros partidos políticos não coligados.

Geralmente a legislação eleitoral primária, nas leis ordinárias, deixa bem clara qualquer excepcionalidade, o que faz com que a legislação secundária na Justiça Eleitoral a repita ou pormenorize, ficando assim bem trabalhado esse tipo de detalhamento quando

o Poder Judiciário Eleitoral se vale de seu poder normatizador conforme ensina Rodrigo López Zilio:

A atividade legislativa da Justiça Eleitoral resta consubstanciada no poder normativo inerente a todo e qualquer órgão judicial, ao proceder o disciplinamento interno de seus serviços e servidores (v.g. concedendo férias, licenças, etc.), além da possibilidade de o TSE “expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código”(Art. 23, IX, do CE) e “todas as instruções necessárias à execução desta Lei, ouvidos previamente, em audiência pública, os delegados dos partidos participantes do pleito.” (art. 105 da LE). O art. 61 da LPP tem norma em idêntico sentido. É neste último aspecto que a atividade legislativa da Justiça Eleitoral se revela com maior intensidade, já que o cotidiano da matéria eleitoral demonstra a importância das resoluções para a regulamentação das eleições.²¹⁰.

Ademais, o detalhamento da legislação na regulamentação da arrecadação não ocorre ao acaso, como dito alhures, visa deixar evidente a forma como deve se dar os gastos com os recursos financeiros (públicos ou privados) recebidos. O acesso a recursos para desenvolver e fomentar as campanhas eleitorais é uma das principais preocupações dos candidatos e partidos políticos. O exame das prestações de contas encaminhadas à Justiça Eleitoral demonstra que, ressalvadas figuras públicas com ampla exposição midiática e mais recentemente com maior sucesso no meio virtual, o sucesso de uma candidatura é diretamente proporcional ao volume de recursos arrecadados pelos candidatos, o que gerou um resultado igualmente positivo para aqueles candidatos abastados que podiam aplicar até o limite do total de gastos, aliás, como ocorreu com o candidato à presidência pelo MDB, Henrique Meirelles.²¹¹

Analisado como se dá a arrecadação de valores para as campanhas eleitorais, imperioso o prosseguimento do estudo com a descrição dos modelos de financiamento eleitoral que vigoram atualmente.

²¹⁰ ZILIO. Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 3ª. ed, Curitiba: Verbo Jurídico, 2012, p. 36 e 37.

²¹¹ O candidato Henrique Meirelles, investiu seu próprio dinheiro na sua campanha eleitoral de 2018, algo em torno de R\$ 54.000.000,00. Conforme consta em PORTAL DE NOTÍCIAS G1. **Meirelles investe R\$ 54 milhões na própria campanha, mas fica fora do segundo turno**, 07 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/07/meirelles-investe-r-45-milhoes-na-propria-campanha-mas-fica-fora-do-segundo-turno.ghtml>. Acesso em 29 abr. de 2020.

2.4 FORMAS DE FINANCIAMENTO ELEITORAL

Primeiramente deve ser compreendido que a classificação do financiamento eleitoral ocorre em razão de sua origem, identificando de onde os recursos provêm, dividindo-os em público, privado, contrapartidas e misto. Define-se o financiamento eleitoral como todos os recursos materiais que um candidato, partido ou coligação empregam com a finalidade de captar votos em uma disputa eleitoral.²¹² São recursos arrecadados que têm o objetivo de custear as exigências materiais que se avolumam no período eleitoral, mas que são imprescindíveis para que se possa vencer as eleições.²¹³

Bruno Speck define o financiamento eleitoral como recursos materiais empregados pelos partidos e candidatos para organizar a campanha e convencer os eleitores a confiarem-lhe o voto.²¹⁴

Por conseguinte, Luiz Carlos Gonçalves opta por fazer um enfoque no fato de que este tipo de financiamento representa um dos focos de corrupção, favores ilícitos e venalidade de muitos representantes no Brasil, adjetivando-o de forma essencialmente pejorativa.²¹⁵

O financiamento eleitoral ganha tonalidades sombrias quando ele se estrutura em uma troca de favores espúrios em que o desiderato não representa o apoio à determinada convicção política, mas a obtenção de lucro por meio de afrontas a mandamentos legais. Com o desenvolvimento dessa prática os representantes do poder econômico terão uma participação superdimensionada na sociedade, enquanto os representantes da maioria da população que não dispõem de recursos materiais nem relações com seus detentores, ficam sub-representados. Essa sub-representação política, ao mesmo tempo em que estiola a democracia, configura-se como um estorvo para a concretização da constituição econômica.²¹⁶

²¹² GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 9 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 336.

²¹³ XAVIER, Allan Ferreira; SILVA, Matheus Passos. **O Financiamento de Campanha Eleitoral e a sua Influência na Representação Política**. Brasília: Vestnik, 2014, p. 10.

²¹⁴ SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. *In*: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 153.

²¹⁵ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012, página 155.

²¹⁶ MACHADO, Marcelo Passamani. O Financiamento das Campanhas Eleitorais: Perspectivas para uma Reforma Política. *In*: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem. (Coord.). **O voto nas Américas**. Barueri: Manole, 2008, p. 198.

A questão do financiamento eleitoral ganha maiores contornos em virtude do fato inarredável de que o custo das campanhas eleitorais tem aumentado exponencialmente no Brasil a cada novo pleito, independentemente das medidas tomadas para diminuir esse montante, como a redução do tempo de campanha, a proibição de showmícios, a distribuição de brindes etc.²¹⁷

Devido ao custo do financiamento eleitoral ter aumentado de maneira exponencial, a discussão sobre suas fontes ganha um interesse ainda mais premente, já que por essa razão a maioria da população que não dispõe desses recursos fica excluída de participar das eleições com chances reais de vitória. Sem as condições materiais devidas, a igualdade de representação política fica relegada a uma função mitológica.

É primordial que se observe as características metajurídicas que estão atreladas à questão do financiamento eleitoral. Pode-se verificar que esse é um tema que suscita complexidade, controvérsia, atualidade e recorrência. Tem que se observar que a temática do financiamento eleitoral precisa ser analisada em conjunto com outras.

Na realidade brasileira o financiamento das eleições, como já verificado, está devidamente regulado pela Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) bem como pela Lei 9.096/96 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), na parte que trata da prestação de contas dos partidos e do Fundo Partidário. Ambos normativos consagram um modelo de financiamento misto de arrecadação de valores com a possibilidade de uso em campanhas eleitorais de fundos públicos (Fundo Partidário e desde às eleições de 2018, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha), bem como de fundos privados, incluindo recursos próprios de candidatos e recursos provenientes de doações de pessoas físicas.

Serão analisadas a partir de agora cada uma das formas que atualmente podem ser classificadas como modelos de financiamento, até com a inclusão de um modelo chamado de contrapartidas utilizado pela Alemanha, que alguns entendem como modelo misto, todavia, optou-se pela ressalva por entender a ocorrência de peculiaridades que não ocorrem no modelo propriamente misto.

²¹⁷ Custo do voto no Brasil: 2002 – R\$ 1,30; 2004 – 6.83; 2006 – 3.05; – 2008 – 11,79; 2010 – 5.53; 2012 – 20.61; 2014 – 7.90. (ÀS CLARAS. **Transparência Brasil**: Eleições 2012. Disponível em <<http://www.asclaras.org.br/@index.php>>. Acesso em: 11 fev. 2020.)

2.4.1 Modelo Público

O modelo de financiamento estritamente com verbas públicas tem como objetivo principal que o particular interfira menos e com menor influência no jogo político, nas questões e funções partidárias. Tem como desígnio basilar a maior fiscalização dos gastos e, conseqüentemente, da corrupção, de eventuais ilícitos ou excessos, para que haja igualdade na disputa partidária eleitoral, não permitindo que os partidos se tornem vítimas de interesses econômicos.²¹⁸

O apoio a este modelo de financiamento exclusivamente público vem crescendo não apenas por causa dos custos das campanhas, mas principalmente para assegurar um processo mais igualitário entre os *players*²¹⁹ do jogo democrático, buscando evitar as várias modalidades de abuso de poder.

O desinteresse dos cidadãos de participarem ativamente do financiamento eleitoral, assim como a redução do número de filiados das agremiações, fenômeno que tem ocorrido dia após dia, desinteresse esse que se viu no caso da tentativa, sem sucesso, de registrar ainda esse ano, até 04 de abril de 2020, o novo partido do presidente da República Jair Messias Bolsonaro, - o já denominado Aliança Brasil nº 38²²⁰ - para poder lançar candidatos nestas eleições municipais. Essa falta de interesse pelo fortalecimento dos partidos, mediante as filiações, produz desigualdade na competição devido à utilização abusiva do poder econômico, como já advertiu Alice Kanaan.²²¹

Ressalte-se que há uma queda generalizada nas fontes de arrecadação tradicionais, na participação da militância e na estrutura organizativa e operacional das agremiações políticas, em que pese o desenvolvimento das demandas financeiras. Esse cenário propuliona as exigências para o financiamento estatal.²²² Os partidários da contribuição pública sustentam que em respeito ao telos funcionalístico exercido pelas agremiações

²¹⁸ ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, Campinas, vol. XI, nº 2, out., 2005, p.287-336.

²¹⁹ “Jogadores”. Traduzido por Linguee (<https://www.linguee.com/portugues-ingles/search?source=ingles&query=players>).

²²⁰ REDAÇÃO PORTAL PONTO X. Simpatizantes de Bolsonaro em Bom Jesus coletam assinaturas para criação do Aliança pelo Brasil. Portal Ponto X, 7 fev. 2020. Disponível em: <https://portalpontox.com/simpatizantes-de-bolsonaro-em-bom-jesus-coletam-assinaturas-para-criacao-do-alianca-pelo-brasil-video/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

²²¹ KANAAN, Alice. Financiamento Público, Privado e Misto Frente à Reforma Política Eleitoral Que Propõe o Financiamento Público Exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 272.

²²² MUSUMECI, Toti S. **Il Costo Della Política ed il Finanziamento ai Partiti**. Padova: Cedam, 1999, p. 45.

partidárias, caberia ao Estado financiá-los para evitar uma intervenção do poder econômico de forma desmedida.²²³

Desta forma, pode-se entender que um dos maiores objetivos do modelo público de financiamento é buscar o máximo de igualdade entre os competidores do jogo eleitoral, de forma a possibilitar um nível de escolha desapegado do preparado, vultoso *marketing* pessoal dos candidatos, especialmente aqueles endinheirados, que investem muito nas campanhas. Assim, os candidatos e candidatas seriam eleitos(as) por preferência dos eleitores ao plano de governo proposto e não por apelos outros ou porque tiveram ajuda de cifras monetárias em sus campanhas.

Observa-se que essa modalidade de financiamento tem se apresentado como uma alternativa para diminuir a preponderância do poder econômico e evitar os vários tipos de ilicitudes provocados pela indevida utilização de recursos monetários, tendo tradição em vários países.²²⁴

De acordo com José Jairo Gomes²²⁵, o financiamento público exclusivamente não porá fim à corrupção, por esta encontrar na leniência e na impunidade suas mais entusiásticas aliadas e apoiadoras. Percebe-se, por fim, aquilo que, com clareza, Del Castillo e Zovatto²²⁶ explicaram:

Sin embargo vale la pena de tomar consciencia sobre el riesgo que se corre al sustentar el sistema de financiación em grandes aportes públicos, cual es la estatalización, burocratización y osificación de los partidos (es decir la dependencia económica crónica de parte de estos de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad), lo cual repercute en una merma de su libertad, en su acomodación al status quo, y en su alejamiento de la cambiante realidad social.

Para o modelo existem críticas pontuais, por exemplo, Daniel Zovatto acrescenta que a estatização excessiva aliada à dependência econômica total dos recursos estatais ocasionará o distanciamento do partido de sua base, diminuindo o número de filiações e aumentando a burocratização e ossificação dos partidos. E continua a aduzir que esta forte

²²³ D'ALMEIDA, Noely Manfredini. Financiamento dos Partidos e Campanhas no Mundo. **Revista Paraná Eleitoral**, n. 39, jan., 2001, p. 3. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/financiamento-de-partidos-e-campanhas-no-mundo>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²²⁴ ZOVATTO, Daniel. **Financiamento de Partidos e Campanhas Eleitorais na América Latina: Uma Análise Comparada**. Opinião Pública, Campinas, v. 11, n. 2, out., 2005, p. 299-300. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26417.pdf>>. Acesso: 30 abr. 2019.

²²⁵ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 413.

²²⁶ DELCASTILLO, P.; ZOVATTO, D. **La financiación de la política em Iberoamérica**. San José: IIDH, 1998. p. 64-77.

dependência repercutirá em uma diminuição da liberdade partidária no distanciamento da mutante realidade social.²²⁷

Ainda na esteira das críticas, existe outra que habitualmente é feita contra essa forma de financiamento, consoante bem observa Rubio, é aquela que argumenta que o preço da democracia será excessivo aos países com altos índices de miséria e pobreza ou que seja subdesenvolvido, tendo em vista que o montante do orçamento público direcionado aos partidos, se houver orientação do país por este modelo de financiamento, deverá ser majorada. Segundo ela, a proibição dos aportes privados tem outras consequências negativas, uma delas é que o suporte privado continuará a existir por meios ilegais, contas bancárias no estrangeiro, pessoas interpostas, dentre outros, fora de qualquer possibilidade de controle e transparência, pois não se pode esquecer que sempre existirão pessoas ou grupos interessados em apoiar financeiramente os partidos.²²⁸

Alice Kannan²²⁹ pondera que não há relatos de experiências bem sucedidas em nenhum país do mundo quanto a manutenção de um modelo de financiamento exclusivamente público de campanha eleitoral. Tal percepção decorre da fragilidade de um modelo que encontra no limitado orçamento público uma barreira ao sustento das despesas partidárias e da campanha eleitoral.

2.4.2 Modelo Privado

O modelo de financiamento privado, de todos os modelos existentes de arrecadação de numerários para campanhas, é o que se conhece como o mais antigo. Essa forma consiste basicamente na contribuição dos filiados, doações de pessoas físicas ou jurídicas (quando permitido), e, ainda, recursos do próprio candidato à sua campanha eleitoral, atualmente conhecido como autofinanciamento eleitoral. Visando apurar esse modelo, os países estabelecem regras que melhor respondam aos desafios de seu contexto. Em geral, as regulamentações nesse campo versam sobre quem tem direito de contribuir

²²⁷ ZOVATTO, Daniel. Financiamento de Partidos e Campanhas Eleitorais na América Latina: Uma Análise Comparada. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, out., 2005, p. 299-300. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26417.pdf>>. Acesso: 30 out. 2019.

²²⁸ RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: Fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 73, nov. 2005.

²²⁹ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas de direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público, 2012, p. 271-313.

e quais os tipos de doações que ficam proibidas, buscando coibir determinadas influências sobre o processo democrático.

Essa modalidade lembra argumentos aderentes ao seu funcionamento no que se refere à própria natureza dos partidos políticos como associações de cunho privado e de participação voluntária. Dessa forma, os filiados de determinada agremiação, bem como seus simpatizantes (para doar valores ao partido ou a um filiado candidato), não precisam necessariamente ser membros da *grei*, não teriam apenas a solidariedade para o levantamento de recursos, mas também o dever ético de fomentar o partido seja no campo ideológico, seja com o auxílio na manutenção do partido.

Considerando que a Constituição Federal designou que os partidos políticos adquiram personalidade jurídica na forma da lei civil, sujeitando-se às normas de direito privado aplicável à matéria. Assim, os partidos políticos adquiriram personalidade jurídica de direito privado e tornaram-se associações privadas com a função de expressar a vontade política de seus correligionários. Ostentando para Marcus Vinícius Furtado Coelho²³⁰, a finalidade precípua da natureza jurídica de direito privado visando garantir a liberdade política e impedir que a Justiça Eleitoral cause ingerências durante o processo de criação, organização de funcionamento das agremiações partidárias. Dessa forma, a Constituição Federal garantiu aos partidos políticos a autonomia partidária para dispor sobre sua regulação *interna corporis*.

Há quem relate problemas neste modelo de financiamento eleitoral, como Délia Rubio, para quem seria a verdadeira natureza mista dos partidos, de forma quase pública, visto que os partidos assumem posição para assegurar os assuntos da sociedade deixando de ser questão exclusivamente dos integrantes partidários e passando a ser questão estatal.²³¹

Deve-se relatar que há pontos positivos que poderiam ser dados a este modelo de financiamento. Ele tem caráter liberal e maior abertura para alcance de todos, pois, se pessoas aplicassem mais dinheiro nos partidos certamente as decisões não ficariam simplesmente nas mãos da cúpula partidária: as pessoas (sejam filiados ou a sociedade

²³⁰ COELHO, Marcus Vinícius Furtado. Democracia e Partidos Políticos. In: FUX, Luiz, PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande, AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. **Tratado de Direito Eleitoral**. Tomo 2. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.204.

²³¹ RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: Fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 73, nov. 2005.

em geral) teriam mais vez e voz, já que se houvesse sua participação através de doação se veriam no direito de participar mais das decisões do partido.

Diga-se que poderia participar do processo de doação para campanhas eleitorais quem assim optasse, fossem pessoas externas aos partidos, filiados, simpatizantes e, inclusive, empresários, desde que o fizessem como pessoas físicas (na atual quadra da legislação).

Por derradeiro, vale salientar que essa modalidade é por demais simplória, haja vista que qualquer doação poderia vir de todas as fontes possíveis autorizadas por lei, até o limite que a lei autorizar e que o doador particular puder fazer. Com essa possibilidade, os valores públicos não precisariam ser buscados.

Sem dúvida que no sistema privado, conforme ponderaram Tatiana Afonso e Marcelo Apolinário, a “mão invisível” do mercado agiria sozinha numa relação puramente liberalista”²³², desde que a pessoa jurídica pudesse voltar a doar dentro do ordenamento jurídico brasileiro, já que como dito e repetido neste trabalho várias vezes, a pessoa jurídica por força da decisão do Supremo Tribunal Federal está proibida de fazê-lo.

Sem dúvida que no sistema de financiamento privado não há críticas relativas a aportes de recursos públicos, os quais deveriam ser utilizados em serviços essenciais (saúde, educação, segurança, etc.), aliás, como a crítica que se está a presenciar neste momento de pandemia do novo Coronavírus em relação a aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que será destinado aos partidos políticos e candidatos nas eleições deste ano, quando para alguns, esses valores deveriam ser investidos no combate à COVID-19.²³³

²³² OLIVEIRA, Tatiana Afonso. APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: histórico, atualidade e a questão na suprema corte**. XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/13097/2229>. Acesso em: 09 abr. 2020.

²³³ REVISTA EXAME. Deputados querem dinheiro do fundo eleitoral no combate ao Coronavírus. 20 mar. 2020. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/deputados-querem-dinheiro-do-fundo-eleitoral-no-combate-ao-coronavirus/>. Acesso em: 29 abr. 2020.

2.4.3 Modelo em contrapartidas (*matching funds*)

Além dos três modelos já conhecidos e tradicionais, os quais estão sendo referenciados neste capítulo, há ainda o modelo de sistema de financiamento com contrapartidas ou *matching funds*, criado na Alemanha em 1994, que pode ser verificado por alguns como sendo uma modalidade mista de financiamento eleitoral. O mesmo modelo também é conhecido atualmente como financiamento estatal partidário parcial.

Todavia, há uma diferença para o sistema misto, já que pelo sistema de contrapartidas ou *matching funds*, os fundos estatais não podem ser superiores aos recursos privados. Há uma equivalência de gasto com o financiamento eleitoral, ou por assim dizer, pode-se afirmar que os valores públicos aplicados nas campanhas servirão para equivaler-se às doações da iniciativa privada.

Por outro lado, essa modalidade de financiamento, não raras vezes, é classificada como uma forma de financiamento público, todavia, na visão de Adla Youssef Bourdoukan²³⁴ constitui uma modalidade substantivamente diferente, porque a alocação dos recursos não é determinada pelo Estado de acordo com algum critério vinculado às arenas eleitoral ou partidária, mas sobretudo pelos eleitores/contribuintes, a considerar suas preferências pessoais e sua disponibilidade financeira.

Diga-se que neste modelo a Alemanha fomenta, portanto, a prática de algo que pode ser entendida como contrapartidas – quando alguém, por exemplo, doa um euro para o partido, o governo alemão faz o mesmo, doando o equivalente a mesma quantia. Com essa estratégia se busca acautelar o processo eleitoral alemão da penetração com repasses vultosos de valores de grandes corporações e empresas. Neste modelo, por inequívoco, as doações de pessoas jurídicas e físicas são permitidas, mas o valor arrecadado que advém do primeiro acaba sendo mais baixo.

Através do modelo de contrapartidas o candidato aufere recursos públicos proporcionais ao arrecadado de suas fontes privadas, servindo assim como um complemento às doações já recebidas da iniciativa privada, que podem ter alterações de limites entre montantes máximo e mínimo, de maneira que se obrigue a dar primazia às menores doações.

²³⁴ BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna**: financiamento político em perspectiva comparada. 2009. Tese (Doutorado). Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. 2009, p. 38.

Com este modelo, o que se procura, já que há necessidade da busca sempre vital de recursos privados, é que as organizações partidárias se associem à sua base eleitoral, haja vista que havendo uma harmonia e proximidade entre um determinado número de eleitores e por certo, potenciais número de doadores, fortalecer-se-á, portanto, a sedimentação social dos partidos políticos.

O interessante do sistema de contrapartidas é a equivalência da porcentagem de verba pública à captação de recursos pelos próprios partidos com a iniciativa privada, por consequência, as *greis* preferirão laborar na licitude para alavancar e prospectar valores, declarando tudo o que foi recebido de rendimentos, trazendo com isso facilitação de fiscalização e controle de caixa dois e ainda, até de outros meios espúrios que miram na manutenção com a utilização de abuso do poder econômico.

A respeito dessa modalidade de financiamento, Delia Rubio já asseverou:

A melhor estratégia normativa parece ser a combinação do financiamento público com o de origem privada. É muito ilustrativa nesse sentido a lei alemã reformada em 1994, que estabeleceu um modelo de financiamento público vinculado aos aportes privados obtidos pelos partidos (sistema de *matching funds*). Esse sistema, no qual os fundos públicos não podem ser superiores aos recursos privados arrecadados, cumpre dois objetivos fundamentais: cria incentivos para que os partidos se associem à sociedade em busca de aportes e faz com que o financiamento público seja proporcional ao enraizamento social dos partidos²³⁵

Porém, não há só elogios ao modelo, existem críticas que destacam o fato de que em virtude da doação de recursos limitados e de um rol diminuto de doadores, estes formariam uma casta de acesso ao poder e supostamente poderiam ter uma maior influência sobre os adversários políticos. Ademais, os candidatos quando eleitos poderiam sentir-se ainda mais condicionados aos recursos provenientes de financiamento, o que em contrariedade à democracia, fomentaria o incentivo da troca de favores, do conhecido “toma lá, dá cá”²³⁶ entre as partes. Portanto, tem-se como sugestão visando acautelar situações como tais, imperioso seria a fixação de um limite máximo para as contribuições eleitorais, estabelecido de forma linear ou até mesmo de forma nominal, mas sempre com um teto. Desta forma, os *players* eleitorais teriam que buscar apoio junto

²³⁵ RUBIO, Delia Ferreira. Dinero y partidos políticos en Argentina. In: RUBIO, Delia Ferreira (Org.). **Financiamiento de partidos políticos**. Buenos Aires: KAS/Ciedla, 1997, p. 17-79.

²³⁶ Conforme conceito do Dicionário Informal. Disponível em: <https://www.dicionarioinformal.com.br/significado/toma-l%C3%A1-d%C3%A1-c%C3%A1/1422/>. Acesso em: 19 fev. 2020.

a um número maior de eleitores e simpatizantes, dissolvendo o alcance em razão do poder econômico, evitando-se assim, em tese, a utilização de forma exagerada de dinheiro ou do abuso econômico.

Adla Youssef Bourdoukan²³⁷ adverte que há utilização desse sistema também nos Estados Unidos da América, sendo adotado de forma mais notória nas eleições presidenciais naquele país. O sistema de *matching funds* dos EUA foi aprovado através de emenda em 1974, logo após o escândalo do Watergate, que varreu aquela Nação nos anos de 1970.

Nos EUA, o sistema funciona em duas etapas: nas prévias partidárias, os candidatos que optarem por essa modalidade recebem 100% de contrapartida estatal para cada dólar de contribuição privada que arrecadarem até o limite de 250 dólares por contribuinte/eleitor, condicionando a limitação de gastos a certo limite. Quanto a etapa seguinte, nas eleições presidenciais, os candidatos recebem certa quantia fixa (84,1 milhões de dólares em 2008) e a partir daí se comprometem a limitar seus gastos a esse valor e a abrir mão de arrecadar recursos de outras fontes.

2.4.4 Modelo Misto

O modelo de financiamento eleitoral exclusivamente público é raro e a maioria dos países se constitui como sistemas mistos em que os partidos contam tanto com recursos públicos como com doações privadas – contribuições de filiados, doações de pessoas físicas e de pessoas jurídicas (o que é proibido no Brasil). Reconhece-se que o financiamento dessa natureza não apenas é necessário, inclusive para desonerar o poder público, como legítimo, pois incentiva os partidos a construir pontes com suas bases de apoio na sociedade e também a melhorarem a eficiência na gestão de seus orçamentos.

O que mais se questiona em relação ao modelo de financiamento misto das campanhas é a possibilidade de que grandes corporações econômicas, de forma direta ou indireta, apliquem recursos nas campanhas eleitorais, acentuando a dependência do poder econômico e dificultando a representatividade dos eleitores.

²³⁷ BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna:** financiamento político em perspectiva comparada. 2009. Tese (Doutorado). Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. 2009, p. 38.

O financiamento misto, por sua vez, tem a vantagem de alimentar a aproximação da militância, filiados, simpatizantes e da própria sociedade aos partidos, razão pela qual a maioria das democracias modernas adota este modelo. Por outro lado, em relação aos aspectos negativos, adequam-se aqui as mesmas críticas realizadas de forma isolada para cada de tipo de financiamento, público ou privado.

Caminhando nesse sentido, pode-se aduzir que o formato misto de financiamento dos partidos seja o que melhor responde às necessidades apresentadas pela doutrina.²³⁸ Contudo, o exame sobre os regimes de financiamento de campanhas adotadas por vários países democráticos pelo mundo mostra não ser possível identificar um padrão legislativo que sirva como paradigma abstrato quanto ao desenvolvimento da matéria, portanto, o que se observa é uma variedade normativa, obviamente, com as especificidades de cada sistema político do país que se analisa, neste ponto, inclusive, uma das principais características das normas sobre financiamento eleitoral, muito bem destacado por Bruno Lorencini:

Se por um lado tal característica prejudica o trabalho do legislador na escolha do modelo de financiamento eleitoral, já que não há um padrão a ser considerado, por outro ressalta o papel do especialista na análise do direito comparado, verificando as diferentes técnicas utilizadas pelos Estados, em busca de identificar quais os principais sucessos e fracassos de cada modelo.²³⁹

O modelo misto é exatamente o modal de financiamento utilizado neste momento no Brasil, no qual as campanhas eleitorais são financiadas com dinheiro de origem pública (fundo partidário e fundo especial de financiamento de campanha) e doações de pessoas físicas, no caso nacional, com o limite de 10% (dez por cento) de seu rendimento bruto informado à Receita Federal no ano anterior à eleição, conforme §1º do artigo 23 da Lei 9504/97.²⁴⁰

Tem como pontos positivos: a maior dependência dos políticos do eleitor que poderia aproximar ambos. Até porque se supõe que para a pessoa conseguir conquistar

²³⁸ PRESNO LINERA, M.A. **Los Partidos y las Distorsiones Jurídicas de la Democracia**. Barcelona: Ariel, 2000. p. 92.

²³⁹ LORENCINI, Bruno César. **O Regime Jurídico do Financiamento Eleitoral Brasileiro e seu Controle por via da Transparência: Um Estudo Comparado**. 2008. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2008.

²⁴⁰ § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

o dinheiro de alguém, ela precisaria ser muito convincente. Por certo, alguém só doa dinheiro, principalmente em tempos de recessão, somente para quem ela acreditar.

Como ponto negativo, se não houvesse no Brasil tais modalidades (mas já há) e que poderia ser anotado que um dos principais problemas é a falta de um limite (teto nominal) para as doações, pessoas físicas mais abastadas, dentre elas os próprios políticos mais ricos, podem financiar a campanha de terceiros correligionários e porque não dizer, suas próprias campanhas, com dinheiro do próprio bolso. Sem dúvida isso gera uma desigualdade entre os candidatos concorrentes e pode levar partidos a escolher pessoas que tenham maior poder financeiro, tanto próprio, quanto de captação.

A respeito dos prós e contras, o advogado ex-presidente da Comissão Eleitoral da Seccional de São Paulo, da Ordem dos Advogados do Brasil, Luís Salata²⁴¹, já ponderou:

Se for feito um exame superficial, a medida de manter apenas pessoas físicas não trouxe uma solução na questão do caixa dois ou do recurso não contabilizando, permanecendo abuso do poder econômico. Não houve um recebimento adequado de pessoas físicas e alguns candidatos efetivamente tiveram uma disponibilidade financeira maior.

Abordar-se-á no capítulo seguinte o modelo de financiamento eleitoral em quatro países no mundo: Estados Unidos, Alemanha, Itália e Chile, alguns com sistema democrático bem definido e outros que sofrerão grandes mudanças em sua legislação eleitoral. Pretende-se informar sinteticamente como funciona o mecanismo de financiamento eleitoral em cada um desses países, no que diferem ou convergem em relação ao sistema de financiamento eleitoral nacional.

²⁴¹ MOREIRA, Larissa. Os prós e os contras de 4 tipos de doações de campanha eleitoral. **Revista Exame On Line**. 31 Nov. 2016. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/os-pros-e-os-contras-de-4-tipos-de-doacoes-de-campanha-eleitoral/>. Acesso em: 29 fev. 2020.

3 DAS FORMAS DE FINANCIAMENTO EM ALGUNS PAÍSES NO MUNDO

3.1 AS MODALIDADES INTERNACIONAIS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

Confeccionar uma lei sobre financiamento de campanhas que seja mais adequada para utilização em determinado sistema político não é tarefa das mais fáceis. Sempre que o legislador acaba por tratar de um ponto que se ache determinante no afã de resolver um problema, acaba por criar outro, que pode ser ainda maior.

Este capítulo se volta ao financiamento político em perspectiva comparada, objetivando sistematizar as principais características de regulação que orientam a classificação de sistemas de financiamento eleitoral em alguns países.

E é neste sentido de demonstrar que não só no Brasil existem idiossincrasias no sistema de financiamento eleitoral que se decidiu incluir no trabalho referência a modelos de sistemas eleitorais e em especial como é enfrentando em quatro países pelo mundo: Estados Unidos, Alemanha, Itália e Chile. A escolha dos EUA e Alemanha se deu com base em democracias mais estabilizadas e apuradas. A Itália foi escolhida devido ao sistema eleitoral ser muito parecido com o Brasil, inclusive no que diz respeito a reformas e enfrentamento de problemas ligados a corrupção e o Chile por ser um país pouco mencionado em referências teóricas sobre o tema. Nesse sentido, pensou-se em demonstrar alguns aspectos internacionais sobre o financiamento eleitoral dos referidos países, produzindo contribuições ao debate acadêmico ou público sobre tais reflexões do contexto e da realidade de outros países.

O financiamento de campanhas eleitorais, que desagua no financiamento dos próprios partidos políticos e por óbvio das campanhas eleitorais de seus filiados, tem grande importância para o processo democrático: se bem empregado pode fomentar a estabilização das *greis* partidárias, atores relevantes no complexo processo de escolha dos representantes do povo nos Poderes Legislativo, Executivo e até no Judiciário (quando há indicação de Ministros para as Cortes Superiores, por exemplo), bem como propiciar melhor qualidade para que os candidatos participem do processo eleitoral de forma igualitária e isonômica, auxiliando portanto, os cidadãos a acreditarem e confiarem na política e nos políticos, o que como se sabe, nos últimos tempos vem sendo uma grande dificuldade já que o brasileiro, segundo pesquisa mundial, é um dos povos que menos

confiam na política.²⁴²

Mediante lição de Adla Bourdoukan²⁴³, o financiamento público tem uma grande história na América Latina, o Uruguai, por exemplo, foi o primeiro país a adotá-lo em 1928 e a Argentina aderiu ao sistema em 1955. O Brasil passou a contar com financiamento público, na modalidade indireta, no ano de 1962 mediante a criação do horário gratuito para propaganda eleitoral no rádio e na TV, o que foi implementado durante o regime ditatorial militar.

Ainda que no Brasil tenham-se percalços a serem ultrapassados quanto à política e por certo, quanto ao financiamento eleitoral, não se pode pensar que outro sistema importado seja a melhor solução e mais eficaz para equalizar matéria tão relevante para o sistema político quanto o financiamento de campanhas. Até porque a lei que busca deve, por óbvio, trazer respostas ao modelo dos preceitos constitucionais a partir da vinculação das bases sociais com os partidos políticos, sem que eles não se autonomizem e acabem caindo por completo da dependência de recursos eminentemente públicos. Ademais, o processo político deve se manter aberto às mudanças, numa competição saudável em favor da democracia.²⁴⁴

Ademais, não pode-se olvidar que o alcance econômico na política é fato, existe e se mal regulamentado, fiscalizado e orientado poderá ensejar a existência dos vários tipos de abuso nas campanhas eleitorais, em especial o abuso do poder econômico, com toda espécie de desvio e irregularidades na captação e desvios de recursos, ensejando tipos de ilícitos eleitorais normatizados nos artigos 30-A²⁴⁵ e 41-A da Lei das Eleições. A contrafação política, cujos fatores de existência são os mais diversos e amplos possíveis, pode encontrar ambiente mais que fecundo para sua proliferação a depender do modo como o financiamento seja promovido. Nos países democráticos onde há forte

²⁴² CHADE, Jamil. **Brasileiro é quem menos confia em político, diz pesquisa mundial**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 11 de maio de 2016. Seção Política. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasileiro-e-quem-menos-confia-em-politico--diz-pesquisa-mundial,10000050380> Acesso em 19 de Fev. 2020.

²⁴³ BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada**. 2009. Tese (Doutorado). Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo.

²⁴⁴ GONZÁLEZ-AURIOLES, Jorge Alguacil. El Problema Público de regular jurídicamente la financiación Partidaria. In **Teoría y Realidad Constitucional**. Madrid: UNED, n. 6, p. 219-220, 2 sem. 2000.

²⁴⁵ Para Zílio, o bem jurídico que envolve a previsão no art. 30 -A é a higidez das regras pertinentes à arrecadação e aos gastos eleitorais, com a finalidade reflexa de manutenção da regularidade do pleito eleitoral, sem comprometido da vontade do eleitorado. ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 3ª. ed, Curitiba: Verbo Jurídico, 2012, p. 567.

dependência de recursos financeiros para as campanhas se mostra como o fator determinante nas eleições que os *players* exitosos tencionem a se tornar menos sensíveis, austeros e responsáveis perante seu povo e conseqüentemente aos eleitores, olvidando-se do povo e tendo ligação umbilical e na maioria das vezes até submissão a quem os financiou, essa é a constatação de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, quando analisou o modelo de financiamento adotado no Brasil:

O financiamento das campanhas eleitorais se mostrou um foco de corrupção, favores ilícitos e venalidade de muitos representantes populares no Brasil. Interesses que se ocultaram são lembrados para custear a campanha de candidatos; se eles forem eleitores, estes forem eleitos, ficarão vinculados a tais interesses, devotando seus mandatos a eles e não ao povo que devem representar.²⁴⁶

3.1.1 Nos Estados Unidos da América

Para a presente análise é imperioso ressaltar dois aspectos distintos entre os sistemas do Brasil e dos Estados Unidos no que diz respeito ao financiamento de campanhas eleitorais. Primeiramente, a questão relativa a propagandas nos meios de comunicação: enquanto no Brasil há proibição expressa na Lei das Eleições da compra de propaganda eleitoral no rádio e na televisão²⁴⁷, bem como na internet²⁴⁸, somente sendo admitida – quando observados determinados parâmetros – na imprensa escrita (art. 43, Lei nº 9.504/97), nos Estados Unidos não existe horário eleitoral gratuito, de forma que os próprios partidos, candidatos e apoiadores podem comprar tempo no rádio ou na televisão e ainda espaços na imprensa escrita para fazer suas próprias propagandas.

Em segundo lugar, diga-se que no Brasil, com exceção dos partidos políticos doarem para seus próprios candidatos e/ou a partidos coligados²⁴⁹ (conforme já tratado neste estudo no item 2.3) não existe a possibilidade de doação de forma direta ou indireta de qualquer outra pessoa jurídica, considerando a decisão do STF nos autos da ADI 4650.

²⁴⁶ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 3. ed. São Paulo, Atlas, 2018, página 195.

²⁴⁷ De acordo com o *caput* do art. 44 da Lei n 9.504/97, “a propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta Lei, vedada a veiculação de propaganda paga”.

²⁴⁸ Lei 9.504/97: “Art. 57-C. É vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes. § 1º É vedada, ainda que gratuitamente, a veiculação de propaganda eleitoral na internet, em sítios: I - de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos; II - oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

²⁴⁹ Art. 15 da Resolução TSE nº 23.607/2019, inciso III - doações de outros partidos políticos e de outros candidatos;

Nos Estados Unidos as corporações não podem financiar diretamente as campanhas dos candidatos, mas podem contribuir de forma indireta por meio dos Comitês de Ação Política (*Political Action Committees* - PAC).

Assim, tal é a importância do dinheiro no sistema eleitoral dos Estados Unidos que um político americano declarou certa vez que “o dinheiro é o leite materno da política”²⁵⁰. Para se ter uma ideia, a movimentação financeira relativa às últimas eleições presidenciais (2016) atingiu a impressionante cifra de US\$ 2,6 bilhões, de acordo com estimativas do Centro de Políticas Responsáveis (*Center for Responsive Politics* – CRP), Organização Não Governamental (ONG) que monitora o financiamento político nos EUA²⁵¹. Por ter sempre exercido importante papel o dinheiro acaba sendo fonte de controvérsia. Sua influência no processo político americano vem sendo desde há muito motivo de preocupação, um resultado indesejável do esforço empreendido pelo país para conciliar noções básicas de igualdade política, encarnadas no princípio “uma pessoa, um voto”, com liberdades políticas fundamentais, como as liberdades de expressão e de associação política²⁵².

Todavia, para explicar a evolução do financiamento eleitoral nos EUA é necessário fazer uma evolução histórica até os dias atuais. No início do século XIX, as questões levantadas pelo financiamento de campanhas nos Estados Unidos remontam à época anterior a Guerra Civil ou Guerra de Secessão (1861-1865)²⁵³.

Nos primeiros tempos da República havia poucas campanhas no sentido moderno do termo. Os candidatos se apresentavam para a eleição sem se engajar numa intensa atividade de conquista de votos como se faz hoje. Eles financiavam as despesas do próprio bolso ou com ajuda de parentes e amigos. Essas despesas normalmente incluíam a impressão e distribuição de panfletos e o oferecimento de alimentação aos eleitores no

²⁵⁰ CANTOR, Joseph E. **A situação do financiamento de campanha**, in *Estados Unidos – eleições*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/acervo/temas/Tema.asp?cod_tema=40&tipo=2&agrupador=0. Acesso em 22 de Fev. de 2020.

²⁵¹ BERMÚDEZ, Angel. **Quanto custam as eleições nos Estados Unidos e como elas se comparam com os outros países**. G1/BBC Brasil, 07 de Nov. de 2016. Seção Mundo. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/eleicoes-nos-eua/2016/noticia/2016/11/quanto-custam-as-eleicoes-nos-eua-e-como-elas-se-comparam-com-outros-paises.html> Acesso em: 22 Fev. 2020.

²⁵² CORRADO, Anthony. “Money and politics: a history of Federal Campaign Finance Law”, in **The New Campaign Finance Sourcebook**. Chapter 2. Setembro de 2004. Disponível em: <https://www.uakron.edu/bliss/docs/campaign-finance-chapters/HistoryChap.pdf>. Acesso em 22 fev. 2020.

²⁵³ CORRADO, loc. Cit.

dia da eleição. Os partidos nascentes também colaboravam, no mais das vezes, com jornais partidários que eram financiados por aliados políticos²⁵⁴.

Com o crescimento da nação e o amadurecimento do sistema político, as questões relativas ao financiamento de campanhas foram se tornando mais complexas. O desenvolvimento da política partidária e a ampliação do eleitorado abriram o sistema político para candidatos que não poderiam financiar a campanha com dinheiro do próprio bolso.

Assim surgiu o *spoils system*, pelo qual o candidato vencedor indicava seus aliados políticos para ocupar cargos e empregos públicos. Esses aliados, uma vez contratados pelo Estado, deviam entregar uma parte de seus vencimentos ao partido para financiar as atividades políticas. Essas contribuições de agentes públicos eram denominadas *assessments* e foram a principal fonte de recursos para campanhas eleitorais na metade do século XIX. O sistema logo passou a ser criticado por ameaçar a “liberdade das eleições”. O Congresso americano começou a agir contra o *assessment* banindo as solicitações de contribuições políticas de funcionários da Marinha como parte do *Naval Appropriations Act*, de 1868. Essa é considerada a primeira lei sobre financiamento eleitoral, mas teve pouco efeito, pois os partidos continuaram a levantar contribuições de outros indicados políticos e funcionários federais²⁵⁵.

Durante os anos 1880 e 1890, os interesses empresariais tornaram-se a principal fonte de financiamento dos partidos. Com o crescimento da economia e o aumento dos gastos federais, grandes contribuições empresariais a candidatos e partidos tornaram-se uma nota característica dominante das eleições presidenciais²⁵⁶.

Já na primeira metade do século XX, em especial quando do início dos anos 1920, um grande escândalo envolvendo concessões petrolíferas em terras públicas (o *Teapot Dome scandal*) levou o Congresso dos EUA a editar o *Federal Corrupt Practices Act* de 1925. Essa lei serviu de base para o financiamento eleitoral dos anos 1920 até os anos 1970. Ela tornou mais estritas as normas sobre o dever de prestar informações aplicáveis

²⁵⁴ CORRADO, Anthony. **Money and politics: a history of Federal Campaign Finance Law**, in The New Campaign Finance Sourcebook. Chapter 2. Setembro de 2004. Disponível em: <https://www.uakron.edu/bliss/docs/campaign-finance-chapters/HistoryChap.pdf>. Acesso em 22 Fev. 2020.

²⁵⁵ POTTER, Trevor; ORTIZ, Daniel R.; CORRADO, Anthony. The Campaign Legal Center, *The Campaign Finance Guide*, 2004. Disponível em: https://campaignlegal.org/sites/default/files/CLC_finance%20FINAL.pdf Acesso em 28 Fev. 2020.

²⁵⁶ POTTER, loc. Cit.

a candidatos federais e comitês de partidos nacionais que passaram a ter de relatar as contribuições quatro vezes ao ano. O problema é que a nova lei não previa sanções para fazer valer suas disposições²⁵⁷.

Desde 1907, com a edição do *Tillman Act*, empresas e bancos – e posteriormente, em 1947, os sindicatos, com o *Taft-Hartley Act* – foram proibidos de financiar as eleições federais nos EUA. A lei federal proíbe tanto a contribuição direta para a campanha dos candidatos (chamados de gastos coordenados) como os gastos independentes com a finalidade de influenciar as eleições dentro de 30 dias de uma eleição primária e 60 dias de uma eleição geral por meio de qualquer forma de mídia, seja para defender expressamente a eleição ou a derrota dos candidatos ou para transmitir comunicações eleitorais, conforme assevera o Min. Dias Toffoli.²⁵⁸

Quando da segunda metade do século XX, a principal mudança ocorrida durante esse período foi a evolução gradual de um sistema político dominado por partidos políticos para outro dominado por candidatos, em razão do uso crescente da televisão e do rádio como meios de comunicação com os eleitores, o que elevou drasticamente o custo das campanhas. No final dos anos 1960, estava claro que as regras editadas em 1925 haviam perdido a eficácia. Certos membros do Congresso começaram a expressar preocupação com a influência do dinheiro no processo eleitoral, o que renovou o interesse pela legislação sobre financiamento eleitoral²⁵⁹.

Em 1971, o Congresso editou uma nova e importante lei, num esforço para lidar com os custos crescentes das campanhas eleitorais e para superar a tibieza das regras anteriores relativas à informação. O *Federal Election Campaign Act* (FECA), que entrou em vigor em 1972 durante o governo de Richard Nixon, combinou duas diferentes abordagens da reforma: primeiro, limitou as quantias que os candidatos poderiam despende em suas próprias campanhas, bem como limitou os gastos com anúncios na televisão; segundo, revisou as regras sobre o dever de relatar contribuições e gastos por candidatos, Comitês de Ação Política (PACs - *Political Action Committees* – organizações de simpatizantes destinadas ao levantamento de fundos para campanhas

²⁵⁷ POTTER, Trevor; ORTIZ, Daniel R.; CORRADO, Anthony. The Campaign Legal Center, **The Campaign Finance Guide**, 2004. Disponível em: https://campaignlegal.org/sites/default/files/CLC_finance%20FINAL.pdf Acesso em 28 Fev. 2020.

²⁵⁸ TOFFOLI, José Antonio Dias Toffoli. O Financiamento eleitoral nos Estados Unidos: *Citizens United V. FEC* e os *Super PAC*. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Direito Eleitoral Comparado**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, páginas 55 e 56.

²⁵⁹ TOFFOLI, loc. Cit.

eleitorais) e comitês de partidos nacionais, que passaram a ter de apresentar relatórios quatro vezes por ano²⁶⁰.

A lei pode ter ajudado a restringir os gastos com a mídia nas eleições de 1972, mas muito pouco fez para conter o aumento dos custos das campanhas que era paulatina a cada pleito. Esse fato mostrou que seria preciso limitar mais os gastos de campanha. E, antes que a nova lei pudesse ser testada em mais uma eleição, o escândalo *Watergate*²⁶¹ eclodiu e o Congresso decidiu adotar uma abordagem mais abrangente da regulamentação²⁶².

De fato, investigações detalhadas da campanha de Nixon revelaram um número substancial de grandes doações e um número alarmante de impropriedades, incluindo a aceitação de doações ilegais de empresas e a existência de três fundos ilícitos não informados, criados para financiar a invasão do Hotel *Watergate*, em Washington, D.C., onde funcionava a sede nacional do Partido Democrata. As investigações levantaram questionamentos sobre a influência do dinheiro no processo político²⁶³.

As Emendas de 1974 ao FECA representaram a mais abrangente reforma já feita nos Estados Unidos em matéria de financiamento eleitoral. A lei de 1974 deixou poucas das disposições originais intactas.

No entanto, a Suprema Corte, no célebre caso *Buckley vs Valeo*, obrigou o Congresso a rever algumas das disposições da nova lei, como os limites de gastos para os candidatos ao Senado e à Câmara dos Representantes, os limites de gastos dos candidatos com a própria campanha e os limites impostos aos gastos independentes (feitos sem coordenação com a campanha do candidato). A Suprema Corte considerou que essas

²⁶⁰ CORRADO, Anthony. Money and politics: a history of Federal Campaign Finance Law, in The New Campaign Finance Sourcebook. Chapter 2. Setembro de 2004. Disponível em: <https://www.uakron.edu/bliss/docs/campaign-finance-chapters/HistoryChap.pdf> Acesso em 22 fev. 2020.

²⁶¹O escândalo de Watergate começou no início da manhã de 17 de junho de 1972, quando vários ladrões foram presos no escritório do Comitê Nacional Democrata, localizado no complexo de edifícios Watergate em Washington, DC. Isso não era assalto comum: os criminosos estavam ligados a Campanha de reeleição do presidente Richard Nixon, e eles foram pegos escutando telefones e roubando documentos. Nixon tomou medidas agressivas para encobrir os crimes, mas quando os repórteres do Washington Post Bob Woodward e Carl Bernstein revelaram seu papel na conspiração, Nixon renunciou em 9 de agosto de 1974. O escândalo de Watergate mudou a política americana para sempre, levando muitos americanos a questionar seus líderes e pensar mais criticamente sobre a presidência. Conforme: ONION, Amanda; SULLIVAN, Missy; MULLEN, Matt. **Watergate Scandal**. 29 de Out. 2009. Disponível em: <https://www.history.com/topics/1970s/watergate> Acesso em 24 Fev. 2020.

²⁶² ONION, loc. Cit.

²⁶³ ONION, loc. Cit. Ver também: PERLSTEIN, Rick. **Watergate scandal**. Encyclopedia Britannica Premium Service. Disponível em: <https://www.britannica.com/event/Watergate-Scandal> Acesso em 24 fev. 2020.

disposições violavam a Primeira Emenda à Constituição Federal, por restringir a liberdade de expressão. O Congresso adaptou a lei durante a campanha presidencial de 1976²⁶⁴.

Durante sua primeira década de existência, o FECA atingiu seus objetivos, aumentando a transparência do financiamento eleitoral e abolindo as grandes doações vistas na campanha de 1972.

De fato, nos anos 70 os partidos políticos consultaram a FEC sobre a possibilidade de levantar dinheiro de fontes proibidas e acima dos limites legais com o fim de gastar em atividades de construção partidária e em custos administrativos. Em uma série de pareceres (*advisory opinions*) exarados na década de 1980, a FEC admitiu essa prática, permitindo aos comitês dos partidos políticos receber contribuições de fontes e em quantias proibidas pelo FECA, sob a condição de que esses recursos fossem depositados em contas separadas e não fossem utilizados para influenciar a eleição federal. Os comitês dos partidos poderiam utilizar esse dinheiro unicamente em atividades partidárias “genéricas” – custeio de despesas administrativas, campanhas de comparecimento às urnas, gastos com arrecadação de contribuições, etc.²⁶⁵.

Nos anos 1990, os partidos nacionais levantaram somas cada vez maiores de *soft money*. A arrecadação de *soft money* passou de US\$ 86 milhões em 1992 para cerca de US\$ 260 milhões em 1996 e mais de US\$ 495 milhões em 2000. A ideia de que as quantias arrecadadas a título de *soft money* não eram utilizadas para influenciar a eleição federal tinha se tornado risível. Os comitês partidários iam encontrando cada vez mais novas maneiras de gastar esses fundos de forma a afetar as eleições federais, com pouca ou nenhuma objeção por parte da FEC²⁶⁶.

Quando do século XXI, em março de 2002, foi finalmente promulgado o *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA), mais conhecido como Lei McCain-Feingold, em razão dos nomes dos senadores autores do projeto: o republicano Jon McCain, do Arizona, e o democrata Russel Feingold, de Wisconsin. O principal feito da nova lei foi

²⁶⁴ TELLES, Olivia Raposo da Silva. **DIREITO ELEITORAL COMPARADO BRASIL, ESTADOS UNIDOS E FRANÇA**, Editora Saraiva, São Paulo, 2009, p. 222.

²⁶⁵ POTTER, Trevor, The Current State of Campaign Finance Law. In: CORRADO, Anthony et al. **The New Campaign Finance Sourcebook**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004. p. 25-26. Disponível em: <https://www.uakron.edu/bliss/docs/campaign-finance-chapters/HistoryChap.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

²⁶⁶ POTTER, loc. Cit.

a proibição do *soft money*. Agora os comitês dos partidos nacionais só podem usar *hard money* – dinheiro arrecadado em conformidade com as regras federais, isto é, respeitando as proibições de fontes e os limites impostos às contribuições – para custear suas atividades políticas.

Assim que o BCRA foi adotado, sua constitucionalidade foi questionada em juízo pelo Senador Mitch McConnell, do Kentucky, seguido pelo Comitê Republicano Nacional, pelo Partido Democrata da Califórnia e por diversas associações de defesa dos direitos civis. As ações foram consolidadas em uma só, *McConnell v. Federal Election Commission*. O caso foi julgado por uma câmara de 3 juízes da Justiça Federal, que em maio de 2003 exarou uma decisão de 1.638 páginas mantendo certas disposições da lei, mas considerando outras inconstitucionais.

Em 2010, a Suprema Corte dos Estados Unidos proferiu polêmica decisão no caso *Citizens United v. FEC*, revertendo entendimentos anteriores para declarar que as corporações e os sindicatos têm o direito constitucional de realizar gastos independentes visando apoiar determinados candidatos. No referido caso, houve uma importante tomada de decisão pela Suprema Corte Estadunidense, bem observada pelo Ministro Toffoli:

[...] relativo às eleições primárias de 2008, a corporação sem fins lucrativos *Citizen United*, que recebe recursos de pessoas físicas, mas também de empresas com fins lucrativos, tentou lançar, dentro do prazo proibido pelo BCRA, um documentário crítico acerca da então Senadora Hillary Clinton, postulante à indicação do Partido Democrata como candidata à Presidência da República. Em razão da declaração de ilegalidade da *Federal Election Commission (FEC)*, a *Citizens United* pediu à Suprema Corte que a declarasse excetuada da restrição legal, tendo em vista que a transmissão do filme se daria em canal *pay-per-view*.

A Suprema Corte, ao julgar a questão, em decisão apertada de 5 votos a 4, **decidiu que as restrições contidas no BCRA às corporações, bancos e sindicatos eram inconstitucionais, por afrontarem o discurso político e a liberdade de expressão, assegurados pela primeira emenda.**²⁶⁷

Nos dias atuais, a nova lei sobre financiamento de campanhas eleitorais para os cargos eletivos federais nos Estados Unidos, o *Bipartisan Campaign Reform Act*, de 2002, emendou o Título 2. Capítulo 14, do *U.S. Code*.

²⁶⁷ POTTER, Trevor, The Current State of Campaign Finance Law. In: CORRADO, Anthony et al. **The New Campaign Finance Sourcebook**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004. p. 25-26. Disponível em: <https://www.uakron.edu/bliss/docs/campaign-finance-chapters/HistoryChap.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020. (grifos nossos).

É importante notar que o financiamento das campanhas estaduais e locais é regido por cada Estado. Em razão da extensão da matéria, serão vistas apenas as regras aplicáveis às eleições federais (de presidente, senador federal e deputado federal).

Assim como a lei brasileira, a norte-americana também veda as contribuições eleitorais oriundas de certas fontes. Nos Estados Unidos, são proibidos de fazer qualquer contribuição para campanhas eleitorais – seja no plano federal, estadual ou local – os estrangeiros não titulares de *green card* (visto permanente). Além das pessoas físicas, são proibidos nos Estados Unidos, assim como no Brasil, de fazer contribuições para campanhas eleitorais os governos estrangeiros e os partidos políticos estrangeiros, bem como as sociedades, associações, empresas, organizações ou outra combinação de pessoas constituída sob leis estrangeiras ou com a sede de seus negócios em um país estrangeiro. Todos esses são proibidos não apenas de fazer contribuições para campanhas eleitorais como também de fazer gastos destinados a influenciar o resultado das eleições, inclusive gastos independentes (*independent expenditures*), não coordenados com a campanha de nenhum candidato²⁶⁸.

Portanto, o modelo de financiamento de campanha nos Estados Unidos para as eleições federais tem predominância de capital privado. Referida distinção é resultado da possibilidade dos candidatos escolherem entre um perfil de financiamento, seja ele público, seja ele privado, atendendo a determinados critérios. Para os candidatos que optarem pelo financiamento público há um limite imposto pela legislação, para que seja respeitado um teto de gasto, impedindo o candidato de arrecadar recursos, através de doações, depois de receber o valor do Fundo Eleitoral, além de estarem sujeitos a teto de gastos mais duro, inclusive para recursos pessoais.

Essa limitação de gastos tem sido o fator determinante no uso incipiente do financiamento público das campanhas eleitorais. A escolha pela modalidade pública ficou evidente nas eleições de 2016, em que apenas um único pré-candidato à presidência, o democrata Martin O'Malley, decidiu recorrer ao Fundo²⁶⁹. Em contrapartida, o

²⁶⁸ THE CAMPAIGN FINANCE GUIDE. **The Campaign Legal Center**. Disponível em: <http://www.campaignfinanceguide.org>. Acesso em: 21 fev. 2020; POTTER, Trevor, The Current State of Campaign Finance Law. In: CORRADO, Anthony et al. The New Campaign Finance Sourcebook. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004. p. 25-26. Disponível em: <https://www.uakron.edu/bliss/docs/campaign-finance-chapters/HistoryChap.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

²⁶⁹ CARTA CAPITAL. **O financiamento público de campanhas pelo mundo**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/o-financiamento-publico-decampanhas-pelo-mundo>. Acesso em: 21.02.2020.

financiamento privado das campanhas eleitorais dos Estados Unidos é fiscalizado por uma agência reguladora independente, a Comissão Eleitoral Federal (*Federal Election Commission* – FEC).

Dessa forma, o financiamento particular advém de fontes individuais (simpatizantes ou filiados que colaboram com pequenas quantias mensais, de até U\$ 200,00 por ano), de grandes doadores individuais (que injetam mais de U\$200 anuais), dos Comitês de Ação Política, conhecidos como PACs, de grupos cívicos, cuja sigla em inglês é “PACs”.

A legislação norte-americana permite ainda a criação de “PACs” especiais (conhecidos como “Super PACs”), que realizam gastos independentes. A função dos “Super PACs” nas eleições americanas tem sido decisivo, em especial após a polêmica decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, que autorizou a permissão para que os “Super PACs” arrecadem recursos sem limites tanto de pessoas físicas quanto de empresas e sindicatos. A Suprema Corte fundamentou sua decisão na liberdade de expressão assegurada pela primeira emenda à Constituição daquele país.

Ainda que haja críticas as mais atuais decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos, deve ser destacado a centralidade do debate estadunidense sobre o financiamento do processo eleitoral, a partir de primados como os princípios da liberdade de expressão e da participação política, tão destacados em julgados daquela Corte, o que não se vê ocorrer quando dos debates acerca do mesmo tema aqui no Brasil.

Segundo Anthony Corrado citado por Toffoli:

A influência do dinheiro no processo político tem sido uma preocupação, uma consequência da luta contínua de nossa nação [EUA] para conciliar noções básicas de igualdade política, tais como o princípio de “uma pessoa, um voto”, com a distribuição desigual de recursos econômicos e a vontade de um grupo relativamente pequeno de cidadãos de participar financeiramente nas campanhas políticas.²⁷⁰

Há muito a refletir a partir do histórico de leis, discussões teóricas e decisões judiciais no direito norte-americano, no qual o debate é pautado pela liberdade de

²⁷⁰ CORRADO, Anthony (2005 apud TOFFOLI, José Antonio Dias Toffoli. O Financiamento eleitoral nos Estados Unidos: *Citizens United V. FEC* e os *Super PAC*. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Direito Eleitoral Comparado**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, páginas 58 e 59.)

expressão e pela necessidade de limites à utilização de valores econômicos no financiamento dos partidos e de campanhas, o que, ao fim e ao cabo, é o próprio financiamento da democracia. Quem pode financiar e como deve ser financiada a democracia? Eis a questão.

3.1.2 Na Alemanha

Consoante verificado no item anterior, os Estados Unidos aplicaram sua compreensão de Estado liberal para a legislação que toca ao financiamento de candidatos dentro do qual, ainda que seja pelo modelo misto, como afirmado por Ana Cláudia Santano²⁷¹, claramente predominam medidas de financiamento privado, consideradas uma importante contribuição à política por parte da sociedade. Todavia, não olvidou de colocar em seu sistema medidas de financiamento público, ainda quando este esteja basicamente orientado ao financiamento dos candidatos, principalmente para as eleições do chefe maior da nação, o cargo de presidente.

Entrementes, com relação aos países europeus, há opção mais definida pelos sistemas mistos, com o predomínio de medidas de financiamento público. Diga-se que os países europeus aderiram em grande maioria a este modelo no período do pós-guerra, como resultado da consolidação do reconhecimento constitucional dos partidos políticos. Assim sendo, na Europa existem vários exemplos de sistemas mistos fundamentados primordialmente no financiamento público.²⁷²

Todavia, como recomenda Ana Cláudia Santano: “o financiamento privado em alguns países europeus suscita críticas doutrinárias, resultando que em muitas ocasiões existem múltiplas restrições e proibições para esse tipo de financiamento.”²⁷³

Na Alemanha, a situação se mostra peculiar, por dois fatores: (i) a forte consideração do valor constitucional do princípio da igualdade de partidos, claramente reconhecido pelo Tribunal Constitucional; (ii) a própria disposição constitucional sobre

²⁷¹ SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política**. Teoria geral e experiências no direito comparado. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016, pág. 130.

²⁷² Para um panorama geral do financiamento da política da Europa ocidental, conforme MEZZETTI, L. Finanziamento e Condizionamiento del Partido Político. In. AA. VV. Anuario 2008: Partiti Politici e Società Civile a Sessant'anni dall'entrata in Vigore della Costituzione – Atti del XXIII Convegno Annuale Alessandria, 17-18 Ottobre, 2008. Napoli: Jovene, p. 111-176, 2009.) p. 123.

²⁷³ Op. cit., pág. 113.

os partidos políticos, muito nítida e objetiva em seus perfis.²⁷⁴

Portanto, no mundo, a Constituição alemã é uma das poucas que disciplina de forma bem eloquente sobre o financiamento político, é o que se vê do art. 21.1 (Grundgesetz - GG):

Os partidos políticos devem participar na formação da vontade política do povo. Eles podem ser livremente estabelecidos. Sua organização interna deve estar conforme os princípios democráticos. Eles devem prestar contas de seus ativos e das fontes e uso de seus fundos.

A normativa constitucional alemã, sem titubear, assinalou de forma expressa, além das funções constitucionais dos partidos, sua forma de financiamento público com a devida prestação de contas sobre os seus ingressos e de seu patrimônio, como obrigações de transparência. Diga-se que o rigorismo das disposições da norma alemã com relação à prestação de contas e às sanções tanto administrativas quanto penais estão bem definidas na lei de financiamento. Além dos prazos fixos contando somente com uma hipótese de prorrogação, a lei também estabelece critérios sobre a forma de apresentar as contas, prevê uma verificação preventiva por uma auditoria, completada com sanções de natureza administrativa e penal tanto para casos de erro nas contas, como também para os casos de financiamento irregular.²⁷⁵

A Alemanha, como já visto no subitem 2.4.3 (modelo em contrapartidas - *matching funds*) adota o modelo de sistema de financiamento com contrapartidas ou *matching funds*, criado no país em 1994, verificado por alguns como sendo uma modalidade mista de financiamento eleitoral, com prevalência de recursos públicos. O mesmo modelo também é conhecido atualmente como financiamento estatal partidário

²⁷⁴ Veja-se o art. 21 da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (GG): “*Artikel 21 (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. (2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht. (3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.* (Disponível em: <https://www.bundestag.de/resource/blob/638342/617306e93cc3eacda9370d2e9f146d56/flyer-data.pdf> . Acesso em: 04 de abr. 2020.

²⁷⁵ Veja os artigos 23 e 31 da lei de financiamento alemã, comentado por SANTANO, Ana Cláudia. El análisis constitucional del sistema de financiación pública de partidos políticos en España. 2013. 538 f. (Doutorado em Direito). Departamento de Derecho Público General. Universidad de Salamanca, 2013. Disponível em: https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/123050/DDPG_Santano_analisisconstitucionalssystemafinanciacionpublica.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 04 abr. de 2020.

parcial.

Os partidos políticos desempenham papel central na arrecadação de receitas que serão posteriormente aplicadas nas eleições, tanto é assim que as regras sobre financiamento de campanha e as exigências de prestação de contas se concentram nos partidos e não nos candidatos individuais.

Bruno Lorencini anota que no sistema alemão se mostra inviável uma rígida separação entre o financiamento eleitoral e o financiamento dos partidos, não havendo uma distinção rigorosa na lei. O modelo de financiamento alemão foi um dos primeiros a destinar recursos públicos aos partidos políticos, desde 1949 a Alemanha, por diversas maneiras, vem subsidiando os partidos políticos.²⁷⁶

A Alemanha Ocidental, de forma inovadora, foi um dos primeiros grandes países democráticos a financiar os partidos de maneira direta.²⁷⁷ O sistema alemão se caracterizava por ter três fontes de financiamento representadas pela quota de filiados, as doações de terceiros e os fundos estatais, ainda que inicialmente estes não fossem diretos, já que eram benefícios fiscais para os que efetuavam doações aos partidos.²⁷⁸ A quota de filiados, junto a outras fontes, é relevante, e se une à outras como as contribuições especiais dos deputados e as mais importantes contribuições especiais do Estado para as fundações dos partidos políticos.²⁷⁹ Entretanto, sublinha-se que no sistema alemão as doações privadas de caráter individual não são em absoluto comuns, e quando se realizam, estão dirigidas aos partidos, e não aos candidatos, para garantir a dedução fiscal originada com a doação.²⁸⁰

Acentua Ana Cláudia Santano: “O sistema sem financiamento público para as atividades ordinárias dos partidos seguiu vigente por décadas, até que se tornou

²⁷⁶ LORENCINI, Bruno César. *O Regime Jurídico do Financiamento Eleitoral Brasileiro e seu Controle por via da Transparência: Um Estudo Comparado*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2008.

²⁷⁷ MELCHIONDA, E. *Il Finanziamento della Política*. Roma: Riuniti, 1997, p. 86.

²⁷⁸ Para maiores detalhes sobre a aprovação da legislação alemã de financiamento de partidos, veja-se CRESPI, Roberto. *Lo Stato deve Pagare i Partiti? Il Problema del Finanziamento dei Partiti Politici in Itália*. Firenze: Sansoni, 1971. p. 95 e ss., em que o autor descreve detalhadamente todo o procedimento, que foi acompanhado também pelo recurso que culminou uma declaração de inconstitucionalidade do sistema de benefícios fiscais a favor dos partidos.

²⁷⁹ IBAÑEZ, Santiago Gonzalez-Varas. *La Financiación de los partidos políticos*. Madrid: S.L. – Dykinson. 1995, p. 21.

²⁸⁰ MARLOK, M.; STREIT, T. Germany. In: GRANT, T. D. (ed.). *Lobbying, Government Relations and Campaign Finance Worldwide*. USA: Oceana – Oxford University Press, p; 126, 2005.

disfuncional”.²⁸¹ Nessa perspectiva, a redução do montante das quotas, no país germânico, gerou um importante endividamento das organizações partidárias e os conduziu ao uso do financiamento irregular que provocou importantes escândalos políticos.²⁸²

Delimitados os contornos fundamentais pela jurisprudência da Corte Constitucional alemã, o legislador escolheu dotar o sistema de financiamento com certo balanceamento entre as subvenções públicas e os recursos de natureza privada, entendendo que o financiamento concedido pelo Estado não poderia ser superior ao financiamento privado arrecadado. Além disso, a legislação tentou fomentar as doações privadas.²⁸³ – tidas como fontes legítimas de financiamento – através do sistema de dedução fiscal no imposto de renda.²⁸⁴

Nesse sentido, Ana Luiza Backes aduz que antes era majoritário o entendimento do Tribunal Constitucional alemão referente aos gastos de campanha, de que apenas eles deveriam ser financiados publicamente sob pena de atingir a autonomia dos partidos políticos em relação ao Estado. Esse entendimento jurisprudencial foi superado em decisão daquele Tribunal datada de 09 de abril de 1992. Em 1994, com a reforma partidária na Alemanha o financiamento público deixou de ser apenas destinado às campanhas, sendo substituído pelo financiamento público parcial dos partidos ²⁸⁵, nascendo a partir de então, como já visto, o modelo em contrapartidas - *matching funds*.

Os valores aplicados nos partidos políticos são divididos conforme os votos alcançados nas eleições do *Bundestag*, como é chamada a Câmara baixa do Parlamento

²⁸¹ Op. cit., página 137.

²⁸² A falta de limitação do financiamento público em outras modalidades (como o das fundações e dos grupos parlamentares) determinou que desde 1966 até 1991 se produzisse um aumento no valor das subvenções de 30 vezes em 25 anos. Além disso, tão só após o estalo do caso Flick (um grande escândalo que envolvia evasão fiscal e fraude) se fizeram visíveis as lacunas da lei, principalmente no tem ano financiamento ilícito. (MELCHIONDA, E. **Il Finanziamento della Política**. Roma: Riuniti, 1997).

²⁸³ MEZZETTI, L. Finanziamento e Condizionamiento del Partido Político. In: AA. VV. Anuario 2008: **Partiti Politici e Società Civile a Sessant'anni dall'entrata in Vigore della Costituzione** – Atti del XXIII Convegno Annuale Alessandria, 17-18 Ottobre, 2008. Napoli: Jovene, p. 111-176, 2009.) página 138.

²⁸⁴ SCHNEIDER entende que somente há uma falha desse sistema de dedução, que não considera as pessoas que não contribuem através de imposto de renda, como é o caso dos pensionistas, desempregados e outros. O sistema deveria lhe oferecer vantagem, como se fosse um “imposto negativo”. (SCHNEIDER, Hans Peter. Los Partidos Políticos y el Dinero: Problemas Actuales de la Financiación de los Partidos. **Revista de las Cortes Generales**. Madrid: n. 36, cuatrimestre 1995. p. 26). Também conforme IBAÑEZ, Santiago Gonzalez-Varas. **La Financiación de los partidos políticos**. Madrid: S.L. – Dykinson. 1995, p. 62-63.

²⁸⁵ BACKES, Ana Luiza. **Financiamento Partidário e Eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha**. Artigo publicado pela consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, março de 2013. Disponível em http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012_22272.pdf. Acesso em 02 abr. 2014.

Federal, ou para o Parlamento Europeu. É importante observar que no sistema eleitoral alemão utilizado para as eleições parlamentares o *Bundestag* tem o número base de 598 mandatos, que conforme o resultado das eleições (após o pleito de setembro de 2017 esse número foi para 709 cadeiras), pode até aumentar.

Na Alemanha, o sistema eleitoral adotado é o distrital misto (mesma modalidade que consta de propostas legislativas em trâmite perante o Congresso Nacional brasileiro e que já é objeto de estudo de Grupo de Trabalho do Tribunal Superior Eleitoral²⁸⁶), assim, os recursos são distribuídos de acordo com os votos obtidos pelos partidos em suas listas nacionalmente, ou por seus candidatos nos distritos.

Segundo matéria jornalística publicada no Jornal *Deutsche Welle*, com o título: Os partidos alemães e a constituição do *Bundestag*, o noticioso esclarece sinteticamente de que forma ocorrem as eleições na Alemanha:

Cada eleitor tem dois votos: o voto distrital, majoritário, e o voto de legenda, proporcional. Através do primeiro, são eleitos diretamente candidatos que representam os 299 distritos eleitorais da Alemanha – cada distrito elege um deputado. Já o voto de legenda define o tamanho da bancada de cada partido no Parlamento.

Os 299 deputados eleitos pelo voto de legenda correspondem aos primeiros nomes nas listas de candidatos elaboradas pelos próprios partidos antes da eleição. Devido ao sistema eleitoral misto, a representação de um partido no Bundestag não equivale precisamente ao percentual de votos recebidos pela legenda.

Para que um partido tenha uma bancada, ele precisa obter no mínimo 5% dos votos válidos. No entanto, ele pode estar representado no Bundestag se eger deputados diretamente. Isso porque nenhum deputado eleito diretamente pelo voto distrital deixa de ter um lugar no Parlamento – ainda que isso signifique ultrapassar os assentos para o partido estabelecidos pelo voto na legenda.

Atualmente, os partidos com representação no Bundestag são a União Democrata Cristã (CDU, sigla do alemão), a União Social Cristã (CSU), o Partido Social Democrata (SPD), a Aliança 90/Os Verdes (ou simplesmente Partido Verde), e A Esquerda.²⁸⁷

Ana Luiza Backes enumera a forma como o Estado subvenciona anualmente os partidos políticos em nível federal, conforme § 18, item 3 da Lei dos Partidos Políticos:

²⁸⁶ Conforme matéria publicada por COELHO, Gabriela. **TSE propõe ajustes nos projetos de voto distrital misto em trâmite no Congresso**. Consultor Jurídico – ConJur. 10 jun. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-10/tse-propoe-ajustes-projetos-voto-distrital-congresso>. Acesso em: 04 abr. 2020.

²⁸⁷ A Deutsche Welle é a emissora internacional da Alemanha e produz jornalismo independente em 30 idiomas. DEUTSCHE WELLE. Os partidos alemães e a constituição do Bundestag. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/os-partidos-alem%C3%A3es-e-a-constitu%C3%A7%C3%A3o-do-bundestag/a-900929>. Acesso em: 04 Abr. 2020.

- a) 0,70 euros para cada voto que o partido tenha recebido em sua lista para as eleições nacionais ou europeias;
- b) 0,70 euros para cada voto que o partido receba em distrito de um estado em que o partido não tenha apresentado lista;
- c) 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.

Recebem as doações referidas nos itens a) e c) aqueles partidos que tenham recebido para suas listas 0,5% dos votos nacionais ou 1% dos votos no estado; as doações do item b) são distribuídas aos partidos que façam 10% ou mais dos votos do distrito.

É interessante que a lei alemã estabelece limites para as contribuições públicas para cada partido - a soma dos recursos públicos não pode ultrapassar os recursos que o partido tenha recebido de fontes próprias (doações e contribuições permitidas por lei, de acordo com o definido no § 24, item 4, n^{os} 1 a 7). É o chamado limite relativo de recursos que o partido pode receber (relative Obergrenze).

A soma dos recursos que todos partidos recebem do Estado não pode ultrapassar um limite fixado na lei para os gastos públicos com partidos, é o chamado limite absoluto (absolute Obergrenze) de recursos públicos.²⁸⁸

Conforme assinalado pela Lei dos partidos alemães (art.19.2), a responsabilidade por determinar o montante de fundos públicos a serem destinados a cada agremiação cabe ao presidente do Parlamento Alemão, cabendo-lhe primeiro determinar o limite absoluto da subvenção estatal e depois o montante da divisão a cada partido político (art. 19.6).

Existe a possibilidade de antecipação do recebimento das verbas públicas, limitada a até 25% (vinte e cinco por cento) da subvenção total do exercício anterior (art. 20 da lei dos partidos). Assim o é como alternativa para dar aos partidos políticos maior mobilidade visando atender suas necessidades mais prementes. Essa modalidade de antecipação deve ser autorizada pelo presidente do Parlamento (*Bundestag*), acaso o partido não venha fazer jus ao valor antecipado ou tenha direito a valor menor, nestas hipóteses devem ser realizadas a devolução dos valores porventura adiantados.

No que diz respeito às doações privadas, o sistema jurídico alemão consagra de forma expressa proibições referentes às fontes de recursos e também norteia limites para o montante dos valores a serem autorizados para doação.

Filippe Lizardo lembra, conforme delineado pelo art. 25.2 da lei dos partidos, que são proibidos de destinar doações aos partidos: (i) fundações políticas e grupos parlamentares; (ii) entidades empresariais, associação de pessoas, entidades que tenham

²⁸⁸ BACKES. Ana Luiza. **Financiamento Partidário e Eleitoral:** Alemanha, França, Portugal e Espanha. Artigo publicado pela consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, março de 2013. Disponível em http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012_22272.pdf. Acesso em 02 abr. 2020.

como fim institucional atividade direta e exclusivamente destinada a fins não-lucrativos, filantrópicos ou religiosos e (iii) doações de estrangeiros, ressalvadas aquelas oriundas de conta bancária no exterior de um cidadão alemão ou cidadão da União Europeia; bem como aquelas de países adjacentes à República Federal da Alemanha destinada a partidos de minorias nacionais²⁸⁹

A mesma norma ainda concede a forma do incentivo às doações privadas por meio de concessão de compensação fiscal aos doadores, conforme observa Sídia Maria Porto Lima:

Como forma de incentivo às doações dos particulares aos partidos, a legislação alemã prevê um sistema de isenção fiscal, em percentual decrescente em função do valor da doação, com a finalidade de desestimular a doação de quantias vultosas, ao mesmo tempo em que incentiva pequenas doações, como forma de minimizar a influência dos mais abastados nos resultados eleitorais. Um outro aspecto original de incentivo às doações privadas e à transparência do financiamento, consiste no fato de que, para cada doação privada, o governo transfere ao partido um determinado valor, proporcional ao recebido do particular, de modo que o próprio partido tem interesse em declarar todos os valores recebidos. Para ter direito a esse "plus" no financiamento estatal e também para que o particular obtenha a isenção fiscal, a doação deverá constar do livro de contas do partido, com identificação completa do doador.²⁹⁰

Interessante notar que de acordo com a mesma legislação dos partidos políticos na Alemanha, para quem deseja ser doador não existe limite fixado para os valores a serem recebidos. Todavia, há necessidade de se conhecer efetivamente quem são os doadores, dessa forma, a identificação desses deve ser feita na demonstração financeira anual do partido, somente para aquelas que excederem a 10.000 euros por ano. No entanto, se doação exceder o valor de 50.000 euros, essas devem ser divulgadas imediatamente, dando maior transparência e publicidade aos valores que estão sendo doados por pessoas privadas e recebidos pelos partidos políticos alemães.

Necessário aduzir que uma das características mais marcantes do sistema alemão de controle é a utilização de auditores independentes na fiscalização das contas dos partidos políticos. Além disso, destaca-se pelo nível de exigência a respeito do conteúdo

²⁸⁹ LIZARDO, Filipe Soares. A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral. 2019. 250 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2019.

²⁹⁰ LIMA, Sídia Maria. O controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais: uma preocupação mundial. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco**. Recife, v. 5, n. 1, p. 29-46, dez. 2004. Disponível em <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/484> Acesso em: 04 abr. 2020.

da prestação de contas.

Quanto ao ponto referente a auditoria das contas dos partidos, de forma interessante, destaca Bruno Cesar Lorencini:

Quanto aos órgãos de controle, o principal destaque é para a instância de controle independente do Parlamento, formada por auditores desvinculados de cargo ou interesse político, que é a responsável pela fiscalização da atuação financeira dos partidos. O artigo 31 da lei partidária alemã trata dos requisitos para figurar como auditores, excluindo de tal possibilidade aqueles que: (i) possuam qualquer função ou cargo no partido, atuem para o partido, ou tenham incorrido em tal situação nos três anos anteriores; (ii) tenham, no curso da manutenção e preparação das contas a serem auditadas, exercido outra função que não a de auditor; (iii) sejam representantes legais, empregados, membros de conselho fiscal ou parceiros de uma pessoa física ou jurídica que tenha incorrido na hipótese anterior. Ainda segundo o artigo 31.3, os auditores, seus assistentes e os representantes de uma empresa de auditoria são obrigados a desempenhar suas funções de forma consciente e imparcial, possuindo o dever de discrição.²⁹¹

Diga-se que os auditores têm a prerrogativa de coagir os fiscalizados a enviar todos os documentos tidos por necessários, inclusive, podendo utilizar os mecanismos administrativos necessários para tanto. O que for resultado da fiscalização será resumido num relatório que deve ser encaminhado aos comitês executivos dos partidos, que poderão apresentar eventuais impugnações. Em caso de não haver impugnação e seja atestada a regularidade das contas partidárias, o auditor-fiscalizador emitirá certificado de regularidade, o qual será denegado no caso de irregularidades.

Se forem constatadas doações ilegais ou omissão deliberada o partido político será obrigado a pagar três vezes o valor equivalente à doação ilegal recebida e duas vezes o valor equivalente à doação não publicada na forma prevista na lei partidária.

3.1.3 Na Itália

Nos convém aduzir, que antes mesmo da abordagem das peculiaridades do sistema de financiamento na Itália, é salutar aguçar que a regulação do financiamento eleitoral e partidário daquele país, não foi um tema diminuto dentro da anormalidade que suportou

²⁹¹ LORENCINI, Bruno César. O Regime Jurídico do Financiamento Eleitoral Brasileiro e seu Controle por via da Transparência: Um Estudo Comparado. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2008.

o sistema político e de partidos italianos ao final dos anos noventa e que foi um forte ajudante à “deslegitimação” do sistema de partidos daquele país.²⁹²

Existe a ocorrência naquele país, de que os índices de contrafação detectados e que acabaram por provocar uma reação judicial clara nas ações do que foi chamado de “*Tangentopoli*” ou “*mani puliti*” – mãos limpas em tradução livre (termo que foi cunhado pelos magistrados que atuaram no inquérito policial devido ao fato de a empresa que pagou propina para Mario Chiesa - ex-político membro do Partido Socialista Italiano - ser uma empresa de limpeza)²⁹³, e que levou a sanção de uma esfera importante da classe política italiana²⁹⁴, assim como os contínuos referendos ab-rogativos acerca da temática do financiamento de partidos, integram subsídios sem os quais não se alcança o enriquecimento do próprio sistema de financiamento italiano.²⁹⁵

Merece registro que não existe um reconhecimento formal dos partidos no sistema normativo italiano, inclusive não existe sequer a atribuição de personalidade jurídica as agremiações partidárias²⁹⁶, como também é observado o art. 49 da Constituição da República Italiana.²⁹⁷

²⁹² É muito conhecida a peculiar instabilidade do sistema parlamentar italiano até tempos muito recentes. Sobre a fragmentação e organização do próprio sistema de partidos na Itália, cfr. BARDO, L. Italian Parties: Changes and Functionality. In: WEBB, P. et al (eds.). **Political Parties in Advanced Industrial Democracies**. UK: Oxford University Press, p. 46-56, 2002.

²⁹³ VANNUCCI, Alberto. The “Clean Hands” (Mani Pulite) inquiry on corruption and its effects on the Italian political system. **Em Debate**, Belo Horizonte, abril, v.8, 2016, p.62).

²⁹⁴ O nível de corrupção do sistema não era produto unicamente de condutas particularmente imorais, senão também foi algo que de certa forma se institucionalizaram a partir do início da legislação sobre o financiamento dos partidos, em 1974. A lei possuía tantas ambiguidades e que colaboro ao surgimento dos escândalos na política italiana das décadas de 70, 80 e 90. Nesse sentido, cfr. RHODES, M. Financing Party Politics in Italy: A Case of Systematic Corruption. In: **West European Politics**. London: Frank Cass Press, v. 20, n. 1, p. 54-80, jul. 1997.

²⁹⁵ Como exemplo da postura majoritária da literatura jurídica sobre o tema, vid. VALITUTTI e CIAURRO, que tratam de ser irônicos quando comentam a rapidez com que o projeto de lei sobre o financiamento de partidos foi aprovado. Além disso, entendem que se tratava de uma lei claramente corporativa. (VALITUTTI S., CIAURRO G., **Contro il finanziamento pubblico dei partiti**, Roma 1974, p. 10-13). Alguns anos depois, tais autores seguiram sendo bastante críticos com relação ao tema do financiamento dos partidos. Nesse sentido, cfr. CIAURRO, G. F. La “Questione Morale” e il Finanziamento dei Partiti. In: **Nuovi Studi Politici**. Roma: Bulzone Editore, ano 22, n. 2, p. 61-64, 1992.

²⁹⁶ Segundo BARBERA, é compreensível porque até o dia de hoje os partidos na Itália não são reconhecidos como no resto dos países europeus. Considerando que tal país possui uma relação particular com a política, o autor acredita que pode ser que exista uma preocupação por parte do Estado de que os partidos percam sua natureza de sujeito da sociedade civil, de uma ponte entre esta e o Estado. Mais ainda, existiam um receio de que a Esquerda pudesse reagir ideologicamente de maneira perigosa e, por fim, uma eventual regulamentação dos partidos permitiria estabelecer um controle. No entanto, o autor adverte que a falta de regulamentação da questão faz com que em Itália se corra o risco de que os partidos se convertam em uma arma na mão dos grupos de pressão. (BARBERA, A. La Regolamentazione del Partito: Um Tema da Riprendere. In: **Quaderni Costituzionali**. Bologna: Il Mulino, ano 26, n. 2, p. 323-326, jun. 2006.).

²⁹⁷ Texto original do artigo: “Art. 49. Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere com método democrático a determinar ela politica nazionale”. (CONSTITUIÇÃO DA

Quando do período pré-fascista, o financiamento dos partidos políticos na Itália era feito de forma exclusiva pelo regime privado.²⁹⁸ Todavia, como aconteceu no episódio da Alemanha, na Itália igualmente houve dissensão de forma acentuada sobre quais atividades partidárias poderiam ser componente do sistema de financiamento pelo Estado italiano. A probabilidade da utilização de referendo popular com poder ab-rogativo²⁹⁹ sobre as leis promulgadas pelo Parlamento, concedeu que a legislação acerca da matéria do financiamento eleitoral fosse submetida à parecer popular em várias ocasiões para após dar lugar à intervenção da Corte Constitucional confirmando ou não a validade dessa fórmula³⁰⁰.

Com o objetivo de perceber a incidência da consulta popular sobre as leis de financiamento de partidos, acaba sendo necessário fazer um breve delineamento histórico sobre o tema. Diga-se que a legislação italiana acerca do financiamento se individualiza pela sua fragmentação, o que junto a sua particular vicissitude restou por provocar a ineficácia da maior parte das normas referentes ao tema. Dessa forma é igualmente imperioso repisar a complexa quantificação de uma realidade como o financiamento irregular e a lógica corrupção política, ainda afeta ao sistema partidário da Itália.³⁰¹

REPÚBLICA ITALIANA - Edizione in Lingua Portoghese. Disponível em: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf. Acesso em: 05 abr. 2020).

²⁹⁸ CIAURRO cita cinco fontes que os partidos utilizavam para conseguir recursos: 1) contribuições de sócios e simpatizantes; 2) subsídios de organizações externas privadas, incluindo extras em contratos e no fornecimento de dinheiro pago aos partidos que controlavam o poder central e local; 3) dinheiro público de diversas naturezas, inclusive de dinheiro “negro”; 4) taxas e outros tributos provenientes dos negócios, indústrias e o comércio controlados pelos partidos por meio de cooperativas, financeiras e companhias; 5) ajudas financeiras vindas do exterior, de governos estrangeiros. (CIAURRO, G. F. *Public Financing of Parties in Italy*. In: ALEXANDER, H. E. (ed). **Comparative Political Finance in the 1980's**. IK: Cambridge University Press, p. 153, 1989).

²⁹⁹ O referendo ab-rogativo também é um bom indicador para avaliar a antipatia que a sociedade italiana tem dos partidos, principalmente porque representa um canal de manifestação de movimentos antipartidaristas ou antissistemas, e o sistema de financiamento não foi uma exceção. BARDO, L. *Italian Parties: Changes and Functionality*. In: WEBB, P. et al (Eds.). **Political Parties in Advanced Industrial Democracies**. UK: Oxford University Press, 2002, p. 56.

³⁰⁰ PEREZ SOLA, N. Los Referéndum Abrogativos del 18 de Abril em la Encrucijada de la Crisis Política Italiana. **Revista de Estudios Políticos** (Nueva Época), n. 82, p. 195-197, out./dez. 1993. Sobre o valor do resultado desse tipo de referendo dentro do sistema de fontes de direito na Itália, há duas vias que são trazidas pela doutrina, sendo a primeira considerando que o resultado tem valor de lei ordinária, mas que não vincula a atuação do Parlamento sobre o mesmo assunto (limitando a conclusão a um ponto de vista jurídico formal), ou se pode considerar que o resultado da consulta popular tem um poder superior a qualquer outra, exceto a Constituição, definindo esta expressão de vontade popular como soberana, dentro de um sistema de controle político popular. (com características similares a um *recall*). Sobre o tema, cfr. MUSUMECI, Toti S. **Il Costo Della Política ed il Finanziamento ai Partiti**. Padova: Cedam, 1999, p. 75 e ss.

³⁰¹ BIANCO, A.; GARDINI, G. The Funding of Political Parties in Italy. In: EWING, K. D. (ed.). **The Funding of Political Parties: Europe and Beyond**. Bologna: CLUEB, p. 30, p. 131-132, 1999. O reconhecimento e afiançamento político dos partidos políticos culminou no sistema de financiamento

Conforme leciona Ana Cláudia Santano:

[...] O debate teve a sua origem com o projeto de lei de Luigi Sturzo que versava sobre o reconhecimento da natureza jurídica privada dos partidos políticos. Tal projeto foi considerado bastante rígido, inclusive considerando as disposições sobre a fiscalização de contas das organizações partidárias, interpretadas como uma arma eficiente posta nas mãos dos partidos da oposição frente ao partido do governo, que gozava de ampla margem de impunidade. Dadas as já crescentes dificuldades financeiras dos partidos políticos, não tardou a se unir à lei um sistema de financiamento estatal, ainda que posteriormente fosse tido como uma maneira de intervenção do Estado na vida interna das organizações. Como resultado disso, foi aprovada a Lei 195, de 2 de maio de 1974, na qual se estabelecia um financiamento público dos partidos com caráter complementar às fontes privadas. Esse financiamento público se destinaria ao funcionamento do partido, concorrendo com os gastos eleitorais e garantindo um suporte financeiro constante para tais agremiações. Entretanto, deve-se sublinhar que os critérios de acesso às subvenções eram significativamente mantenedores do status quo partidário, enquanto excluíam claramente aos partidos regionais e locais, além de minoritários. O mesmo ocorria com as subvenções para os grupos parlamentares, já que os que não conseguiam alcançar o umbral de votos válidos, não eram incluídos na divisão do montante estatal”.³⁰²

A Lei Luigi Sturzo foi submetida a uma consulta popular ab-rogativa no ano de 1978, onde a apreciação da sociedade apontou lhe ser favorável³⁰³, ainda que a doutrina especializada tecesse considerações críticas ao modelo de financiamento público adotado, considerando a natureza jurídica que os partidos foram atribuídos naquele país (de associações privadas).

Todavia, isso não foi óbice para que o Parlamento desse amplitude ao sistema de financiamento público aos níveis regional e europeu com a Lei 659/81.³⁰⁴ A norma

público, mas sua corrupção não afeta só às organizações, mas também a toda a democracia. Por isso o caso italiano possui direto interesse, pelo claro desprestígio dos partidos que há naquele país. (CASTELLANO, J. La Financiación de los Partidos Políticos: El Estado de la Cuestión. **Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol**. Valência: n. 36-37, 2001, p. 250).

³⁰² SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política**. Teoria geral e experiências no direito comparado. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016, p. 144 e 145.

³⁰³ LANCHESTER opina que 43% dos votos que pediam a ab-rogação dessa lei nesse referendo não era totalmente realista, porque era muito mais uma manifestação contra a partidocracia existente e o sistema de partidos. Por isso, o autor acredita que a eliminação do financiamento público não era a solução para o “caos” existente. Na sua opinião, seria conveniente que se repensasse o regime como um todo. (LANCHESTER, F. Il Problema del Partito Politico: Regolare gli Sregolati. **Quaderni Costituzionali**. Bologna: Il Mulino, ano 8, n.3, p. 456, dez. 1988). Por sua vez, CIAURRO afirma que o percentual de 56,3% a favor da lei e 43,7% em contra deixava claro que o assunto ainda era muito controverso entre a sociedade italiana. (CIAURRO, G. F. Public Financing of Parties of Italy. *In*: ALEXANDER, H. E; FEDERMAN, J. (Eds). **Comparative Political Finance in the 1980s**. Cambridge: Cambridge Up, 1995, p. 154) 43,7% dos votos desse referendo corresponderam a 13.736.577 votos, com preponderância em grandes cidades e também em algumas regiões meridionais e insulares. (BISCARETTI DI RUFFIA, P. **Derecho Constitucional**. 3. ed. Madrid: Tecnos, p. 792, 1987).

³⁰⁴ BIANCO, A. *Il Finanziamento...* p. 14-15. O valor dessas subvenções eram de até 15 bilhões de liras, para os partidos com pelo menos um representante no Parlamento Europeu.

antecipava dois procedimentos de financiamento de partidos, sendo o primeiro pela via direta de até 15 bilhões de liras durante toda a legislatura, como subvenção às atividades ordinárias das organizações partidárias e também como ajuda para os gastos eleitorais.

A introdução do financiamento público dos partidos na Itália para alguns³⁰⁵ foi um erro já que além das críticas comuns sobre esse modelo de financiamento, entendem que alterava a natureza jurídica dos partidos (como associações voluntárias). Inclusive a lei é considerada inconstitucional por eles, uma vez que opinam que o seu texto viola o art. 49 da Constituição Italiana. As críticas mais comuns Segundo Biscaretti di Ruffia eram: a falta de detalhes sobre as tarefas que deveriam ser subvencionadas (já que existia o temor de burocratizar ainda mais os partidos e de fortalecer os seus órgãos centrais em detrimento dos periféricos), a ineficácia e insuficiência dos mecanismos de controle e a dificuldade do acesso às subvenções por parte das formações políticas que não tiveram pelo menos uma cadeira no Parlamento.³⁰⁶

Importante frisar que a Itália e o Brasil possuíam sistemas eleitorais muito semelhantes, até que em 1970 o país europeu adotou o financiamento público de campanhas eleitorais e a semelhança existente desapareceu neste momento. Todavia, em meados de 1993 este modelo foi abandonado pela Itália devido ao grande aumento de corrupção, especialmente com o episódio conhecido como mãos limpas (*Tangentopoli*), que envolveu a descoberta de ampla rede de corrupção ligada a lideranças políticas dos principais partidos italianos, mega empresários e até pessoas que tinham envolvimento com o crime organizado³⁰⁷, e portanto, os sistemas eleitorais dos dois países voltaram a ser parecidos. Os reformadores associaram o sistema de financiamento público a mais e não a menos corrupção, conforme comenta Samuels³⁰⁸.

³⁰⁵ VALITUTTI, S.; CIAURRO G.F. **Contro Il Finanziamento Pubblico dei Partiti**. Roma: Bulzoni, 1975, p. 6-20.

³⁰⁶ BISCARETTI DI RUFFIA, P. **Derecho Constitucional**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1987, p.792.

³⁰⁷ ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira. Financiamento de Campanhas eleitorais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília nº 161, jan/mar. p. 59-66, 2004.

³⁰⁸ SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender do caixa um e propostas de reforma. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, v.3.n.4, p.1-172 jan/jun.2007. p. 149. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/752/2007_samuels_financiamento_campanhas_brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 fev. 2020.

3.1.4 No Chile

A intenção é trazer em breve comparação como funciona neste momento o sistema eleitoral e de financiamento nesse importante país da América do Sul. Nos anos de 2014 a 2016 o Chile recebeu grande carga de reformas bem significativas para o sistema eleitoral, o funcionamento dos partidos políticos, as regulações sobre o financiamento de campanhas eleitorais e várias outras medidas vinculadas à probidade. Portanto, as principais reformas dos últimos anos estão associadas ao sistema de partidos e consideram as normas de concorrência para eleger legisladores, mudanças na estrutura de funcionamento interno dos partidos políticos, novas regulações de campanhas eleitorais e normas sobre controle e fiscalização.

O Chile possui um sistema misto de financiamento eleitoral, sendo permitido no ordenamento jurídico que exista a figura de doações empresariais e públicas. Porém, segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o país proíbe doações de empresas e corporações com contratos governamentais. Pelo menos 10% da arrecadação estatal recebida pelos partidos deve ser destinada a atividades para promover a participação de mulheres na política. Não há um teto para doações individuais ao partido, mas um doador físico só pode doar até US\$ 80 mil para candidatos.

Conforme publicação de Daniel Zovatto para o IDEA³⁰⁹, ele já excepcionava em 2005 situação que somente acontecia em países da América Latina, no Chile e Peru:

[...] um exame comparado da legislação eleitoral dos países latino-americanos mostra que todos os seus ordenamentos eleitorais regulam o tema do financiamento dos partidos, embora em termos, modalidades e graus de intensidade variados. Assim, enquanto alguns ordenamentos contam com normas detalhadas nesta matéria, outros países se caracterizam por ter regulamentações gerais e escassas. **Mas vale anotar que alguns países, como Chile e Peru, que se caracterizavam até agora por sua exígua regulamentação dessa questão, aprovaram recentemente leis que procuram regulamentar com mais detalhes o financiamento político.**³¹⁰

Todavia, por serem necessárias, modificações foram feitas no que toca ao

³⁰⁹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). O Banco de Dados de Financiamento Político do International Idea está disponível em: < <https://www.idea.int/data-tools>>

³¹⁰ ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**. Campinas, Vol. XI, n. 2, p. 299-300, out 2005. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002. Acesso em: 29 abr. 2020. (grifos nossos).

financiamento dos partidos no Chile, aprovando-se que o Estado entregasse aos partidos políticos contribuições a cada três meses que teriam como destino as despesas administrativas, valores destinados ainda para o desenvolvimento de atividades de educação cívica, preparação de candidatos, elaboração de estudos e formação de militantes, dentre outros.

Importante aduzir que desse repasse feito pelo Estado, 20% é compartilhado entre todos os partidos chilenos – considerando uma relação proporcional de acordo com as regiões em que está constituído. Os 80% restantes seriam entregues em forma proporcional aos votos obtidos por cada partido. Dessa forma, o valor equivaleria a aproximados U\$ 1,6 dólar (0,04 UF³¹¹) multiplicado pelo número de votos obtidos pelo conjunto de candidatos daquele partido político, estabelecendo assim certos mínimos e máximos à entrega dessas contribuições. Importante que diferentemente do Brasil que em sua legislação tem como base 5% de investimentos de formação política para mulheres, no Chile ao menos 10% do total contribuído deve ser usado para fomentar a participação política feminina.

Na Reforma do financiamento eleitoral no Chile, tal qual como ocorre hoje aqui no Brasil, ficaram proibidas as doações por empresas aos partidos políticos, permitindo-se apenas as doações por pessoas naturais, contudo, com teto máximo de 300 UF (em torno de US\$ 12 mil) para pessoas físicas não filiadas a partidos políticos, para os filiados o valor sobe para 500 UF (cerca de US\$ 20 mil).

Assim como no Brasil, houve a necessária implementação de valores pelo Estado (como aconteceu com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha), estimando-se que no Chile o Estado teria que desembolsar algo em torno de 6 bilhões de pesos anuais (US\$ 9,2 milhões) para distribuir aos partidos políticos.

Quanto a essas reformas visando as campanhas políticas, de acordo com Claudio Fuentes:

[...] Aprovou-se uma reforma substantiva à regulação do financiamento de campanhas políticas (lei 20.900). Destacamos aqui as mudanças mais relevantes. Em relação à declaração de candidaturas, exigiu-se a todas as candidaturas realizar uma declaração de patrimônio e interesse com os padrões mais altos aprovados na lei 20.880 antes resenhada. No caso das candidaturas presidenciais (sejam para eleições primárias ou gerais), além dessas declarações, deverão apresentar um programa de governo. Em relação ao

³¹¹ Unidade de Fomento chileno.

financiamento de campanhas, as mudanças mais importantes foram as seguintes: proibiram-se as doações de empresas, permitindo-se apenas as de pessoas físicas; reduziu-se o montante total permitido para uma campanha presidencial ou parlamentária; e reduziu-se o montante total permitido de doações a um candidato ou grupo de candidatos. Além disso, eliminou-se a figura das “doações anônimas”, que antes podiam ser realizadas a candidatos sem ser declaradas por até 10% do gasto total em uma campanha. Também foram eliminadas as “doações reservadas”, que antes podiam ser feitas por pessoas físicas ou jurídicas e eram entregues ao Serviço Eleitoral, que depois as transferia ao candidato respectivo. Em seu lugar, permitem-se as doações de pessoas físicas de caráter público, ou então “doações sem publicidade”, devendo estas últimas ser informadas ao Serviço Eleitoral e não podendo representar mais de 20% do total de uma campanha. Fixaram-se três tipos de limites às doações. Em primeiro lugar, existe um limite máximo às doações que os candidatos podem realizar a suas próprias campanhas, de 20% do máximo permitido para candidaturas presidenciais, e de 25% no restante das eleições. Em segundo lugar, existe um limite às doações que podem ser feitas em uma mesma eleição e a um mesmo candidato. Aqui o limite depende do tipo de eleição de que se trate.

Limites às doações em uma mesma eleição e a um mesmo candidato Prefeitos e vereadores 10% do limite de gasto ou 250 UF (US\$10.000); Conselheiros regionais 250 UF (US\$ 10.000); Deputados ou senadores 315 UF (US\$ 12.700); Presidentes 500 UF (US\$ 20.200). Lei 20.900. As cifras entregues em dólares são apenas uma referência, pois a UF é uma unidade de medida que varia no tempo. Para realizar o cálculo estimou-se que 1 UF = 26.333 pesos e US\$1 = 650 pesos.³¹²

E continua Claudio Fuentes explicando que existe limite máximo de doações que uma pessoa natural (física) pode fazer para o conjunto de candidatos dentro do mesmo processo eleitoral:

[...] Em terceiro lugar, existe um limite máximo de doações que uma pessoa física pode realizar para o conjunto de candidatos em um mesmo processo eleitoral, também dependendo da eleição de que se tratar.

Limites às doações em uma mesma eleição e ao total de candidatos Tipo de candidatura Limites de contribuições Prefeitos e vereadores 1.000 UF (US\$ 40.500); Conselheiros regionais 2.000 UF (US\$ 81.000); Deputados ou senadores 2.000 UF (US\$ 81.000); Presidentes 2.000 UF (US\$ 81.000). Lei 20.900. As cifras entregues em dólares são apenas uma referência, pois a UF é uma unidade de medida que varia no tempo. Para realizar o cálculo estimou-se que 1 UF = 26.333 pesos e US\$1 = 650 pesos.

Foram reduzidos em cerca de 50% os limites ao gasto permitido para campanhas em comparação ao que se permitia na legislação anterior. Tais limites se definem de acordo a um montante em Unidades de Fomento + uma proporção relativa à quantidade de eleitores em cada território. Por outro lado, a contribuição ou subsídio estatal para campanhas se duplicou. Entrega-se aos partidos um montante no início do processo eleitoral, e outro montante é entregue na qualidade de devolução pelos votos obtidos.³¹³

³¹² FUENTES, Claudio S. As novas regras do jogo político no Chile: partidos, campanhas e probidade. Análise Nº 29/2017. São Paulo: **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)**. 2017. Disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13437.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2020.

³¹³ FUENTES, loc. Cit.

Diga-se que as doações eleitorais devem ser operacionalizadas através de um sistema adotado pelo próprio Serviço Eleitoral Chileno mediante transferências eletrônicas de valores entre bancos e/ou depósitos bancários identificáveis. As agremiações políticas e seus candidatos deverão ter contas bancárias únicas para receber as transferências advindas das doações.

Outra inovação implementada pela reforma eleitoral diz respeito a matéria de transparência, haja vista que o Serviço Eleitoral³¹⁴ chileno ficou incumbido de informar periodicamente sobre as doações realizadas às diferentes candidaturas, detalhando os valores totais por candidatura e por tipo de doação (pública ou sem publicidade).

Dentro dessa reforma ocorrida no Chile, a lei estabeleceu sanções pecuniárias que variam dependendo da gravidade do ilícito e das cifras envolvidas. Além disso, se o valor ultrapassar mais de 40% dos tetos estabelecidos na lei, além da sanção pecuniária (multa), poderão ser aplicadas sanções com penalidades de prisão de curta duração em grau mínimo a médio (de 61 dias a 3 anos e um dia).

Se houver doação recebida por partido político ou candidato feito por empresa, estas podem receber multas pesadas (lembrando que no Brasil, desde o julgamento da ADI 4650, existe proibição de doação, bem assim da revogação do artigo 81 da LE), passou a ser proibido qualquer tipo de auxílio financeiro ou qualquer vantagem que possa se materializar em pecúnia de pessoa jurídica de forma direta ou indireta – consoante entendimento da ADI 5394 que visou um quadro eleitoral mais transparente³¹⁵.

No Chile, os administradores de partidos políticos enfrentam sanções similares as brasileiras. Excetuando que há mais rigorismo da norma chilena na medida em que fixa pena de prisão se houver apresentação de informação falsa ao Serviço Eleitoral.

Na legislação novel do Chile ficou definido um curto espaço de tempo para a propositura da competente ação penal por delitos contemplados nessa lei e que digam

³¹⁴ No Chile assim como no Brasil, para cada eleição, o Serviço Eleitoral publica, com base em suas legislações, os valores máximos a serem gastos.

³¹⁵ Neste sentido temos a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que por maioria, julgou procedente a ADI 5394, para declarar a invalidade de trecho da Lei 9.504/1997, introduzido pela Minirreforma (Lei 13.165/2015), que permitia “doações ocultas” a candidatos. O plenário acompanhou o voto do relator, Min Alexandre de Moraes, no sentido da procedência da ADI, sob o fundamento de que as doações ocultas retiram a transparência do processo eleitoral e dificultam o controle de contas pela Justiça Eleitoral. A decisão confirma liminar deferida pelo STF, em novembro de 2015, que suspendeu a eficácia da norma atacada. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=373215> Acesso em: 06 abr. 2020.

respeito ao financiamento eleitoral, os quais irão prescrever dois anos após o delito.

No Quadro 01 a seguir apresenta-se uma comparação entre Chile e Brasil, de como cada país regula os relatórios/prestação de contas de partidos políticos e candidatos.

Quadro 01 - Relatórios de financiamento de campanha do Chile e do Brasil

País	Os partidos políticos devem prestar contas de forma regular sobre suas finanças?	Os partidos são obrigados a informar sobre suas finanças no que diz respeito às campanhas eleitorais?	Os candidatos têm obrigação de informar sobre seus gastos de campanha?	As prestações de contas e as informações financeiras dos partidos e/ou candidatos é publicada?	Nas prestações de contas dos partidos e de candidatos, os doadores são identificados?
CHILE	Sim	Sim	Sim	Sim	Às vezes
BRASIL	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Nota: Estes dados foram coletados em outubro de 2019. Os dados são regularmente atualizados.

Fonte: Idea (2019).

Quem sabe seja muito cedo para fazer uma avaliação das mudanças ocorridas no Chile, já que estas se encontram em suas primeiras passos de implementação, entretanto, é certo afirmar que somente um controle efetivo acompanhado de sanções, pode tornar efetiva e factível as normas acerca do financiamento de campanha naquele país. Qualquer regramento jurídico, seja no Chile, seja no Brasil, que verse sobre arrecadação e gastos de partidos políticos e de seus candidatos deve ser sincronizado com instrumentos hábeis para garantir o seu fiel cumprimento, resumidamente, diz-se que o sistema normativo deve ser coerente para que haja sua fiel aplicação.

Tendo sido apresentados alguns modelos internacionais de financiamento eleitoral, mister que se aborde no capítulo seguinte tema que aliado com análise da eficiência também tem relevo quanto ao financiamento eleitoral no Brasil e consequentemente atrai importância ao presente trabalho, já que é imperioso que seja realizada discussão quanto o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI - 4650-DF, levada a efeito pelo Supremo Tribunal Federal (em setembro de 2015). Nessa perspectiva é necessário analisar as consequências que essa decisão judicial ocasionou a todo o sistema de financiamento eleitoral brasileiro, em especial trazendo novos modelos de financiamento público.

4 A PROIBIÇÃO DO FINANCIAMENTO PRIVADO NO BRASIL A PARTIR DA ADI 4650-DF

Este capítulo traz em sua essência a discussão não só sobre a decisão do STF quando do julgamento da ADI 4650-DF, mas sobretudo o porquê de sua propositura, o entendimento do colegiado e suas consequências ao sistema de financiamento eleitoral no Brasil e se referida decisão pode ter influenciado de alguma forma na eficiência da Justiça Eleitoral no que diz respeito a fiscalização e aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, quando dos certames.

4.1 PARTICIPAÇÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS NO FINANCIAMENTO ELEITORAL ATÉ AS ELEIÇÕES GERAIS DE 2014

No meio das notícias e entre os agentes políticos sempre é ressaltado que as irregularidades existentes no campo do financiamento eleitoral o que para alguns tem sinônimo com a atividade política no Brasil decorrem do próprio sistema, ou seja, é o próprio ordenamento jurídico que leva os políticos a cometerem as infrações tipificadas na legislação, sendo tais violações consideradas corriqueiras³¹⁶ ou consideradas de alguma forma, com naturalidade, uma consequência cultural da política brasileira³¹⁷. Monica Herman Caggiano corrobora com esse diagnóstico:

A engrenagem visualizada pelo legislador, porém, ainda não configura o sistema ideal, haja vista o elenco de casos de espúria canalização do dinheiro nesses períodos. Isso, em parte, em razão das vedações excessivas que pressionam em demasia partidos e candidatos, conduzidos as finanças político-partidárias eleitorais a transitar por uma via marginal, ilegal³¹⁸.

Entre as críticas existentes quanto ao sistema, antes (até 2015) a principal delas estava no próprio cerne do sistema vigente no Brasil, pois apesar do financiamento da atividade política (dos partidos políticos, dos candidatos e de suas campanhas eleitorais)

³¹⁶ Cf. Jairo Nicolau. Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil. **Revista Democracia Viva**. n. 37, dez 2007. Disponível em: https://ibase.br/userimages/DV37_nacional.pdf. Acesso em: 19 Fev. 2020, p. 9.

³¹⁷ Cf. REIS, Fábio Wanderley. Dilemas da democracia no Brasil. *In*: Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. rev., e ampl., Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007, p. 486.

³¹⁸ CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito Parlamentar e Direito Eleitoral**. Barueri: Manole, 2004, p. 143.

poder ser classificado como misto (porque são aplicados recursos tanto de origem privada como de origem pública), na prática o sistema brasileiro caracterizava-se como fortemente privado, repita-se, isso até meados de setembro de 2015, quando do julgamento da ADI 4650, portanto, era tido como dependente das doações de pessoas jurídicas e físicas.

Após a decisão da ADI 4650 no STF, deve ser salientado que o Congresso Nacional ainda tentou quando da discussão e aprovação da minirreforma eleitoral de 2015 (que resultou na Lei 13.165) dar uma repaginada quanto a possibilidade de doação da pessoa jurídica para as campanhas eleitorais. Agora tentando abranger no ordenamento jurídico a autorização de doação por empresas somente aos partidos políticos mediante a inclusão na Lei 9.504/97 dos artigos 24-A e 24-B, e em especial neste último, autorizar a doação de PJ, com alguma inovação na medida em que o projeto de texto normativo já trazia a imposição de limite (R\$ 20.000.000,00) para doação pela pessoa jurídica, mantendo no mais a sistemática de sanção caso houvesse a extrapolação dos novos limites definidos na nova Lei proposta, cuja redação era a seguinte:

Art. 24-B. Doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas para os partidos políticos a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo não poderão ultrapassar nenhum dos seguintes limites:

I - 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior à eleição, somadas todas as doações feitas pelo mesmo doador, até o máximo de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II - 0,5% (cinco décimos por cento) do faturamento bruto, somadas todas as doações feitas para um mesmo partido.

§ 2º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco vezes a quantia em excesso.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no § 2º, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

§ 4º As representações propostas objetivando a aplicação das sanções previstas nos §§ 2º e 3º observarão o rito previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e o prazo de recurso contra as decisões proferidas com base neste artigo será de três dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

Ocorre que o texto vetado mantinha a possibilidade de doação de empresas para mais de um partido político, mesmo proibindo repasse diretamente aos candidatos. Todavia, essa ação recebia muitas críticas de vários estudiosos do direito eleitoral, por se materializar em investimento por parte do doador e não em doação por ideologia ou aproximação de pensamentos.³¹⁹

Porém, dentro do devido processo legislativo, ao sancionar a Lei 13.165/2015, a Presidente à época, Sra. Dilma Vanna Rousseff, entendeu por bem vetar o projeto de lei, assinalando as seguintes razões:

A possibilidade de doações e contribuições por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, que seriam regulamentadas por esses dispositivos, confrontaria a igualdade política e os princípios republicano e democrático, como decidiu o Supremo Tribunal Federal - STF em sede de Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI 4650/DF), proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. O STF determinou, inclusive, que a execução dessa decisão 'aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão', conforme ata da 29ª sessão extraordinária de 17 de setembro de 2015.³²⁰

Ao vetar o texto dos artigos 24-A e 24-B, que seriam incluídos na Lei das Eleições e revogar todo o artigo 81 do mesmo diploma normativo (artigo que dantes trazia autorização para doação de pessoa jurídica para partidos políticos e candidatos)³²¹, foi introduzido de forma quase instantânea um novo marco entre uma eleição e outra.

³¹⁹ Teses sobre Reforma Política – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep, organizadores: Rodolfo Viana Pereira e Gabriela Rollemberg de Alencar, Editora ABRADep: Brasília-DF, 2016, p. 37-42.

³²⁰ Conforme se constata em MATOSO, Filipe. **Dilma sanciona reforma política, mas veta doação de empresa a campanha.** Globo G1, São Paulo, 29 set. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/dilma-veta-doacao-de-empresas-campanhas-eleitorais.html> Acesso em: 24 dez. 2019.

³²¹ O artigo revogado tinha o seguinte texto:

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

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

§ 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

§ 4º As representações propostas objetivando a aplicação das sanções previstas nos §§ 2o e 3o observarão o rito previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e o prazo de recurso contra as decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

A partir daí, como dito, o financiamento eleitoral no Brasil passou de um extremo a outro com abrupta mudança. Saiu-se de um sistema que permitia a doação de valores estratosféricos por pessoa jurídica (eleições gerais de 2014) para ir a outra realidade extremamente proibitiva, já para vigência nas eleições municipais de 2016. Literalmente se aplicando o adágio popular de sair do 8 (oito) para o 80 (oitenta).

Dentro desse novo cenário aconteceram as eleições de 2016, onde não houve a possibilidade de doação por pessoa jurídica e naquele momento ainda não havia o que viria a ser chamado Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o que existiria somente com a advento da Lei 13.877/2017³²², pensado que foi para vigorar nas eleições gerais de 2018 em diante, já que o resultado catastrófico quanto ao financiamento das eleições de 2016, na qual o dinheiro foi extremamente escasso, fazendo crescer a necessidade do Congresso Nacional buscar alternativas³²³ visando confiar uma perspectiva que pudesse gerar opção à anterior possibilidade de doação de pessoa jurídica para as campanhas eleitorais que o STF havia proibido em 2015.

Muito se questiona sobre a legitimidade da participação das pessoas jurídicas no financiamento eleitoral, uma vez que estas não ostentam a condição de cidadãos, conforme argumento contido na peça inicial da ADI 4650 apresentada pelo CFOAB³²⁴ e, portanto, não poderiam ter a pretensão de participar do processo eleitoral. Tal argumento, para a Ordem dos Advogados, é reforçado pela premissa de que as doações eleitorais exprimem o direito fundamental de participação política inserido no sistema dos direitos políticos, restrito, portanto, àqueles que ostentem a condição de cidadãos, o que os atrela automaticamente a um número de título de eleitor.

As empresas privadas, ao menos no sistema capitalista, possuem uma ideologia muito clara: a busca pelo lucro. Ainda que se admita a função social das empresas, fato é que seu compromisso com o interesse público se encontra em segundo plano. Tanto é

³²² Previsto nos artigos 16-C e 16-D da Lei nº 9.504/97 e, também, de forma indireta, por meio de compensação fiscal dirigida às emissoras de rádio e televisão em razão do tempo cedido para a transmissão do horário gratuito destinado à propaganda eleitoral e partidária.

³²³ Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/28/novas-regras-eleitorais-aprovadas-no-congresso-ja-valerao-em-2018> acesso em 24.12.2019

³²⁴ “...As pessoas jurídicas são entidades artificiais criadas pelo Direito para facilitar o tráfego jurídico e social, e não cidadãos, com a legítima pretensão de participarem do processo políticoeleitoral.”. “As pessoas físicas e jurídicas não são iguais perante a política. Estas não são cidadãos, que podem ter a pretensão legítima de exercer influência no processo político-eleitoral.”. Conforme trechos extraídos da petição inicial da ADI proposta pelo CFOAB em 05.09.2011 e pesquisado no site do STF (<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=ADI%2F4650>), acesso em 10.02.2020.

assim que a análise das prestações de contas encaminhadas à Justiça Eleitoral demonstra que os doadores que realizam doações em quantias significativas dirigem seus recursos para candidaturas com ideologias e projetos políticos diametralmente distintos. Essa conclusão foi objeto de expressa menção no voto condutor do Acórdão exarado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI 4650.

Examinando as informações acerca dos principais doadores de campanhas no país, eliminam-se quaisquer dúvidas quanto à ausência de perfil ideológico das doações por empresas privadas. Da lista com as dez empresas que mais contribuíram para as eleições gerais em 2010, a metade (cinco) realizou doações para os dois principais candidatos à Presidência e às suas respectivas agremiações políticas.

Até as Eleições gerais de 2014 grande parte dos recursos arrecadados pelas campanhas eleitorais eram provenientes de empresas privadas. Segundo estudo realizado por Geraldo Tadeu Moreira Monteiro³²⁵, pesquisador do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), nas eleições de 2012 as pessoas jurídicas foram responsáveis por aproximadamente 95% (noventa e cinco por cento) das receitas declaradas à Justiça Eleitoral por candidatos, partidos políticos e comitês financeiros, percentual que se repetiu nas eleições de 2014. Esse quadro demonstra a desmobilização da participação popular nas campanhas. Dados das prestações de contas parciais nas eleições de 2016, primeira eleição após a decisão do Supremo Tribunal Federal que proibiu as doações de empresas para candidatos e partidos, demonstram que até às vésperas das eleições municipais, 229 (duzentos e vinte e nove mil) pessoas haviam doado algum recurso para as campanhas eleitorais, número que representa o diminuto percentual de 0,16% (zero ponto dezesseis por cento) do total de eleitores³²⁶.

Há diversos estudos que procuram demonstrar os impactos deletérios aos interesses republicanos decorrentes da participação das pessoas jurídicas no financiamento eleitoral de determinado país. Quanto ao Brasil, um exemplo é a pesquisa

³²⁵ MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira. Estudo apresentado em audiência pública realizada nos dias 17 e 24 de junho de 2013, convocada pelo Ministro Luiz Fux para debater aspectos do financiamento eleitoral, a fim de colher subsídios para o julgamento da ADI 4650.

³²⁶ Matéria publica no jornal O Estado de São Paulo (BRAMATI, Daniel; BURGARELLI, Rodrigo; DUARTE, Guilherme. O Estado de São Paulo, São Paulo, 26 set. 2016. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,so-0-16-dos-eleitores-doaram-a-candidatos,10000078189>. Acesso em: 20 out. 2019).

publicada pela *Harvard Business School*³²⁷, que confrontou dados de 289 empresas brasileiras e do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) com as prestações de contas encaminhadas à Justiça Eleitoral nas eleições de 2002 e 2006, identificando que para cada Deputado, Governador, Senador e até Presidente da República eleito com seu apoio, uma empresa recebe do BNDES em média US\$ 28 (vinte e oito milhões) na forma de empréstimos ou por meio de financiamentos a projetos de infraestrutura dos quais participa. Deixando de algum modo sobressaído que apoiar partidos políticos ou candidatos, para além de ser um apoio ideológico, na verdade pode/deve ser considerado como um investimento, na verdade um excelente investimento.

Nesse mesmo sentido, destaca-se o pensamento do Min. Dias Toffoli³²⁸, que presidiu entre 2010 e 2013 a comissão de juristas do Senado Federal para elaboração de um novo Código Eleitoral, para quem:

A pessoa jurídica não vota, não pode ser votada e, caso pudesse votar, não haveria como se lhe computar um voto formal e material igual ao de todos. Portanto, não há um porquê, perante a Constituição Federal, em participar, financeiramente ou por qualquer outra forma, do processo eleitoral, excetuando-se as empresas de radiodifusão sonora e de sons e imagens as quais, por serem concessionárias de serviço público, arcam com o ônus da concessão no período eleitoral, e a imprensa escrita e a internet, que são regidas pela garantia da liberdade de manifestação e do pensamento. Já a pessoa física tem o direito, como detentora, por excelência, da soberania popular, de contribuir financeiramente para as campanhas, desde que dentro de limites. Deve-se, pois, superar a discussão bifurcada entre financiamento público ou privado de campanha, como única forma de se coibir os ilícitos eleitorais. Estes, em sua maioria, têm a participação de pessoas jurídicas. Assim, evoluímos no sentido de que as empresas devem se manter distanciadas do processo eleitoral brasileiro, em que modalidade for.

Foi exatamente nessa vertente que evoluiu a perspectiva de se extirpar do ordenamento jurídico nacional, das campanhas eleitorais para partidos e candidatos, as doações por pessoa jurídica, bandeira essa que foi levantada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), materializado na ADI 4650-DF (em 2015).

³²⁷ LAZZARINI, Sergio G.; MUSACCHIO Aldo; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009. **Harvard Business School**. Disponível em <https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/12-047.pdf>. Acesso em 19 dez. 2019

³²⁸ TOFFOLI, José Dias. **A participação da pessoa jurídica no processo eleitoral brasileiro**. In: CIAMPOLINI NETO, Cesar; WARDE JR., Walfrido Jorge (Coord.). **O Direito de Empresa nos Tribunais Brasileiros**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

4.2 JULGAMENTO DA ADI 4650-DF PELO STF (ATIVISMO JUDICIAL OU JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA?) E SUAS IMPLICAÇÕES NO FINANCIAMENTO ELEITORAL BRASILEIRO

Como já explicitado em vários momentos deste trabalho, a referida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650-DF foi apresentada pelo CFOAB com a legitimidade que lhe confere a Constituição³²⁹, com o intuito de declarar como indicado pelo *nomen juris* da própria ação, a inconstitucionalidade de qualquer dispositivo legal que permitisse doação eleitoral de pessoas jurídicas a partidos e candidatos, autorizando apenas o financiamento decorrente de recursos públicos ou oriundos de pessoas físicas.

O Supremo, conforme se verá mais adiante, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator Luiz Fux, julgou procedente, em parte, o pedido formulado na mencionada ação de controle objetivo para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

Aduziu a OAB que nas sociedades de massas o sucesso nas eleições depende, em boa parte, da realização de campanhas que tendem a envolver um custo econômico elevado. As chances de êxito dos candidatos nos pleitos eleitorais estão geralmente condicionadas à divulgação do seu nome e imagem entre o eleitorado, o que envolve gastos expressivos com a produção de material de propaganda, aquisição de espaço na mídia, contratação de cabos eleitorais, realização de eventos públicos e aluguel de imóveis e veículos, dentre inúmeras despesas. Para a Ordem, esta dinâmica do processo eleitoral tornava a política extremamente dependente do poder econômico, o que se afigurava nefasto para o funcionamento da democracia no dizer do CFOAB.

A argumentação da ação (causa de pedir) balizou-se na proteção ao princípio da isonomia, no princípio democrático e no princípio republicano. Com relação ao princípio da igualdade, o requerimento da OAB fundamentou-se no sentido de que existia uma violação por acentuar as desigualdades políticas e sociais existentes, uma vez que a

³²⁹ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

...

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

própria legislação, então vigente, possibilitava que os mais favorecidos economicamente tivessem um poder decisivo nos resultados eleitorais.

No que se refere ao princípio democrático, aponta a inicial da ADI, que a sua violação foi alicerçada no pressuposto de que, sem a existência da igualdade política, não se pode implicar a existência de um regime democrático que faculte a todos os cidadãos o mesmo direito de interferir nas decisões políticas. Assim, em um regime em que um cidadão singular pode sobrepor sua vontade acima dos interesses coletivos, estar-se-á, fragorosamente, afrontando a soberania popular e, portanto, a democracia.

Daniel Sarmiento e Aline Osório trazem argumentos no mesmo sentido daquele vaticinado pela OAB, lastreando a necessidade que deveria ocorrer através da referida ação por parte do STF:

[...] Mas, ainda que assim não se entenda, as restrições às doações de campanha em discussão seriam justificadas. Isto porque, por um lado, os bens jurídicos contrapostos – igualdade, democracia, República – são de máxima importância em nosso sistema constitucional, e eles vêm sendo severamente comprometidos pelas regras atuais sobre o financiamento eleitoral. Por outro, mesmo que se considere que as doações de campanha são exercício da liberdade de expressão, a sua limitação seria reduzida e estaria longe de atingir o núcleo essencial deste importante direito fundamental. Afinal, acolhidos os pedidos formulados na ADI nº 4.650, pessoas naturais e jurídicas continuariam desfrutando de plena liberdade para manifestarem seus posicionamentos políticos na arena pública, inclusive no âmbito de campanhas eleitorais. Não bastasse, pode-se dizer que as limitações em questão, ao invés de restringirem, até promoveriam os valores subjacentes à liberdade de expressão. É que, no contexto atual, a voz de milhões de eleitores é abafada pela dos grandes doadores de campanha. Ao inundarem as campanhas com recursos econômicos, estes doadores – em geral, poderosas corporações que mantêm relações intensas com o Estado - retiram toda a importância prática das pequenas contribuições, que são as únicas que a grande maioria do eleitorado brasileiro tem condições de fazer. As modestas doações ao alcance do cidadão comum - estas sim, de caráter eminentemente político-ideológico - tornam-se assim irrelevantes, diante da magnitude dos recursos arrecadados dos reais detentores do poder econômico.³³⁰

Dahl aponta um entrelaçamento entre igualdade social e igualdade política, na medida em que o governo outorga prerrogativas a seus cidadãos para que eles tenham os mesmos direitos políticos e assim possam influenciar as decisões, propiciando uma melhor divisão dos ativos sociais. Havendo forte distorção na representação dos órgãos

³³⁰ SARMENTO, Daniel. OSORIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições. **Migalhas.com**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>. Acesso em: 02 maio 2020.

públicos, a política econômica dominante apartar-se-á dos imperativos deontológicos da constituição econômica, privilegiando os setores mais abastados da sociedade, aprofundando a desigualdade e acarretando um ciclo vicioso de piora da miséria.³³¹

Consoante asseverou Walber Agra³³² em estudos apresentados à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), o terceiro pilar de embasamento da mencionada ADI está ligado à proteção do princípio republicano. É interessante, assim, atentar para o fato de que esse princípio foi elencado em sua forma mais extensa, pois não se restringiu a tratar da instituição de uma República Federativa, mas teve também o escopo de cristalizar o truísmo que consiste em pensar que os governantes e agentes públicos devem administrar a coletividade, sendo o povo o real titular da coisa pública (*res publica*). A acepção do termo República, tomada em seu conceito mais amplo, no que exprime sua maior densidade, compreende não apenas a proteção ao patrimônio público, mas igualmente, um senso ético de relacionamento da coisa pública em seus vários aspectos.³³³ Argumentou-se ainda que no cenário político da época o financiamento privado por meio de empresas particulares fomentava práticas antirrepublicanas, o que poderia fazer com que interesses individuais direcionem os posicionamentos da Administração Pública. O basilar escopo para o CFOAB, ao interpor a citada ação, teve por fim demonstrar que as pessoas físicas e jurídicas não estão no mesmo patamar perante a política, uma vez que a pretensão e o direito de exercer influência no processo político-eleitoral, nessa perspectiva, pertencem aos cidadãos.

Condensando os argumentos do CFOAB na petição inicial, foi apontado que a restrição à liberdade econômica das empresas que resultaria da vedação às suas doações a campanha eleitoral ou a partido político seria muito reduzida. Ela não envolveria qualquer limitação ao uso dos recursos destas empresas para o desempenho das suas atividades negociais ou institucionais, mas tão somente para o financiamento, direto ou indireto, da política. Já o ganho obtido com esta vedação, da perspectiva dos princípios da igualdade, democrático e republicano, afigurar-se-ia muito elevado, em especial para reforçar a representatividade democrática neste contexto de crise na forma em que vem sendo exercida. O CFOAB aduziu ainda que o sistema normativo brasileiro relativo ao

³³¹ DAHL, Robert A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Edusp, 1977, p. 25

³³² AGRA, Walber de Moura. **Financiamento eleitoral no Brasil**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-1/financiamento-eleitoral-no-brasil>. Acesso em: 21 dez. 2019.

³³³ AGRA, Walber de Moura. **Republicanism**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 60.

financiamento eleitoral ofendia o princípio da igualdade por várias razões enumeradas na peça.

Esses foram, resumidamente, os pedidos encartados pela OAB em sua peça vestibular e defendidos da Tribuna quando do julgamento em plenário do STF (conforme citado no trabalho no item 1.1), vislumbrando-se como maior pedido a proibição, com modulação dos efeitos, das doações de valores para financiamento de partidos e candidatos pelas pessoas jurídicas.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, como era de se esperar, levou a um longo julgamento, mas ao final os pedidos foram parcialmente acatados, ficando na parte que interessa a este trabalho, assim ementada a decisão³³⁴:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL
 RELATOR MIN. LUIZ FUX
 REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA OAB
 INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
 INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MODELO NORMATIVO VIGENTE DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS. LEI DAS ELEIÇÕES, ARTS. 23, §1º, INCISOS I e II, 24 E 81, CAPUT E § 1º. LEI ORGÂNICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS, ARTS. 31, 38, INCISO III, E 39, CAPUT E §5º. CRITÉRIOS DE DOAÇÕES PARA PESSOAS JURÍDICAS E NATURAIS E PARA O USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. PRELIMINARES. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. PEDIDOS DE DECLARAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO (ITENS E.2). SENTENÇA DE PERFIL ADITIVO (ITEM E.5). TÉCNICA DE DECISÃO AMPLAMENTE UTILIZADA POR CORTES CONSTITUCIONAIS. ATUAÇÃO NORMATIVA SUBSIDIÁRIA E EXCEPCIONAL DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, SOMENTE SE LEGITIMANDO EM CASO DE INERTIA DELIBERANDI DO CONGRESSO NACIONAL PARA REGULAR A MATÉRIA APÓS O TRANSCURSO DE PRAZO RAZOÁVEL (IN CASU, DE DEZOITO MESES). INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. IMPROCEDÊNCIA. PRETENSÕES QUE VEICULAM ULTRAJE À LEI FUNDAMENTAL POR AÇÃO, E NÃO POR OMISSÃO. MÉRITO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS DE ADI E DE ADI POR OMISSÃO EM UMA ÚNICA DEMANDA DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. VIABILIDADE PROCESSUAL. PREMISSAS TEÓRICAS. POSTURA ARTICULARISTA E EXPANSIVA DA SUPREMA CORTE NA SALVAGUARDA DOS PRESSUPOSTOS DEMOCRÁTICOS. SENSIBILIDADE DA MATÉRIA, AFETA QUE É AO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL.

³³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 4650-DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJE nº 34, de 24/02/2016. (Grifos nossos.)

AUTOINTERESSE DOS AGENTES POLÍTICOS. AUSÊNCIA DE MODELO CONSTITUCIONAL CERRADO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS. CONSTITUIÇÃO-MOLDURA. NORMAS FUNDAMENTAIS LIMITADORAS DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA. PRONUNCIAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE NÃO ENCERRA O DEBATE CONSTITUCIONAL EM SENTIDO AMPLO. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS. ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA. MÉRITO. DOAÇÃO POR PESSOAS JURÍDICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. “PLUTOCRATIZAÇÃO” DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

[...]

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, **em julgar procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais**, vencidos, em menor extensão, **os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes**, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99, **e, conseqüentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes**, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor.

Brasília, 17 de setembro de 2015.

LUIZ FUX - RELATOR

É imperativo que se analise as bases argumentativas dos votos dos Ministros do Supremo que fundamentaram a restrição ao financiamento de pessoas jurídicas. A questão esteve presente em um ambiente de discussões reduzidas ao Supremo Tribunal Federal, na apreciação da ADI 4650, sem que houvesse uma maior participação da sociedade organizada ou de debates jurídicos mais aprofundados com base em dados empíricos.

Conforme explicita Walber Agra³³⁵, o voto do ministro relator Luiz Fux, magistrado de carreira, iniciou com o esclarecimento do âmbito de atuação do STF, devido ao fato de que o assunto tratava de atribuições do poder político. Pontuou que é sabida a possibilidade de a Suprema Corte atuar na defesa dos pressupostos do regime

³³⁵ AGRA, Walber de Moura. **Financiamento eleitoral no Brasil**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP, disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-1/financiamento-eleitoral-no-brasil>. Acesso em: 21 dez. 2019.

democrático, o que inclui a questão da reforma política e do financiamento de campanha, em razão de que se trata de uma discussão importante dentro da democracia que causa impacto direto no pleito eleitoral. Nesses moldes, aduziu-se a defesa de uma postura mais ativa do Supremo Tribunal Federal em matérias como essa, que se constitui na base do Estado Democrático brasileiro.³³⁶

Continua Agra aduzindo que de acordo com o que foi apresentado pela OAB, o relator compreendeu que a doação feita por pessoas jurídicas atenta contra a própria noção de cidadania. Argumentou com esteio em José Afonso da Silva que o exercício da cidadania necessita de três modalidades de atuação cívica: o direito de votar, o direito de ser votado e o direito de atuar na formação da vontade política por meio de instrumentos da democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis, tendo-se em vista o fato de que essas modalidades são inerentes às pessoas naturais.³³⁷

Nesse sentido, a redação do voto do relator funda-se na ideia de que as pessoas jurídicas não exercem em seu âmago direitos políticos e autorizá-las para desempenhar esse papel é fenômeno contrário ao espírito democrático. Inclusive, nos ensinamentos de Dworkin para fundamentar a ideia de que a essência das pessoas jurídicas não permite o desempenho dos direitos políticos, assim como elas não emitem opiniões próprias e não podem, portanto, ter voz na política.³³⁸ Além disso, foi citado o encarecimento do processo eleitoral, sem que, no entanto, houvesse uma maior circulação de ideias e propostas em prol do processo eleitoral.

Ainda na esteira de entendimento do ministro relator, as empresas doadoras destinam seu numerário para financiamento de candidatos e partidos com os quais detêm uma relação específica, construindo assim um arranjo para a realização de interesses pessoais. Ademais, entendeu-se que a proibição das doações pelas pessoas jurídicas não ensejará problemas para os partidos, pois ainda contam com o Fundo Partidário e com o direito à propaganda eleitoral gratuita. Por fim, pontuou o relator que a proibição das

³³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julg.:17/09/2015. DJE nº 34: 23/02/2016.

³³⁷ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p. 138

³³⁸ DWORKIN, Ronald. The Devastating Decision. **The New York Review of Books**, 25 feb., 2010. Disponível em: <https://jwcwolf.public.iastate.edu/Law/DworkinCitizensUnited.pdf> >. Acesso em: 02 ago. 2019.

doações de pessoas jurídicas de forma alguma vem ferir o princípio da liberdade de expressão das empresas, como foi sustentado.³³⁹

Walber Agra³⁴⁰ traça uma interessante linha argumentativa de confrontação na última parte dos fundamentos do voto do relator com parte do voto do ministro Gilmar Mendes, que se apegou à tese de defesa da liberdade de expressão. Segundo o ministro, a questão mais importante e que exige especial atenção não é a que discorre sobre os direitos políticos das sociedades empresariais, mas antes a que compreende que essas pessoas por ficção jurídica possuem liberdade de expressão, que deve ser respeitada.

Neste ponto, necessário trazer à baila que ao impor novas restrições às doações de campanha, o STF promoveria a liberdade de expressão, por se voltar contra o que Owen Fiss denominou de “efeito silenciador do discurso”, já que a democracia coloca o Estado como amigo da liberdade de expressão, na medida em que: “Algumas vezes nós devemos reduzir as vozes de alguns (empresas) para podermos ouvir as vozes de outros (cidadãos).”³⁴¹

Por meio dos votos favoráveis à vedação do financiamento de campanha por pessoas jurídicas evidenciou-se a necessidade de um diálogo institucional, haja vista o Supremo Tribunal Federal não ter condições, tampouco legitimidade, de promover uma reforma política. O sistema proporcional de lista aberta é identificado como indutor de aumento de gastos. Ainda argumentou-se que o sistema de doações empresariais por si só não é inconstitucional, mas que o contexto brasileiro o torna inviável.³⁴²

³³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julg.:17/09/2015. DJE: 23/02/2016

³⁴⁰AGRA, Walber de Moura. **Financiamento eleitoral no Brasil**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP, disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-1/financiamento-eleitoral-no-brasil>. Acesso em: 21 dez. 2019.

³⁴¹ Owen Fiss desenvolveu a tese de que a atuação regulatória do Estado no âmbito comunicativo atua muitas vezes a favor e não contra a liberdade de expressão, ao impedir que se produza o “efeito silenciador” do discurso dos mais poderosos. Um dos exemplos que ele utiliza foi exatamente a regulação dos gastos de campanha eleitoral. Veja-se a propósito FISS, Owen M. O Efeito Silenciador do Discurso. *In: A Ironia da Liberdade de Expressão: Estado, Regulação e Diversidade na Esfera Pública*. Tradução de Gustavo Binenbojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, pp. 33-65. Em sentido semelhante em relação à regulação dos gastos de campanha, veja-se SUNSTEIN, Cass. **Democracy and the Problem of Free Speech**. New York: The Free Press, 1995, pp. 94-101.

³⁴² Examinando as informações acerca dos principais doadores de campanhas no país, eliminam-se quaisquer dúvidas quanto à ausência de perfil ideológico das doações por empresas privadas. Da lista com as dez empresas que mais contribuíram para as eleições gerais em 2010, a metade (cinco) realizou doações para os dois principais candidatos à Presidência e a suas respectivas agremiações. O que se verifica, assim, é que uma mesma empresa contribui para a campanha dos principais candidatos em disputa e para mais de um partido político, razão pela qual a doação por pessoas jurídicas não pode ser concebida, ao menos em

Em posicionamento minoritário também se argumentou no sentido de que somente deveriam ser vedadas as contribuições de pessoas jurídicas que tivessem contratos onerosos celebrados com a Administração Pública. Destarte, infere-se que as pessoas jurídicas que contribuírem com campanhas políticas deveriam ser proibidas de celebrar contratos com a Administração Pública até o término da gestão subsequente.

Ficou evidente para alguns ministros que as pessoas jurídicas de direito privado têm interesses legítimos que devem ser atendidos e até protegidos. O decano Celso de Mello compreendeu que deve haver um controle intenso para que não ocorra abuso de poder econômico, porém não há nada na Constituição que obste o financiamento de campanhas por empresas privadas.³⁴³

A demonstração dos principais pontos debatidos no STF fez-se importante para o esclarecimento das linhas argumentativas em cotejo, uma vez que o debate ressurgiu justamente em momento de grave instabilidade sócio-político-econômica, na qual a função do Supremo Tribunal Federal de protetor da Carta Maior mostrou-se muito mais imperiosa. Nesses momentos de crise institucional, o Guardiã da Constituição precisa guiar-se com ponderação, seguindo os preceitos constitucionais, sob pena de agravar mais ainda os problemas.

Em tom reflexivo, adverte Ana Cláudia Santano quando afirma que essas mudanças em torno da questão do sistema de financiamento de campanhas em um período de crise política podem ser muito arriscadas em virtude da falta de uma reflexão mais profunda.³⁴⁴

Apesar da importância dessa discussão, urge compreender que a regulação de uma matéria como essa exige uma análise que escapa ao mundo meramente jurídico. Essa temática influencia a política, na medida em que as regras das suas disputas e as balizas do sistema eleitoral são modificadas. Por isso não se pode desenvolver uma análise epistemológica eminentemente normativa ou operada por meio de um corte axiológico,

termos gerais, como um corolário da liberdade de expressão. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julg.:17/09/2015. DJE nº 34: 23/02/2016. p. 28).

³⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julg.:17/09/2015. DJE nº 34: 23/02/2016.

³⁴⁴ SANTANO, Ana Cláudia. O Tubo de Ensaio do Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil. **Revista Consultor Jurídico**, 08 jun., 2017. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-jun-08/ana-santano-tubo-ensaio-financiamento-campanhas-eleitorais>>. Acesso em: 09 nov. 2019.

já que uma reanálise zetética faz-se imprescindível.³⁴⁵ Deve-se observar a influência do poder econômico sobre os resultados eleitorais, mas, principalmente, as consequências das suas restrições, no que se refere ao aumento do uso de fontes financeiras ilícitas.

Ao se analisar a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre essa temática é indispensável que se discuta sobre o próprio papel da Corte no campo jurídico e político. Os impactos de suas decisões, o limite de atuação, principalmente em relação aos efeitos dessa decisão para o sistema eleitoral e econômico no Brasil, já que se trata de entendimento bastante controverso, tornando-se necessário que se debata para uma melhor reflexão as questões de judicialização da política e principalmente do ativismo judicial no Brasil.³⁴⁶

Antes de comentar especificamente a decisão da ADI 4650, se ativista ou não, necessário trazer algumas reflexões acerca do que vem a ser o chamado ativismo judicial. Para compreensão deve-se ter a dimensão que o processo de judicialização ocorre quando chegam ao Poder Judiciário discussões sobre questões pertencentes originariamente às esferas políticas tradicionais do Congresso Nacional e do Poder Executivo.³⁴⁷ São questões complexas que destoam dos parâmetros legais preestabelecidos, necessitando de uma decisão discricionária por parte do Poder Legislativo, haja vista tratar-se de uma questão essencialmente política.³⁴⁸

A judicialização da política, por sua vez, consiste em um fenômeno no qual os juízes e os tribunais expandem suas decisões em questões que não lhes eram pertinentes e fazem-no mesmo na ausência de parâmetros legais.³⁴⁹ Ela acontece em searas em que

³⁴⁵ AGRA, Walber de Moura. **Financiamento eleitoral no Brasil**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP, disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-1/financiamento-eleitoral-no-brasil>. Acesso em: 21 dez. 2019.

³⁴⁶ VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Ativismo Jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal**. Laboratório de Análise Jurisprudencial do STF. Curitiba: Juruá, 2009, p. 19.

³⁴⁷ BARROSO Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Revista Atualidades Jurídicas–Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**. 4.ed., jan./fev., 2009. p. 3. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>> Acesso em: 24 jul. 2019.

³⁴⁸ CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1993, p. 42.

³⁴⁹ CASTRO, Marcos Faro de. **O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política**. Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20, 1996, Brasília, **Anais...** Brasília: Universidade de Brasília, p. 3-4. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/20-encontro-anual-da-anpocs/gt-19/gt03-5/5342-mfaro-o-supremo/file>. Acesso em: 13 ago. 2019.

os Poderes Legislativo e Executivo mostram-se inertes,³⁵⁰ o que propicia uma justaposição entre o Direito e a Política.

Com relação ao fenômeno da judicialização da política são esclarecedores os argumentos de Vânia Siciliano Aieta quando aduz:

[...] Os poderes constituídos do Estado possuem um alcance e um limite preciso, delimitados na Constituição da República.

Esse necessário e cardinal limite à atuação de qualquer poder estatal é fato sine qua non para o implemento e a sobrevivência de qualquer Democracia.

[...] Luís Roberto Barroso, principal fomentador dessa corrente hermenêutica (neoconstitucionalista), gerando a defesa do ativismo judicial com fins de transformar a jurisdição com o escopo de que ela se tornasse paulatinamente responsável pela concretização de direitos constitucionais.

No entanto, a ideia acabou sendo levada a um extremismo demasiadamente perigoso à Democracia, ao conceder espaço para a atuação do Poder Judiciário para além dos limites definidos tanto pela Carta Magna brasileira com pela legislação democraticamente produzida no país, de modo que a intervenção do Poder Judiciário hoje encontra-se sem parâmetros seguros no que se refere aos seus limites de atuação.

Cada vez mais demandas políticas têm se transformado em questões judiciais, consolidando o fenômeno conhecido como judicialização da Política. Desse modo, aumenta-se a cada dia a interferência judicial sem que haja, por parte de grande parte dos juízes e tribunais, respeito à tradição jurídica e aos corolários jurídicos e normativos que possibilitaram importantes conquistas civilizatórias, notadamente no que se refere ao credo democrático.³⁵¹

Já a ideia de ativismo judicial, que pode ser congregada à noção de judicialização, está ligada a uma atuação mais intensa do Judiciário quanto à decisão de casos que acarretam uma interferência direta no âmbito dos demais Poderes. Nesse sentido, o ativismo pode ser visto como um desrespeito aos limites normativos da função jurisdicional, principalmente quanto ao princípio da inércia judicial.

Sendo um tema de envergadura, tanto que discutido com ênfase no decorrer do mestrado na UNINOVE, nas aulas ministradas pelo Prof. Dr. Guilherme Campos Amorim (disciplina de Acesso à Justiça e o uso de Precedente Estrangeiro pela Justiça Constitucional), durante o caminhar do mestrado na Instituição, imperioso adentrar à trilha da primeira utilização do termo judicialização da política (*judicialization of politics*), o que teria ocorrido em trabalho científico de C. Neal Tate e Torbjörn

³⁵⁰ CASTRO, Marcos Faro de. Dívida Externa, Globalização da Economia e Direitos Humanos. **Arquivos do Ministério da Justiça**, n. 184, a. 47, jul./dez., 1994, p. 130.

³⁵¹ AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política: a falácia da “judicialização da política” como instrumento democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 43-46.

Vallinder³⁵², presente no livro *The Global Expansion of Judicial Power*, decorrente de estudos apresentados na conferência de Forlí, Itália, em 1992, evento que buscou analisar os efeitos das ações de instituições judiciárias em múltiplos processos políticos ao redor do mundo.

Referidos autores buscaram concentrar esforços em definir teoricamente o que é *judicialization of politics*. Para eles, o processo de expansão do Poder Judiciário se deu a partir da correlação de um conjunto de elementos que viabilizaram o fenômeno da judicialização, quais sejam: separação de poderes; consolidação de sistemas democráticos; existência de uma agenda política de direitos com a mobilização de vias judiciais para a conquista de direitos; grupos de interesse para fins políticos; baixa efetividade das instituições majoritárias em dar respostas às demandas sociais; crença no Poder Judiciário como instituição moralmente íntegra e capaz de produzir políticas públicas; e ainda, a delegação de forma intencional, por parte das instituições majoritárias, de questões polêmicas para o Poder Judiciário.

Na visão dos autores, referenciados por Walber Agra na sua tese de livre docência³⁵³, a judicialização seria uma resposta do Judiciário que, provocado por um terceiro, atua como um órgão revisor das decisões dos poderes políticos do Estado, tendo por alicerce de suas ações as disposições constitucionais.

O fenômeno tem causas variadas que expressam tendência mundial das democracias contemporâneas. Luís Roberto Barroso³⁵⁴ ao estudar a ascensão do Poder Judiciário, em especial da jurisdição constitucional, identifica o surgimento do Estado Constitucional de Direito na Europa continental a partir do final da Segunda Guerra Mundial.

Até então vigorava o que Luigi Ferrajoli³⁵⁵ denominou de “Estado Legislativo de Direito”, no qual a Constituição era entendida como um documento exclusivamente político, cujas normas não possuíam autoaplicabilidade, ficando sua implementação na dependência do legislador ou do administrador. Nesse modelo, vigorava a centralidade

³⁵² TATE, C. Neal e VALLINDER, Torbjörn. Why the Expansion of Judicial Power? *In: The Global Expansion of Judicial Power*. Nova Iorque: New York University Press, 1995, p. 27 e 37.

³⁵³ AGRA, Walber de Moura. Poder econômico, financiamento eleitoral e não concretização da constituição econômica. 2018. 464 f. (Livre docência em Direito) - Universidade de São Paulo (USP), 2018.

³⁵⁴ BARROSO, Luis Roberto. Jurisdição Constitucional: A Tênu Fronteira entre o Direito e a Política. **RFD- Revista da Faculdade de Direito- UERJ**, v. 2, n. 21, jan./jun. 2012.

³⁵⁵ FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro Del Estado de derecho. *In: Miguel Carbonell (org.), Neoconstitucionalismo(s)*, 2003, p. 14-17.

da lei e a supremacia do parlamento sem a existência de controle de constitucionalidade por parte das Cortes.

O Estado Constitucional de Direito teve como experiência precursora a própria história de formação dos Estados Unidos da América. Ali teve início, já nos primeiros anos do século XIX, a possibilidade de revisão judicial da constitucionalidade das leis (*judicial review*).

A Suprema Corte norte-americana, até a nomeação de John Marshall em 1801 como *Chief of Justice*, ocupara espaço pouco importante na vida política dos Estados Unidos. A atuação de Marshall, destacada pela habilidade de minimizar conflitos institucionais, fortaleceu a identidade daquela Corte aumentando sua credibilidade e relevância no cenário político³⁵⁶.

A mais importante declaração de autoridade durante a gestão de Marshall decorreu de decisão proferida em 1803, no conhecido caso *Marbury versus Madison*, no qual a petição de William Marbury, apresentada em face do Secretário de Estado James Madison, foi negada pela Suprema Corte que considerou a lei federal na qual se baseava o pedido do autor incompatível com a Constituição. Esse caso ficou conhecido como a primeira ação julgada pela Suprema Corte que declarou inconstitucional um ato normativo, estabelecendo assim o princípio de revisão dos atos do governo pelo Poder Judiciário (*judicial review*), conforme apontam Leonardo Avritzer e Marjorie Corrêa Marona³⁵⁷, que registram:

[...] o processo de constitucionalização das democracias contemporâneas envolve posteriores ciclos de expansão, dos quais interessa, nesse ponto, aquele que ocorreu durante a reconstrução dos países derrotados na Segunda Guerra (Japão, Itália e Alemanha), porque nos legou um modelo de controle de constitucionalidade das leis que permite que se estabeleça um diálogo consistente, no campo dos direitos, capaz de avançar reflexões acerca do acesso à justiça ou das lutas de cidadania, especialmente em face de sociedades marcadas por diferenciações em termos de classe. Nesse ponto é, de fato, útil reconhecer a influência dos debates em torno da constitucionalização da vida política, que se desenrola na Europa, em meados do século XX. O primeiro tribunal constitucional em território europeu foi previsto pela Constituição austríaca de 1920, por obra e influência de Hans Kelsen, tendo gerado enorme polêmica no continente.

³⁵⁶ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do Ativismo Judicial no Supremo Tribunal Federal*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade Direito – Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

³⁵⁷ AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº15. Brasília, setembro - dezembro de 2014, p. 69-94.

Nos Estados Constitucionais, a Constituição não mais disciplina apenas a forma de organização do Estado e a maneira como as leis e atos normativos devem ser produzidos, mas estabelece limites ao conteúdo desses atos normativos, impondo deveres de atuação do Estado. A partir de então a Constituição passa a valer como norma jurídica efetiva.

Para Oscar Vilhena³⁵⁸, tais Constituições não representam apenas marcos de transição para a Democracia, mas foram também incumbidas de liderar processos de transformação social, demarcando as diferenças entre os regimes depostos e aquele novo arquitetado pela Constituição.

Nesse contexto, as Cortes Constitucionais passariam a ter responsabilidades não apenas de legisladores negativos, na formulação de Kelsen³⁵⁹, mas especialmente por zelar pelo cumprimento das promessas feitas pela Constituição.

No Brasil, a expansão da autoridade dos Tribunais aponta uma mudança no equilíbrio do sistema de separação dos poderes. A expressão “Supremocracia”, cunhada por Oscar Vilhena³⁶⁰, ajuda a exemplificar a singularidade do arranjo institucional brasileiro. Segundo este autor, a atual concentração de poderes do STF o torna uma instituição singular em termos comparativos, seja com a sua própria história, seja com a história das Cortes Constitucionais existentes em outras democracias, mesmo as mais proeminentes, favorecendo assim o fenômeno da judicialização da política no Brasil.

Entretanto, a ideia de colocar o Poder Judiciário no centro do sistema político não é nova. Dom Pedro II, por exemplo, questionou ao final de seu reinado se a solução para os impasses do Império não estaria na substituição do Poder Moderador por uma Corte Suprema³⁶¹.

³⁵⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista de Direito GV**, São Paulo, p.441-464, jul-dez 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.

³⁵⁹ KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

³⁶⁰ VIEIRA, Op. Cit, p. 441.

³⁶¹ AXT, Gunter. Apontamentos sobre o Supremo Tribunal e o Poder Moderador no Império. **Revista Justiça & História**, Porto Alegre, v. 8, n. 15-16, 2008. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/66417>. Acesso em: 30 jul. 2018.

Do mesmo modo, Rui Barbosa, já em 1910, advogava a centralidade política do Supremo como um órgão de conciliação entre os poderes, conforme Wendel Antunes Cintra³⁶²:

No que diz respeito à formatação institucional da democracia no pensamento político de Rui Barbosa, merece especial atenção a centralidade atribuída por ele ao Poder Judiciário, em particular ao Superior Tribunal Federal. Em muitos de seus escritos da década de 1910, a democracia se definia mesmo como a expressão do governo da lei e, mais especificamente, um regime baseado na supremacia da Constituição. Nesse sentido, Rui criticava as doutrinas democráticas legicêntricas, isto é, que conferiam ao Poder Legislativo a *summa potestas* do regime. Recorrendo a autores clássicos como Thomas Jefferson, Alexander Hamilton, Alexis de Tocqueville, e a juristas contemporâneos seus, como o norte-americano Elihu Root (1845-1937) e o francês Émile Boutmy (1835-1906), Rui se empenhava em fundamentar o protagonismo do Poder Judiciário nas democracias modernas.

Entretanto, apenas com a entrada em vigor da Constituição de 1988 que o Judiciário foi deslocado para o centro do debate político, passando a exercer não apenas uma espécie de poder moderador, mas também de ser o responsável por emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, exercendo, em certa medida, não apenas a função de proteção das regras constitucionais, mas também, ainda que de forma subsidiária, a função de criação das regras.

Dessa forma, a separação entre direito e política tem sido considerada essencial nos Estados constitucionais. Entretanto, em que pese tratar-se de mundos distintos, direito e política interagem mutuamente, isso porque no interior desse modelo, a formação do direito é essencialmente produto da produção legislativa, sendo, portanto, impossível dissociá-lo do mundo da política³⁶³.

Para que a política não tenha ingerência desmedida na aplicação do direito, atribui-se ao Judiciário autonomia administrativa, financeira e de auto-organização, garantias que conferem a este Poder independência e ausência de subordinação aos demais Poderes da República.

³⁶² CINTRA, Wendel Antunes. **Liberalismo, Justiça e Democracia: A Crítica de Rui Barbosa à Experiência Republicana Brasileira (1910- 1921)**. Artigo apresentado na III Semana de Ciência Política Universidade Federal de São Carlos - abril de 2015.

³⁶³ BARROSO, Luis Roberto. Jurisdição Constitucional: A Tênu Fronteira entre o Direito e a Política. **RFD- Revista da Faculdade de Direito- UERJ**, v. 2, n. 21, jan./jun. 2012. p. 49.

O direito deve ter uma vigorosa pretensão de autonomia em relação à política, mas essa autonomia será sempre relativa³⁶⁴. O momento de criação do direito é essencialmente político, uma vez que, como regra, afeto à esfera da vontade do legislador. O momento de aplicação do direito, entretanto, é essencialmente jurídico, devendo se afastar da política, por isso as garantias conferidas ao poder judiciário.

Segundo Carlos de Azevedo Campos³⁶⁵:

[...] é improdutivo conceber as cortes constitucionais como órgãos puramente judiciais, quanto obscuro compreendê-las como órgãos simplesmente políticos, indistinguíveis como dos corpos legislativos e administrativos. Na realidade, o que se quer dizer é que as cortes constitucionais contemporâneas atuam – ao menos deveriam atuar – em um equilíbrio apropriado entre a função judicial e a função política.

O que se verificou no presente estudo foi que a judicialização da política é um fenômeno consolidado na realidade institucional dos Estados constitucionais, que não decorre de simples opção ideológica ou metodológica do Poder Judiciário, mas sim do desenho estabelecido pelo modelo constitucional adotado, no qual há uma natural amplitude da esfera de competência dos Tribunais, em especial da jurisdição constitucional, resultando na judicialização de questões sociais, políticas e morais.

Ao contrário do que ocorre no ativismo judicial, que é fruto de uma escolha proativa na forma de interpretar a Constituição, expandindo seu sentido e alcance, caracterizado pela maior interferência do Judiciário no espaço de atuação dos demais Poderes, a judicialização da política decorre, sobretudo, da opção do constituinte originário, comum em estados democráticos em que se reserva uma parcela do poder político para ser exercida por agentes públicos que não foram alçados ao poder pela via eleitoral, cuja atuação se dá de forma predominantemente técnica e imparcial.

E para resumir, pode-se dizer que se está diante de um caso de judicialização da política pelo STF quando da análise da ADI 4650 (que trata da proibição de doações eleitorais por empresas), já que este entendimento alcança matéria que está sob a alçada do Poder Legislativo, que é inclusive, objeto de discussões sobre reforma política

³⁶⁴ BARROSO, Luis Roberto. Jurisdição Constitucional: A Tênu Fronteira entre o Direito e a Política. **RFD- Revista da Faculdade de Direito- UERJ**, v. 2, n. 21, jan./jun. 2012. p. 49.

³⁶⁵ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Dimensões do Ativismo Judicial no Supremo Tribunal Federal. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade Direito – Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

estrutural no país. Por essa razão, destacaram-se no voto do relator as questões conjunturais da realidade brasileira deixando claro que questões como a corrupção e, por consequência, o financiamento dos pleitos eleitorais, necessitam de uma verdadeira reforma política por quem de direito, ou seja, o Poder Legislativo.³⁶⁶

Certamente, temas como esse fogem da competência do Poder Judiciário, pois necessitam de um diálogo efetivo com a sociedade, o que poderia ter ocorrido com a convocação de mais audiências públicas no intuito de ouvir mais especialistas quanto ao tema e, por óbvio discutir com maior profundidade a matéria. Na mesma esteira, o tema ainda exige a participação dos representantes políticos legitimados, mas o fato é que a partir da decisão do Supremo (setembro de 2015) a respeito do tema houve a inauguração compulsória de um novo modelo de financiamento para as campanhas eleitorais a partir deste paradigmático *leading case*.

Rogério Dutra dos Santos chega a dizer que verifica-se um avanço na estratégia de criminalização dos Poderes Executivo e Legislativo por intermédio do Judiciário, abrindo espaço a arbitrariedades em nome de uma suposta justiça e à descrença nas instituições que representam os institutos da democracia vigente.³⁶⁷

Distanciar a sociedade das alterações e descredenciar os legitimados políticos são formas que estimulam a entrada de *outsiders* no cenário político, e, como não têm vinculação com nada do que está posto e legitimado institucionalmente, abre-se o caminho para decisões destoantes da Constituição, inclusive estimulando saídas não democráticas para os impasses sociais.³⁶⁸ A criminalização da política ultraja os

³⁶⁶ Desde a promulgação da Carta cidadão de 1988, o país talvez viva o seu momento de maior estabilidade institucional. Viu-se não apenas a consolidação de estabilização da economia com fim da hiperinflação, mas também a melhoria dos indicadores sociais e a redução das desigualdades regionais. Tais avanços, embora inquestionáveis e dignos de aplausos, não eliminam algumas patologias crônicas ainda entranhadas na democracia brasileira. E a correção desses desvios e disfunções perpassa necessariamente por uma urgente Reforma Política. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julg.:17/09/2015. DJE nº 34: 26/02/2016).

³⁶⁷ SANTOS, Rogério Dutra dos. Estado de Exceção e Criminalização da Política pelo Mass Media. **Sistema Penal & Violência**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, jul./dez., 2016, p. 189. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/sistemapenaleviolencia/article/view/20275/13455>. Acesso em: 02 mai. de 2020.

³⁶⁸ Bastante preocupante a tese de que golpes de Estado podem ser um instrumental para conseguir a democratização de regimes autoritários, mesmo sendo condenados quando direcionados contra regimes democráticos. Para a consolidação de uma democracia não deve haver flexibilização, todas as fragilizações do Estado Democrático de Direito devem ser condenadas, não havendo caminhos democráticos para golpes de Estado. (THYNE, Clayton L.; POWELL, Jonathan M. Coup d' État or Coup d' Autocracy? How Coups Impact Democratization, 1950-2008. **Foreign Policy Analysis**, v. 12, n. 2, Apr., 2016, p. 200. Disponível em: <https://academic.oup.com/fpa/article-abstract/12/2/192/2367607?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 02 maio 2020).

parâmetros legais e fragiliza as fianças constitucionais,³⁶⁹ servindo para estimular apologias a estados de exceção, situação compendiada na expressão latina *princeps legibus solutus*.³⁷⁰

Com as assertivas acima, não se diz que a decisão do STF quanto a ADI 4650 se afigura como criminalização dos demais Poderes, o argumento foi feito *obiter dictum* para se dimensionar múltiplos argumentos daqueles que não aplaudem a interferência do Judiciário em algumas questões que dizem respeito ao Executivo e Legislativo.

Retornando ao tema da proibição da doação por pessoa jurídica, como consequência mais perceptível dessa impossibilidade foi verificada a dificuldade extremada de arrecadação de valores para campanhas eleitorais no pleito municipal de 2016 (aquele imediatamente posterior à decisão do STF). Diante desse quadro insofismável, pode-se chegar a duas conclusões, haja vista que os custos não foram diminuídos no mesmo patamar: a) as campanhas foram realizadas com menos dinheiro; b) maiores foram os recursos empregados nas campanhas eleitorais, por intermédio do famigerado “caixa dois” (utilização de recursos tidos por ilícitos ou não contabilizados em campanhas eleitorais), consoante lição de Walber Agra:

[...] E assim chega-se à decisão de vedação à contribuição de pessoas jurídicas e à sua relação com a criminalização da política. Essa restrição apenas contribui para tornar ilegal um fato jurídico era considerado legal, forçando àqueles candidatos que tiverem oportunidade, de também utilizarem recursos ilegais para custear suas campanhas, sob pena de, se assim não o fizerem, não terem as mesmas condições de disputar a eleição com os concorrentes. Com a proibição de contribuição de pessoas jurídicas, coloca-se na ilegalidade a sua participação no financiamento eleitoral e incentiva-se, ainda mais, a prática de ilícitos nessa seara. Havendo incentivos, tanto para candidatos quanto para pessoas jurídicas, à realização de acintes aos mandamentos do financiamento público - até para a sua própria sobrevivência política e empresarial - não se

³⁶⁹ Não se concorda que essas medidas possam ser consideradas como atos típicos de um estado de exceção, como o planteado por Giorgio Agamben, em que medidas excepcionais, que são antagônicas as garantias constitucionais, apenas podem ser compreendidas pela Ciência Jurídica como significando medidas de um estado de exceção que foge dos parâmetros da legalidade. Pode-se extrair esse conteúdo dos seguintes excertos de Agamben: "É evidente que não se trata aqui de um status, de uma situação da ordem jurídica enquanto tal (estado de exceção ou de necessidade), mas sim, sempre, de um caso particular em que vis e ratio da lei não se aplicam. (AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção. Trad. de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 42) "... como uma medida 'ilegal', mas perfeitamente 'jurídica e constitucional', que se concretiza na criação de novas normas (ou de uma nova ordem jurídica)." (AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 44.)

³⁷⁰ Trata-se de situação em que o Estado se encontra frente a ameaças, internas ou externas, ao seu poder, que forçam o emprego de determinados meios de defesa e de ataque. A política, então, pode deixar de lado a moral e o direito para agir em consideração do bem do Estado, de acordo com a necessidade política. (BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Soberania: Para Uma Crítica do Constitucionalismo**. 2. ed., São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 48.)

poderá esperar uma conduta diversa dos candidatos e das pessoas jurídicas [...] ³⁷¹

Nessa senda, a grande modificação, aquela que efetivamente causou mais impacto nos últimos anos na forma de arrecadação de valores financeiros para campanhas eleitorais tanto para candidatos quanto para partidos políticos no Brasil não foi levada a efeito por quem deveria fazê-lo, tampouco feito dentro das Casas Parlamentares que deveriam cuidar de discutir o relevante assunto, ou seja, o que deveria ter sido feito pelo Poder Legislativo acabou por ser efetivado pelo Poder Judiciário e este último se referiu às fontes de financiamento eleitoral, no tocante a interpretar se as pessoas jurídicas de direito privado (já que as de direito público não podem) poderiam ou não fazer aportes financeiros para agremiações políticas e candidatos.

A respeito da decisão da ADI 4650, acredita-se que esse pode ter sido um equívoco cometido pelo STF, assim como o foi, quando a Excelsa Corte em dezembro/2006 considerou inconstitucional a cláusula de barreira que havia sido aprovada pelo Congresso Nacional (aliás, erro que já foi reconhecido publicamente por alguns Ministros do STF). ³⁷²

A decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 desaguou por impactar as contas públicas, já que o legislador (que é político e faz campanha eleitoral e, portanto, precisa de alguma forma de financiamento para abastecer a sua campanha eleitoral) se viu compelido a trazer algum outro mecanismo de financiamento eleitoral para o sistema como forma de substituição à doação das empresas. Essa alternativa sobrecarregou a modalidade de financiamento público, já que mesmo podendo haver a doação por pessoa física, esta ocorre em muito menor número desde 2016, conforme será visto no item seguinte.

³⁷¹ AGRA. Walber de Moura, **Poder Econômico e Caixa Dois no Sistema Eleitoral Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 220.

³⁷² Conforme consta as falas dos Ministros Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes disponível em SENADO FEDERAL. Moraes: STF 'substituiu legislador' ao derrubar cláusula de barreira para partidos. Agência Senado, 21 fev. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/02/21/moraes-stf-substituiu-legislador2019-ao-derrubar-clausula-de-barreira-para-partidos>. Acesso em: 09 abr. 2020.; CÂMARA DOS DEPUTADOS. Gilmar Mendes diz que STF errou em decisão sobre cláusula de barreira. Agência Câmara de Notícias, 21 mar. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/509833-gilmar-mendes-diz-que-stf-errou-em-decisao-sobre-clausula-de-barreira>. Acesso em: 09 abr. 2020.

4.3 NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO ELEITORAL NO BRASIL TRAZIDO PELA MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2017

Depois do entendimento do STF na ADI 4650, a consequência mais perceptível da vedação de doação por empresas no Brasil, conforme lembra Walber Agra:

[...] foi verificada na dificuldade muito grande de arrecadação no pleito eleitoral de 2016. Diante desse quadro insofismável, pode-se chegar a duas conclusões, haja vista que os custos não foram diminuídos no mesmo patamar: a) as campanhas foram realizadas com menos dinheiro; b) maiores foram os recursos empregados nas campanhas eleitorais, por intermédio do caixa dois. Interessante é que essas duas conclusões, que não são autoexcludentes, ocorreram nas eleições de 2016, na maior parte dos municípios brasileiros.

Com efeito, mostra-se como dado conclusivo que os valores direcionados para o financiamento eleitoral nas eleições municipais de 2016 foram bem aquém daqueles granjeados nas eleições municipais de 2012. A forte retração econômica de 2016 e as implicações da operação judicial/policial conhecida como “Lava Jato” também são fatores que influenciaram a queda no fluxo lícito de dinheiro para as campanhas. Aduza-se que naquele ano até o dia 2 de setembro, 51% (cinquenta e um por cento) dos 16,3 mil candidatos a prefeito não declararam nenhuma doação. Os demais candidatos às prefeituras declararam até o mesmo dia o recebimento de R\$ 248 milhões, o que demonstra uma queda acentuada de 46% (quarenta e seis por cento) de um pleito para o outro.³⁷³

A partir dessa dura realidade vivida pelos candidatos em 2016 - a escassez de dinheiro para o financiamento das eleições - o Congresso Nacional até mesmo com instinto de autossobrevivência de seus próprios integrantes, teve que voltar a discutir a implementação de um novo modelo público de financiamento eleitoral que pudesse substituir, em especial, o obstáculo legal com a queda de arrecadação dos recursos privados que a decisão do STF na ADI 4650 diretamente trouxe.

³⁷³ VENTURINI, Lilian; MARIANI, Daniel. O que as Eleições de 2016 Já Revelaram sobre o Novo Modelo de Financiamento de Campanha. **Nexo**, 08 set., 2016. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/09/08/O-que-as-elei%C3%A7%C3%B5es-de-2016-j%C3%A1-revelaram-sobre-o-novo-modelo-de-financiamento-de-campanha>. Acesso em: 15 abr. 2020.

Dessa forma, sob orientação da legislação nacional pertinente que determina expressamente que o financiamento de campanhas eleitorais pode se dar com recursos públicos desde que seja disciplinado em lei específica.³⁷⁴

Com fins na referida determinação normativa, diante do novo panorama de proibição de doações por pessoas jurídicas para partidos e candidatos, eis que veio à lume, depois de muita discussão no Congresso e como forma de equalizar esse abismo criado a partir da decisão do STF, um novo modelo de fundo público brotado a partir da Lei nº 13.487/17, sendo denominado, como consta da lei, como Fundo Especial de Financiamento das Campanhas (FEFC).

Esse mesmo fundo foi cunhado pela opinião pública e pela imprensa desde aquela época como “fundão eleitoral”³⁷⁵. Sua criação foi fruto de intensos debates havidos na Comissão Especial de Reforma Política relatada pelo Deputado Vicente Cândido (PT-SP), instaurada na Câmara dos Deputados no ano de 2017 e que teve como um dos principais pontos de discussão a alteração do sistema eleitoral proporcional, com adoção do sistema distrital misto para as eleições das casas legislativas – e de forma especial –, o estudo legislativo, econômico e jurídico visando a criação de um novo modal de fundo público para custear as campanhas eleitorais, abertamente como via alternativa ante à proibição das doações empresariais a partir do ano de 2015.

E é exatamente nesse sentido que aponta Luiz Carlos dos Santos Gonçalves: “O legislador deu um passo com a criação do Fundo Especial para Financiamento das Campanhas, objeto da Lei 13.487/2017, que surgiu diante da proibição, pelo STF, das doações de pessoas jurídicas”.³⁷⁶

Quando dos debates na comissão especial de reforma eleitoral na Câmara, a proposta inicial aprovada era a instituição de um fundo denominado “Fundo Especial de Financiamento da Democracia”, que corresponderia a 0,5% das receitas correntes líquidas do orçamento da União, representando o valor aproximado de R\$ 3,6 bilhões por eleição.

³⁷⁴ Art. 79 da Lei nº 9.504/1997: O financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinado em lei específica.

³⁷⁵ LIVIANU, Roberto. Fundão eleitoral 2020, a missão. **Jornal Estadão**. 25 jan. 2020. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,fundao-eleitoral-2020-a-missao,70003171991>. Acesso em: 20 fev. 2020.

³⁷⁶ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 203.

No final, em razão da pressão popular quanto aos valores que seriam destinados às campanhas por meio do novo fundo público, aliada à ausência de previsão da contrapartida necessária para justificar o aumento de despesas públicas, em desacordo com a Lei Complementar nº 101/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) o Congresso optou pela adoção de uma saída intermediária que não implicaria aumento de despesas para os cofres da União, mas que manteria um valor na casa dos bilhões de reais direcionado às campanhas eleitorais, a partir do remanejamento de parte das emendas de bancada e da compensação fiscal decorrente do horário eleitoral partidário no rádio e na TV, que inclusive a partir desta minirreforma eleitoral foi efetivamente extinto.

As demais propostas da comissão especial não obtiveram apoio do plenário da Câmara e tampouco do Senado Federal. Assim, em outubro de 2017 foram publicadas as Leis nº 13.487 e 13.488, juntamente com a Emenda Constitucional nº 97, pacote legislativo que ficou conhecido como Minirreforma Eleitoral de 2017 que, dentre outras mudanças, criou o FEFC incluindo na Lei nº 9.504/97 os artigos 16-C e 16-D.

O FEFC integra o orçamento geral da União nos anos eleitorais, devendo ser disponibilizado ao Tribunal Superior Eleitoral, órgão responsável pela sua distribuição aos partidos políticos, até o mês de junho do ano eleitoral em valores correspondentes a duas fontes de receitas: (i) a primeira correspondente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada nos anos de 2016 e 2017, atualizada monetariamente a cada eleição pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou por índice que o substituir, tendo em vista a extinção dessa modalidade de propaganda política realizada pela Lei nº 13.487, que revogou os artigos 45 a 49 da Lei nº 9.906/95; (ii) a segunda corresponde a 30% das Emendas de bancada previstas no inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473/17.

O valor do FEFC a cada eleição deve ser calculado pelo TSE consideradas as receitas anteriormente descritas. No primeiro ano após sua criação, no pleito de 2018, o valor do FEFC foi de R\$ 1,7 bilhões de reais³⁷⁷ (para o ano de 2020, conforme Lei 13.978/2020 o valor previsto para o FEFC gira em torno de 2 bilhões de reais³⁷⁸). Os

³⁷⁷ Conforme Resolução TSE nº 23.568/18, o valor exato do FEFC nas eleições de 2018 foi de R\$ 1.716.209.431,00.

³⁷⁸ Conforme consta da matéria na revista exame AGÊNCIA SENADO. Governo sanciona Lei do Orçamento da União para 2020. **Revista Exame**. 20 jan. 2020. Disponível em:

valores impressionam, ainda mais quando se verifica que nas eleições gerais anteriores (2014) o importe de receitas públicas destinadas para as eleições não chegou a R\$ 190 milhões.

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha foi introduzido, como já mencionado, pela Lei 13.488/2017 e é formado por 30% (trinta por cento) do valor das emendas parlamentares das bancadas (valor indicado pelos congressistas para obras e serviços no seu estado). Também fará parte deste Fundo o valor economizado das isenções fiscais das propagandas partidárias que deixam de acontecer no primeiro semestre dos anos eleitorais.

Quanto a constituição do FEFC - já que extraído de um terço das emendas parlamentares de bancada - impõe-se destacar crítica enfatizada por Amilton Kufa, Karina Kufa e Marcos Ramayana:

Retiram-se, assim, recursos que seriam destinados, exclusivamente, às emendas de bancada parlamentar para o financiamento de campanhas eleitorais, ou seja, 1/3 (um terço) dos aludidos recursos não mais serão destinados à educação, saúde e outros importantes setores do desenvolvimento econômico e social, em sua grande parte destinados aos Municípios.

O problema que se põe, nesse ponto, é o risco evidente do desvio ilícito dos recursos públicos nas campanhas eleitorais e o privilégio de serem gastos por um número seletivo de candidatos, quando a direção partidária poderá indeferir o requerimento do acesso ao recurso, conforme previsto no § 2º do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997, privilegiando uns em detrimento de outros candidatos dentro da mesma legenda.

Deveras, a solução da disjuntiva entre a previsão legal e o poder discricionário da direção partidária que analisará o repasse de parte da quantia para determinado candidato acabará ultrapassando a eventual regulamentação interna corporis que será adotada pelas legendas.³⁷⁹

Os recursos do fundo serão divididos da seguinte forma: (i) 2% (dois por cento) para todos os partidos; (ii) 48% (quarenta e oito por cento) para os partidos conforme a proporção da bancada da Câmara dos deputados; (iii) 15% (quinze por cento) para os partidos de acordo com a proporção da bancada do Senado Federal; (iv) 35% (trinta e

<https://exame.abril.com.br/economia/sancionada-lei-do-orcamento-da-uniao-para-2020/>. Acesso em: 08 abr. 2020.

³⁷⁹ KUFÁ, Amilton. KUFÁ, Karina. RAMAYANA, Marcus. Das incongruências e inconstitucionalidade parcial do “Fundo Especial de Financiamento de Campanha” (FEFC). **Editora Impetus**. 7 nov. 2017 (online). Disponível em: <https://www.impetus.com.br/artigo/1033/%E2%80%9Cfundo-especial-de-financiamento-de-campanha%E2%80%9D-fefc>. Acesso em: 02 mai. 2020.

cinco por cento) para os partidos com deputados eleitos, de acordo com a quantidade de votos recebidos.

Os partidos políticos e os candidatos deverão abrir conta específica para movimentar valores advindos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, consoante disciplina do art. 9º da Resolução TSE nº 23.607/2019.³⁸⁰ O dinheiro desse fundo que não for utilizado nas campanhas eleitorais deve ser devolvido ao Tesouro Nacional de forma integral, quando da apresentação da respectiva prestação de contas pelo partido político ou pelo(a) candidato(a) se o valor tiver sido a ele repassado.³⁸¹

Nas eleições de 2018 o cálculo das previsões contidas nos itens I e IV teve por base o número de representantes titulares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal apurado em 28 de agosto de 2017 e para as eleições subsequentes deverá ser verificado no último dia da sessão legislativa imediatamente anterior ao ano eleitoral, conforme previsão do art. 5º, § 2º da Resolução TSE nº 23.568/18.

O Tesouro Nacional depositará os recursos do FEFC no Banco do Brasil em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito. Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o TSE deve calcular o valor que cada direção partidária fará jus, ficando os recursos à disposição das *greis* apenas após a apresentação dos critérios para sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional dos partidos políticos, devendo ser divulgados publicamente.

Para que os candidatos tenham acesso aos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha é necessário o encaminhamento de solicitação por escrito ao respectivo órgão partidário, conforme art. 16-D, § 2º da Lei nº 9.504/97. Quanto a esta possibilidade, importante aduzir que houve mudança na forma da base de distribuição

³⁸⁰ Art. 9º Na hipótese de repasse de recursos oriundos do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e **do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**, os partidos políticos e os candidatos devem abrir contas bancárias distintas e específicas para o registro da movimentação financeira desses recursos.

³⁸¹ Art. 17 § 3º da Res. TSE 23.607/2019: Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

para os partidos políticos do FEFC, consoante dicção contida na Lei eleitoral nº 13.877/2019.³⁸²

Outra crítica que merece ser feita à legislação que criou o FEFC é a falta de regulamentação mais detalhada sobre a utilização desse recurso pelos partidos. Não há qualquer parâmetro legal que discipline a forma como os critérios de distribuição devem ser estabelecidos, ficando tal definição ao crivo da discricionariedade da executiva nacional dos partidos políticos, como ponderam Amilton Kufa, Karina Kufa e Marcos Ramayana:

[...] Trata-se de uma regra confusa instituída pela legislação alteradora, mas que prioriza a decisão partidária coletiva restrita, considerando que somente integrantes da direção executiva é que aprovariam os critérios definidos.

Para que o candidato tenha acesso à quantia parcial do dinheiro do FEFC, segundo versa o § 2º do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997, deverá fazer um requerimento por escrito ao órgão partidário; portanto, a direção executiva baseada em regra que certamente constará do estatuto partidário poderá deferir ou não o pleito formulado pelo candidato.

Os candidatos ficam, então, submetidos aos puros critérios da minoria de direção partidária, o que ensejará evidente violação ao princípio da isonomia, no que concerne aos candidatos que concorrem pela mesma legenda. Por outro lado, nada foi dito em relação ao candidato que não almeja receber recursos públicos em sua campanha, o que nos leva ao entendimento de que a recusa será considerada quando da ausência de simples manifestação.[...]³⁸³

Ainda na linha de apontar omissão legislativa, diga-se que faltou um melhor detalhamento da divisão dos valores dentro da *grei*. No capítulo seguinte será abordada mais a miúdo a situação dos valores do FEFC para mulheres, todavia, neste momento, merece rememorar críticas de estudiosos que perceberam a falta de critérios para a divisão deste fundo, em especial quanto ao fomento das candidaturas por gênero, já que a autonomia partidária conferida pela Constituição tem sido utilizada como espécie de

³⁸² § 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição geral, ressalvados os casos dos detentores de mandato que migraram em razão de o partido pelo qual foram eleitos não ter cumprido os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

§ 4º Para fins do disposto no inciso IV do **caput** deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para o Senado Federal na última eleição geral, bem como os Senadores filiados ao partido que, na data da última eleição geral, encontravam-se no 1º (primeiro) quadriênio de seus mandatos. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

³⁸³ KUFÁ, Amilton. KUFÁ, Karina. RAMAYANA, Marcus. Das incongruências e inconstitucionalidade parcial do “Fundo Especial de Financiamento de Campanha” (FEFC). **Editora Impetus**. 7 nov. 2017 (online). Disponível em: <https://www.impetus.com.br/artigo/1033/%E2%80%9Cfundo-especial-de-financiamento-de-campanha%E2%80%9D-fefc>. Acesso em: 02 mai. 2020.

coringa, podendo ser suscitada sob qualquer fundamento, inclusive no sentido de não utilizar adequadamente o FEFC, como mencionado por Marilda de Paula Silveira:

[...] O segundo fator que estaciona a participação feminina na política é a leitura que sempre se fez da autonomia partidária (art. 17 da CR/88) somada ao monopólio constitucional outorgado aos partidos políticos para lançar candidaturas. Em que pese tenha sido ampliada a discussão sobre democracia intrapartidária, as decisões internas dos partidos ainda são consideradas *interna corporis* e sujeitam-se, como regra, aos estatutos. Estes, por sua vez, atribuem competência aos seus dirigentes cuja composição é basicamente masculina... Um terceiro fator que até então afetou a participação feminina na política foram os altos custos de uma campanha eleitoral. A partir da decisão do STF na ADI 4650, a captação de recursos de pessoas jurídicas foi vedada, restando aos candidatos: as doações de pessoas físicas e as doações dos partidos (advindas de recursos próprios, do fundo partidário e do FEFC) além do tempo de propaganda eleitoral. Parte significativa dos recursos, portanto, passa por um filtro partidário que, sem democracia interna, ainda depende de decisões majoritariamente masculinas.³⁸⁴

Crítica também feita por Amilton Kufa, Karina Kufa e Marcos Ramayana:

[...] A legislação é omissa quanto a eventuais restrições de ordem legal, sancionatórias ou não, para o candidato receber os recursos do FEFC, por exemplo, se em eleições pretéritas teve suas contas rejeitadas e pendentes de regularização, ou no caso de, simplesmente, o partido abrir mão desse sistema de financiamento público, como ocorre com o Partido Novo. Da mesma forma persiste a omissão legislativa, no que tange ao direito de o partido político receber o dinheiro público quando as contas partidárias forem reprovadas ou não prestadas na forma das normas sobre prestação de contas partidárias [...]³⁸⁵

O tema é relevante e deveria sim ter sido objeto de uma regulamentação mais detalhada, ao menos pelo Tribunal Superior Eleitoral no exercício de sua função normativa quando da edição da resolução que fixou procedimentos administrativos para a gestão do FEFC e sua distribuição aos partidos (Resolução TSE nº 23.568/18), nela não constam requisitos e critérios de divisão para as direções partidárias além daqueles já

³⁸⁴ SILVEIRA, Marilda de Paula. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais** - UFMG. Belo Horizonte V. 75. Jul-dez 2019, páginas 323-348. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/2041>. Acesso em: 02 maio 2020.

³⁸⁵ KUFA, Amilton. KUFA, Karina. RAMAYANA, Marcus. Das incongruências e inconstitucionalidade parcial do “Fundo Especial de Financiamento de Campanha” (FEFC). **Editora Impetus**. 7 nov. 2017 (online). Disponível em: <https://www.impetus.com.br/artigo/1033/%E2%80%9Cfundo-especial-de-financiamento-de-campanha%E2%80%9D-fefc>. Acesso em: 02 mai. 2020.

previstos expressamente nos dispositivos legais que assentou o FEFC no ordenamento jurídico.

Essa situação factual tende a dificultar a eficiência da Justiça Eleitoral na fiscalização da aplicação dessas receitas, uma vez que em razão da falta de critérios claros os recursos podem ser destinados livremente a qualquer candidato, ainda que ostentem por exemplo, histórico de rejeição de contas pela Justiça Eleitoral ou inscrição em cadastros de devedores.

Do mesmo modo, não há restrições expressas na lei à contratação de despesas com empresas cujos sócios sejam os próprios candidatos, seus assessores ou familiares próximos, proibição que veio ocorrer a partir de decisões judiciais, cite-se por exemplo, decisão emanada pelo TRE do Mato Grosso do Sul, da Lavra do Juiz Daniel Castro³⁸⁶ que determinou a devolução de valores por uma candidata à Deputada Estadual nas Eleições 2018 em virtude de ter utilizado recursos recebidos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha na contratação de dois filhos para sua campanha.

A única exigência mais enfática advinda de decisão judicial foi realizada pelo TSE utilizando o mesmo critério definido pelo Supremo Tribunal Federal para divisão dos recursos do Fundo Partidário aplicados nas eleições destinados às candidaturas femininas (ADI nº 5.617/DF), conforme decisão da Corte Superior Eleitoral quando da Consulta nº 0600252-18, julgada em 22 de maio de 2018:

Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação mínima de 30% (trinta por cento) do total recebido do FEFC, destinado ao custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido ou da coligação.

Quanto a uma divisão pelos partidos políticos de forma mais equânime em relação aos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, será abordada mais amiúde quando do subitem 5.1.2 deste trabalho, já que se visitará o tema pelo viés da eficiência da Justiça Eleitoral na divisão de valores para candidaturas femininas.

³⁸⁶ Conforme informação contida no portal do TER-MS. **TRE-MS reprova Prestação de Contas de candidata e proíbe a utilização de recursos do FEFC para contratação de parentes.** 24 jul. 2019. Disponível em: <http://www.tre-ms.jus.br/imprensa/noticias-tre-ms/2019/Julho/tre-ms-reprova-prestacao-de-contas-de-candidata-e-proibe-a-utilizacao-de-recursos-do-fefc-para-contratacao-de-parentes>. Acesso em: 09 abr. 2020.

Aspecto importante de se destacar quanto ao controle da destinação dos recursos do FEFC e de outras receitas destinadas às campanhas, foi a criação de um novo tipo penal pela Lei nº 13.488/17, que sanciona a apropriação indevida de recursos destinados ao financiamento de campanhas através da introdução do art. 354-A no Código Eleitoral.³⁸⁷ Trata-se da introdução de importante disciplina legal que busca proteger a higidez na aplicação das receitas de campanha, em especial aquelas oriundas de fontes públicas.

Feitas algumas considerações acerca do FEFC, e retornando ao tema central deste estudo, insta salientar que desde 2006 a legislação eleitoral tem sofrido alterações que procuram, em certa medida, colocar freios à dependência das campanhas do poder econômico, entretanto, o que se observa na realidade são esforços legislativos não para a reforma completa do sistema de financiamento, mas para o tratamento de questões pontuais, em especial, para a diminuição dos custos das campanhas por meio da limitação dos meios de propaganda eleitoral – como a proibição de “showmícios” ou de uso de “outdoors” (Lei 11.300/2009, art. 39, § 7º e 8º) – redução da contratação de pessoal para as campanhas (Lei 12.891) e encurtamento do tempo de campanha para 45 dias (Lei 13.165). Além disso, com a edição da Lei 13.488/2017 houve a redução pela metade do valor insculpido do § 7º do artigo 23 da LE, referente ao montante de doações estimáveis em dinheiro isentas do teto legal de doação, que passou a ser de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais)³⁸⁸, exatamente a metade do valor até então vigente.

São medidas de pequeno impacto e resultado prático. Opções que implicariam importante redução nos custos das campanhas – como a adoção das listas fechadas ou do voto distrital para a eleição de deputados e vereadores – não têm conseguido apoio, não se está a dizer que pugna-se pela implementação de tais mudanças no sistema eleitoral, mas a tese é sedutora do ponto de vista econômico e poderia, repise-se, diminuir em certo modo os custos das campanhas eleitorais.

Anote-se antes de finalizar o capítulo, em especial pelo momento que a humanidade está atravessando face a tragédia social, econômica e de saúde que assola muitas nações

³⁸⁷ Art. 354-A. Apropriar-se o candidato, o administrador financeiro da campanha, ou quem de fato exerça essa função, de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, em proveito próprio ou alheio:

Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa. Do Código Eleitoral.

³⁸⁸ - § 7º O limite previsto no § 1º deste artigo não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador ou à prestação de serviços próprios, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por doador.

do mundo e igualmente o Brasil quanto aos impactos trazidos pelo novo Coronavírus e da doença que provoca, a Covid-19 (Sars-CoV2³⁸⁹), considerada como pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS), já que há um levante de pessoas da sociedade reclamando com certa histeria e oportunismo que o montante destinado ao FEFC deveria ser aplicado no combate e tratamento dos doentes e infectados pela Covid-19. Aliás, alguns Deputados apresentaram no final de março de 2020, propostas legislativas destinando os R\$ 2,035 bilhões do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas para ações de combate à doença causada pelo Coronavírus.³⁹⁰

Apesar de se reconhecer que o trabalho não busca discutir efeitos sanitários, médicos, sociais ou econômicos advindos da Covid-19, imperioso rememorar que 2020 é ano eleitoral, portanto, ainda que dentro desta conturbada situação que se apresenta e que se está a vivenciar, os questionamentos se impõe em relação ao fato de se direcionar gasto ao financiamento eleitoral com aplicação dos aproximados 2.035 bilhões de reais para o FEFC, ao invés de alocá-lo ao combate da doença pandêmica.

Houve inclusive, apenas para reafirmar a ocorrência frequente, da temática tratada neste capítulo quando se tratou da interferência das decisões Judiciais noutros Poderes, duas decisões que com argumentos superficiais, tentaram destinar os valores do FEFC para implementação de ações ao combate do novo Coronavírus. A primeira, advinda da 26ª Vara Federal do Rio de Janeiro-RJ, onde a magistrada sentenciante disse ser "irrazoável" a destinação dos recursos para o fundo em meio a um cenário de "total incerteza" em razão da pandemia. A decisão liminar foi contestada mediante recurso apresentado pela Advocacia Geral da União (AGU), ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) que cassou a decisão monocrática³⁹¹.

³⁸⁹ - Segundo WHO. World Health Organization. Q&A on coronaviruses (COVID-19). 17 abr. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/q-a-coronaviruses>. Acesso em: 22 de abr. de 2020.

³⁹⁰ AGÊNCIA CÂMARA. Deputados querem dinheiro do fundo eleitoral no combate ao Coronavírus. **Revista Exame**. 20 mar. 2020. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/deputados-querem-dinheiro-do-fundo-eleitoral-no-combate-ao-coronavirus/>. Acesso em: 22 abr. 2020.

³⁹¹ A sociedade brasileira vivencia um momento atípico, presenciando, inclusive, a decretação de calamidade pública pelo Congresso Nacional. [...] Porém, não se pode aproveitar o momento de pandemia mundial e calamidade pública para se permitir a perpetração de afrontas à Constituição da República e ao consagrado Princípio da Separação dos Poderes. [...] Pelo contrário, o momento exige, por parte dos aplicadores do direito, sobretudo dos juízes, muito equilíbrio, serenidade e prudência no combate ao inimigo comum. Desembargador Presidente Reis Friede. Ver VIVAS, Fernanda. Tribunal anula decisão que destinava verba do fundo eleitoral para combate ao Coronavírus. **TV Globo**. 31 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/31/tribunal-anula-decisao-que-destinava-verba-do-fundo-eleitoral-para-combate-ao-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 04 abril 2020.

Igualmente decisão liminar do Juízo Federal da 4ª Vara de Brasília-DF, de 07/04/2020 (nos autos da ação popular nº 1020364-92.2020.4.01.3400) que placitou: “Assim, DEFIRO O PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DA TUTELA para, por hora, suspender a eficácia do Art. 16-C, § 2º da Lei Nº Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 13.487/17.”.³⁹² Todavia, tal decisão do mesmo modo foi cassada por superior instância (TRF1), através da pena do Desembargador Presidente Carlos Moreira Alves, proferida no dia seguinte, 08/04/2020.³⁹³

Soraia Mendes e Marcus Firmino Santiago bem resumiram esses modelos de decisões casuísticas ao expressarem “Pois bem, no Brasil, como sói acontecer, temos cá jabuticabas com as quais precisamos lidar. E uma delas é a possibilidade de utilização dos recursos do fundo eleitoral para fins de combate à pandemia.”³⁹⁴

O debate a respeito da utilização destes recursos conduz a um novo e perigoso falso dilema, agora entre saúde pública e democracia, já que se mostra enganosa a narrativa segundo a qual o Fundo Especial de Financiamento de Campanha representa a outorga de mais privilégios aos políticos. Fazer esse tipo de afirmativa, ainda que em tempos de guerras ou de crises de saúde como a que se está vivendo certamente é o estopim para um perigoso mecanismo de deslegitimação democrática.

Como já visto neste trabalho, as eleições não são em si a totalidade do que se pode entender por democracia. É certo que o simples ato de votar e ser votado não é o suficiente para saciar a fome de justiça, igualdade e participação. Contudo, por mais combatida que esteja, a democracia representativa é um caminho do qual não se pode prescindir. Ainda que seja ruim admitir, mas deve ser dito: democracia custa. E custa dinheiro.

Neste sentido é o posicionamento de Soraia Mendes e Marcus Firmino Santiago, conforme se vê:

³⁹² Publicada no site Consultor Jurídico no endereço: <https://www.conjur.com.br/dl/covid-19-juiz-df-bloqueia-fundos.pdf> acesso em 09 abr. 2020.

³⁹³ Conforme AGÊNCIA ESTADO. TRF suspende bloqueio dos fundos partidário e eleitoral para Covid-19. **Correio Braziliense**. 09 abr. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/04/09/interna_politica,843384/trf-suspende-bloqueio-dos-fundos-partidario-e-eleitoral-para-covid-19.shtml. Acesso em: 09 abr. 2020.

³⁹⁴ MENDES, Soraia. SANTIAGO, Marcus Firmino. **Usar ou não o fundo eleitoral para o combate ao Coronavírus**. Consultor Jurídico. 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/opinio-usar-ou-nao-fundo-eleitoral-combate-coronavirus>. Acesso em: 02 mai. 2020.

[...]

Ao contrário do que muitas vezes é alardeado o financiamento público é uma salvaguarda para a democracia, pois é flagrante e comprovado o risco de colonização do processo eleitoral por grandes financiadores que pós-eleição cobram em apoio no parlamento o dinheiro que “investiram” em algumas candidaturas.

A superação deste quadro, vivido de maneira intensa no Brasil durante as últimas décadas, deu-se a duras penas. Daí porque a importância de que nenhum passo atrás seja dado no sentido de regressar ao modelo anteriormente vigente em cuja origem estão inúmeros desvios que a privatização da esfera pública parlamentar possibilita.

Canalizar recursos orçamentários para o fundo eleitoral ainda que possa a alguns soar como um desperdício é, na verdade, uma garantia para toda a sociedade. Por outro lado, admitir seu esvaziamento, sublinhe-se, com ou sem o adiamento do pleito deste ano para 2022 (tema cujo conteúdo constitucional e político trataremos com vagar em outro artigo) é uma base argumentativa de ordem jurídico-política, no mínimo, temerária [...].³⁹⁵

Enfatiza-se o final deste item com a informação das referidas decisões (destinando o valor do FEFC para o combate a pandemia do novo Coronavírus) para demonstrar como é a linha do trabalho, de que há necessidade de uma melhor regulamentação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, inclusive para situações tais, já que tentou-se mediante decisões judiciais, como visto, direcionar os valores para saúde em detrimento do financiamento eleitoral e por conseguinte da própria Democracia.

Deste modo, de tudo quanto asseverado até aqui, pode-se dizer que a decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI 4650-DF que proibiu a doação de pessoa jurídica para campanhas eleitorais a partidos políticos e candidatos, tantas vezes referida neste trabalho, em especial neste capítulo, forçou ao Congresso Nacional gestar uma alternativa. E essa foi exatamente a criação do Fundo Especial de Financiamento Eleitoral para tentar substituir o vácuo de valores destinados as campanhas eleitorais no Brasil, todavia agora com dinheiro público e conseqüentemente, acredita-se que muitas das críticas que são direcionadas a este legítimo e importante vetor de financiamento eleitoral não se mostra justa e racional, sendo dirigida apenas a classe política quando também deveria sê-lo em alguma medida aos magistrados da Excelsa Corte brasileira que fizeram (e de certa forma, obrigaram) a classe política a criar mecanismo substituto de financiamento eleitoral para aporte de valores às campanhas eleitorais, o que vem gerando

³⁹⁵ MENDES, Soraia. SANTIAGO, Marcus Firmino. **Usar ou não o fundo eleitoral para o combate ao Coronavírus**. Consultor Jurídico. 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/opiniao-usar-ou-nao-fundo-eleitoral-combate-coronavirus>. Acesso em: 02 mai. 2020.

em grande parte da sociedade uma repulsa, assim como acontecia com as doações de pessoas jurídicas.

No próximo capítulo será discutida a divisão do FEFC, inclusive quanto ao fomento das candidaturas femininas analisando sob o aspecto de promoção da eficiência da Justiça Eleitoral, bem como aduzir especificamente sobre tal princípio da administração pública e sua diferença entre eficácia. Abordar-se-á ainda, a necessidade do uso equânime do sistema público de financiamento eleitoral, já que para a sociedade se mostra de grande valia tal aporte, no sentido de afirmar o sistema de financiamento eleitoral brasileiro.

5 DIVISÃO DO FEFC E APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS ELEITORAIS SOB A PERSPECTIVA DA EFICIÊNCIA

Neste capítulo, com escopo de finalizar o trabalho, será abordado necessariamente o conceito de eficiência, sua proximidade com outro princípio mais recente inserido no texto constitucional em 2005; da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CRFB), suas implicações no campo de atuação do Poder Judiciário Eleitoral, especialmente no que toca a divisão do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em relação as candidatas do gênero feminino. Haja vista que apesar de não expresso em lei, essa divisão mais equânime nasceu da interpretação feita pelo STF e ainda advinda de uma resposta à consulta formulada ao TSE (cuja menção foi feita no capítulo anterior). Esse tema merece destaque já que é consequência à divisão do FEFC, eis que nas eleições gerais (2018) foi resguardado percentual mínimo para campanhas femininas, o que mostra-se imperativo, pois, o que se vê na prática ainda é o desrespeito com inúmeras situações que comprometem a igualdade de condições entre candidatos homens e mulheres.

Nesse ponto, a busca de efetivo espaço das mulheres em campanhas eleitorais torna-se necessário, e de outro lado, com a notícia da existência de inúmeras fraudes eleitorais, resulta no fenômeno contemporâneo da utilização das famigeradas “candidaturas laranjas” em nominata de partidos.³⁹⁶

O presente capítulo é fundamental para demonstrar tanto a necessidade de se ter um Poder Judiciário mais eficiente na fiscalização das eleições e quanto à aplicação das leis e resoluções eleitorais no sentido de fomentar e desconstituir a desigualdade de condições no período de campanha eleitoral, notadamente ao fato de ser necessário resguardar o mínimo de participação feminina quanto a divisão do FEFC, como também corroborar através de princípios, doutrina e jurisprudência que o presente trabalho cumpre com objetivo de demonstrar a ligação com tudo o quanto apresentado com a linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação da Universidade Nove de Julho (UNINOVE),

³⁹⁶ Conforme SHALDERS, André. 4 perguntas para entender a reviravolta no caso das candidatas 'laranjas' do PSL de Bolsonaro. **BBC News Brasil**. 08 out. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49980067>. Acesso em: 03 maio 2020; SOUZA, Renato. Polícia Federal indícia presidente do PSL e 3 supostas candidatas-laranjas. **Correio Braziliense**. 29 nov. 2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/11/29/interna_politica,810275/policia-federal-indicia-presidente-do-psl-e-3-supostas-candidatas-lara.shtml. Acesso em: 03 de maio 2020.

ao qual se submeteu o mestrando autor do estudo, qual seja: linha de pesquisa 1: Justiça e o paradigma da eficiência.

5.1 CONCEITO DE EFICIÊNCIA E SUA MATERIALIZAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO QUANDO DO JULGAMENTO DA ADI 5617 STF E CONSULTA N. 6011877 TSE QUANTO A DIVISÃO DO FEFC EM PROL DAS CAMPANHAS DE MULHERES

5.1.1 Eficiência no direito brasileiro e seu conceito

Um novo modelo de administração gestado quando das discussões e aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, produzido pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), cujo objetivo era tornar a administração pública brasileira mais eficiente, consoante trecho do documento:

Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços - tanto os exclusivos, que funcionam diretamente sob seu comando, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não-estatais - operem muito mais eficientemente.³⁹⁷

Como consequência ao plano diretor referido proposto no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso³⁹⁸, houve a discussão e aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 19/98. Sem ser uma novidade completa, mas sem dúvida, tornando-se um modelo que acabou por orientar novas práticas na Administração Pública brasileira, introduzindo entre outras alterações, o princípio da eficiência no rol dos princípios constitucionais, classificados na cabeça do artigo 37 da CRFB³⁹⁹, os quais são

³⁹⁷ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 10 set. 2019.

³⁹⁸ O **Governo Fernando Henrique**, também chamado **Governo FHC**, teve início com a posse da presidência por Fernando Henrique Cardoso, em 1º de janeiro de 1995, e terminado em 1º de janeiro de 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Governo_Fernando_Henrique_Cardoso. Acesso em: 24 de fev. 2020.

³⁹⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade,

norteadores da atuação da Administração Pública (em todas as suas esferas), ao lado dos demais princípios já existentes no texto da Carta Magna desde a promulgação: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Em que pese tenha ocorrido a inclusão do princípio da eficiência na Constituição brasileira somente em 1998 via EC 19/98, tal princípio, digamos, não era assim totalmente estranho ao ordenamento jurídico, pois, constante do Decreto-lei nº 200/67, ainda em vigor, cujo verbete do artigo 26, inciso III, já determinava que a Administração indireta deveria se submeter ao controle da eficiência administrativa.

Na concepção Constitucional, ainda quando do ambiente da Assembleia Nacional Constituinte, no texto original, houvera menção de forma explícita ao princípio da eficiência na Administração Pública, é o que se observa claramente com a leitura do *caput* do art. 74 e do seu inciso II⁴⁰⁰ do texto ainda em vigor e que não teve qualquer modificação até os dias atuais.

Nas palavras de Emerson Gabardo, a inclusão do princípio da eficiência, diferente dos demais princípios, levou em consideração sobretudo que:

A eficiência não possuía tal respaldo científico ou cultural enquanto categoria jurídica (ainda que já constasse de alguns textos legais europeus). Sua inclusão decorreu de uma proposição de profissionais de outras áreas do conhecimento (como Economia e Administração). Este foi um segundo motivo complicador no processo de sua recepção científica e jurisprudencial. Ocorre que, paulatinamente, o princípio passou a ser tratado pelos juristas e aplicado pelo Poder Judiciário, além de servir como fonte inspiradora de outras normas jurídicas. Apesar de falta de maturidade científica e das naturais dificuldades de sua aplicabilidade prática, o princípio da eficiência deve ser (e tem sido) compreendido com igual natureza jurídica, hierarquia normativa e densidade axiológica que os demais princípios da Administração Pública brasileira.⁴⁰¹

Saliente-se, para alguns autores a inclusão do princípio da eficiência no rol taxativo dos princípios da Administração Pública na Constituição brasileira não trouxe tanta novidade assim, é o que defende Lucia Valle Figueiredo. Para a referida autora essa

publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

⁴⁰⁰ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

...

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, **quanto à eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

⁴⁰¹ GABARDO, Emerson. Princípio da Eficiência. In: NUNES JR., Vidal Serrano et al. (Coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, tomo II (recurso eletrônico): Direito Administrativo e Constitucional, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

inclusão somente reafirma a necessidade de que o Estado observe certos pressupostos que reforçam seu compromisso com a correção e competência em sua atuação, tendo como escopo não apenas o cumprimento de aspectos legais, mas considerando, sobretudo, os resultados alcançados.⁴⁰²

Defendem Samantha Meyer-Pflug e Mônica Bonetti Couto⁴⁰³, que se deve mencionar o princípio da eficiência administrativa inserido no art. 37 da CF pela EC 19/98 como um embrião da mais recente inclusão da cláusula da duração razoável do processo⁴⁰⁴.

Essa necessidade, de ter uma duração razoável do processo decorre ainda dos anseios de uma sociedade dinâmica, centrada na tecnologia da informação, cuja maioria das relações ocorre em tempo real. A Coletividade não concebe que no mundo moderno, em que é possível enviar informações de uma parte a outra do planeta de forma instantânea, os problemas que o Poder Judiciário (como um todo) e a própria Justiça Eleitoral enfrentam não permitam que o processo atinja sua finalidade num tempo razoável.

Neste aspecto, de se ligar os princípios da eficiência com a da razoável duração do processo, tem-se como de extrema relevância, tanto que será abordado no último item deste capítulo para demonstrar o quanto a eficiência na prestação jurisdicional, bem como a movimentação dos processos em curso acabam por dar um alcance maior ao Poder Judiciário Eleitoral, já que perpassa pela necessidade de uma tramitação eficiente dentro das campanhas eleitorais, do financiamento inerente a elas com vistas ao equilíbrio de forças ou o resguardo do *status quo*, quando houver qualquer tipo de abuso, fraude ou corrupção eleitoral.

Deve-se ter consciência de que o princípio da eficiência, apesar de erigido a mandamento constitucional, não pode ser vislumbrado como panaceia para transformar situações dentro da Administração Pública aí se incluindo o Poder Judiciário Eleitoral,

⁴⁰² FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 63.

⁴⁰³ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro e COUTO, Mônica Bonetti. Poder Judiciário, justiça e eficiência: caminhos e descaminhos rumo à justiça efetiva. **Revista de Doutrina - TRF 4ª Região**, n. 63, dez. 2014. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/85589/poder_judiciario_justica_couto.pdf. Acesso em: 14 fev. 2020.

⁴⁰⁴ LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

aliás, neste sentido, já advertiu Filipe Lizardo⁴⁰⁵:

Em que pese a doutrina administrativista sobrecarregar muitas vezes o princípio da eficiência de “expectativas e anátemas”, atribuindo-lhe aptidões muitas vezes incompatíveis com os demais princípios constitucionais conferidos à atuação administrativa, ou caracterizando sua positivação na Constituição como uma vitória da ideologia neoliberal, o que representaria um perigoso retrocesso, nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente. A boa gestão da coisa pública é inerente ao exercício de qualquer função administrativa, que em uma democracia representativa não pode ser exercida de acordo com os caprichos ou arbítrio do administrador, sendo ínsito à atividade administrativa o impedimento à atuação negligente ou ineficiente do administrador. É natural a exigência, no contexto de um regime republicano, que a atuação do administrador ocorra observando a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.⁴⁰⁶

Dessa forma, embora instituído e elevado à patamar Constitucional o princípio da eficiência, pode-se dizer que a doutrina não chegou a um consenso quanto ao seu caráter norteador dentro do direito brasileiro, chegando por vezes a reduzi-lo a princípio da finalidade, em outros momentos, criticando sua fixação no texto constitucional como um dos cinco princípios da Administração Pública.

Quanto ao conceito de Eficiência, se enquadra na condição dos conceitos jurídicos indeterminados, daqueles abertos, não tendo um conceito pré-definido que expresse qual o sentido lógico ou jurídico.⁴⁰⁷ Dessa forma, o conceito de eficiência depende do espectro pelo qual é visto, aliado a uma outra ciência, perspectiva da economia, da sociologia, da administração ou do direito, não sendo recomendável adotar-se um padrão único no sentido de deliberar o que vem a ser eficiência, dependendo do parâmetro convencionalizado por cada um dos ramos da ciência ao qual será atrelado.

Neste estudo, será adotado como parâmetro a conceituação jurídica do termo eficiência, em especial aqueles apontados pelos doutrinadores do ramo do Direito Administrativo, edificado do princípio da eficiência expresso no art. 37 da CRFB.

Antes de conceituar eficiência, porém, deve-se demonstrar a diferença entre esta e o conceito de eficácia, porquanto, entendidos como palavras análogas, quando na verdade não o são, havendo bastante diferença entre elas.

⁴⁰⁵ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**. Ano 51, n. 2, Abr-Jun 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>. Acesso em: 20 abr. 2020.

⁴⁰⁷ MODESTO, loc. Cit.

Definição bem esclarecedora foi cunhada por Renato Lopes Becho, “eficácia está mais para atos ou fatos, enquanto eficiência está para pessoas (físicas ou jurídicas), mas mantendo-se a ideia da obtenção dos efeitos desejados, de cumprimento de metas”.⁴⁰⁸

Nessa mesma concepção visando diferenciar eficácia de eficiência, Peter Drucker propôs o julgamento do desempenho de um administrador através de dois critérios: eficácia – capacidade de fazer as coisas ‘certas’ – e eficiência – a capacidade de fazer as coisas ‘certo’. Segundo Drucker, a eficácia é o mais importante, pois nenhum nível de eficiência, por maior que seja, irá compensar a escolha dos objetivos errados.⁴⁰⁹

Segundo Idalberto Chiavenato:

[...]Eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. [...] A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível [...]. À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis)".

Sobre essa diferença entre eficácia e eficiência na prática para o Poder Judiciário, vale lembrar o que anotou a Juíza e ex-integrante do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, Vera Lúcia Feil Ponciano:

Aplicando essas lições na gestão do processo judicial podemos extrair um exemplo: quando o juiz profere uma sentença dentro do prazo legal/razoável, ele foi eficiente, pois fez "certo a coisa". Contudo, isso basta? É suficiente cumprir prazos para que se possa falar em fazer justiça de fato? Não, é preciso também que o juiz atue com eficácia, principalmente quando se exige maior reflexão sobre o caso, fazendo "a coisa certa", proferindo uma sentença fundamentada, adequada, justa, que analise as peculiaridades do caso concreto. Assim, o ideal é "fazer certo a coisa certa" (eficiência e eficácia reunidas).⁴¹⁰

⁴⁰⁸ BECHO, Renato Lopes. Princípio da Eficiência na Administração Pública. **Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo: NDJ, julho 1999, p. 439.

⁴⁰⁹ STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice Hall, 1995. p. 136-239.

⁴¹⁰ PONCIANO, Vera Lúcia Feil. **O controle da morosidade do judiciário: eficiência só não basta**. TRE-PR, 31 jul. 2015. Disponível em: <http://www.tre-pr.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/artigos/o-controle-da-morosidade-do-judiciario-eficiencia-so-nao-basta>. Acesso em: 04 maio 2020.

Quanto ao princípio da Eficiência, aduz Paulo Modesto, mais do que a simples exigência de economicidade ou mesmo de eficácia no comportamento administrativo. Para este autor a eficácia deve ser entendida como a aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados pretendidos, ou seja, a eficácia relaciona-se de uma parte à busca dos “resultados possíveis ou reais da atividade” e, de outra, com os objetivos pretendidos. A eficiência por sua vez, “pressupõe a eficácia do agir administrativo, mas não se limita a isto. A eficácia é, juridicamente, um *prius* da eficiência”.⁴¹¹

De acordo com Odete Medauar, o termo eficiência relaciona-se à ideia de ação para produzir resultado de modo rápido e preciso, nas palavras da autora:

Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se à lentidão, a descaso, à negligência, à omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções.⁴¹²

Para Hely Lopes Meirelles, quando abordou eficiência como um dos deveres da Administração Pública, relacionando-o com o dever de boa administração da doutrina italiana, segundo o qual se impõe a todo agente público realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, segundo esse autor o princípio da eficiência:

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

[...]

Esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ‘dever de boa administração’ da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Decreto-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100).⁴¹³

⁴¹¹ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Ano 5, n. 2, Abr-Jun 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>. Acesso em: 19 fev. 2020.

⁴¹² MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 127.

⁴¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 102.

Ainda nesta esteira, deve ser considerado o conceito do princípio da eficiência erigido pelo Ministro Alexandre de Moraes:

Assim, *princípio da eficiência* é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.⁴¹⁴

Dentro desta multiplicidade de conceitos, imperioso transcrever o trazido por Celso Antônio Bandeira de Mello:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração'.⁴¹⁵

Maria Sylvia Zanella di Pietro analisa o princípio da eficiência a partir da atuação do agente público e também considerando a organização e estruturação da Administração Pública:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.⁴¹⁶

Ressalta a autora que o princípio da eficiência se agrega aos demais princípios impostos à Administração, não podendo haver sobreposição entre nenhum deles, em

⁴¹⁴ MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1999, p. 30.

⁴¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 92.

⁴¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 155.

especial em relação ao princípio da legalidade, que deve ser sempre resguardado, sob pena de “sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”.⁴¹⁷

Do que enumerado, é possível concordar quanto ser a eficiência algo mais do que desejável, bem como fazer parte do princípio da boa administração. Todavia, o princípio da eficiência deve ser visto como princípio de atuação sobre o ato discricionário de natureza semelhante aos princípios da racionalidade e moralidade (também provindos do princípio da boa administração), porém todos são aplicados diferentemente sobre o ato administrativo e, por isso, são diferentes entre si. E outro motivo a embalar pela crença da sua existência como princípio específico (que também é um dever como todos os outros princípios da administração pública) é o reconhecimento de toda uma massa de doutrinadores e também da própria jurisprudência que tem pronunciamentos sobre o assunto desde 1954⁴¹⁸.

Não se pode olvidar que o princípio da eficiência exige da Administração que os serviços públicos sejam prestados de forma adequada, todavia, a eficiência que se pretende da Administração não pode ser misturada com aquela própria das organizações privadas, não podendo ser encarada como um princípio absoluto em face dos demais. O princípio da legalidade deve ser sempre observado para que se atinja a eficiência prevista pela Constituição, ou seja, o princípio da eficiência é sempre suscetível de ser alcançado conforme o ordenamento jurídico, nesse sentido aponta Di Pietro ao citar os ensinamentos de Jéus Leguina Villa, segundo o qual o princípio da legalidade deve ser sempre resguardado e, em nenhum caso, pode ser ludibriado quando sua inadequação às necessidades presentes constituir obstáculo para a gestão eficiente dos interesses gerais, uma vez que nunca se poderá justificar a atuação administrativa contrária ao direito.⁴¹⁹

Paulo Modesto sintetiza o conceito do princípio da eficiência nos seguintes termos:

Diante do que vem sendo dito, pode-se definir o princípio da eficiência como: a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das

⁴¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 156.

⁴¹⁸ BRASIL. Recurso de Mandado de Segurança nº. 2201. Pleno do STF, Rel. Min. Abner de Vasconcelos. Diário da Justiça da União de 22 de julho de 1954.

⁴¹⁹ VILLA, Jéus Leguina (1995 apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 156).

finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público.⁴²⁰

Para o autor, a imposição de atuação eficiente à Administração, sob o prisma jurídico, refere-se a duas dimensões da atividade administrativa que são indissociáveis: (i) dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios e (ii) dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública.

Assim, para fins jurídicos, a eficiência não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins desejados, não se tratando de uma simples otimização de meios, como é comum na conceituação de economistas e administradores, mas relaciona-se também com a qualidade final do agir, sendo equivocado pensar que apenas os entes privados possam assegurar e impor padrões de eficiência nos serviços oferecidos. No regime de direito público mudam a natureza dos resultados pretendidos e a forma de realização da atividade, “mas a necessidade de otimização ou obtenção da excelência no desempenho da atividade continua a ser um valor fundamental e um requisito da validade jurídica da atuação da administração.”⁴²¹

Portanto, na busca de identificar o conceito do princípio da eficiência da Administração Pública é possível diferenciar e solucionar alguns equívocos envolvendo aquele princípio com os princípios da moralidade e razoabilidade dos atos administrativos. Embora os três princípios devam sempre ser aplicados simultaneamente e comporem um sobreprincípio, o do *bom administrador*, o princípio da moralidade é relacionado à probidade e boa-fé administrativa e o princípio da razoabilidade é tangente à congruência dos atos administrativos. Não havendo, desta forma, razões para confundir tais conceitos com o do princípio da eficiência da Administração Pública.

⁴²⁰ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**. Ano 51, n. 2, Abr-Jun 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>. Acesso em: 20 abr. 2020, p. 114.

⁴²¹ MODESTO, loc. Cit.

5.1.2 Eficiência materializada pelo Poder Judiciário quando do julgamento da ADI 5617 STF e Consulta n. 6011877 TSE quanto a divisão do FEFC em prol das campanhas de mulheres

Antes de se debruçar especificamente quanto a análise das decisões referenciadas das duas Cortes Superiores: STF e TSE, ainda que não seja objeto do presente estudo, mostra-se forçoso perfilhar o caminho árduo que as mulheres têm tido para reconhecimento do direito ao voto e mais recentemente do direito a igualdade de condições para fomentar e participar de campanhas eleitorais, portanto, devendo ser lembrado que só através de muita batalha foi que a mulher pôde, não de forma plena ainda, galgar espaço no cenário político nos dias atuais, certamente há obstáculos a serem transpostos, mas como dito, esse não é o objeto do nosso estudo, daí porque falaremos perfunctoriamente sobre a temática.

O movimento de mulheres dos anos 1970 no Brasil é, de regra, apontado como marco do feminismo brasileiro. Contudo, muito antes disso, muitas mulheres já se dispunham a lutar por seus direitos e oferecer resistências à suposta hegemonia e consequente dominação do homem. Fabiana Severi afirma⁴²²:

Mulheres indígenas, negras, quilombolas, operárias, intelectuais, educadoras, operárias, religiosas, costureiras, camponesas emigrantes reagiram à violência e engendraram múltiplas coalizões transversais e solidariedades flexíveis contra as diversas matizes de dominação. Dandara dos Palmares, Maria Filipa de Oliveira, Luísa Mahin, Clara Camarão, Maria Firmina dos Reis e Eva Maria do Bonsucesso, por exemplo, são nomes de lideranças negras e indígenas que expressam as várias formas de organizações de mulheres, muito anteriores ao século XX, contra a violência colonial e escravidão. Também no início do século XX, dentre as camadas populares, mulheres operárias da indústria têxtil da época estiveram engajadas em lutas sindicais por melhores condições de trabalho [...] Outras mulheres de camadas populares e médias, na mesma época, organizaram-se em partidos políticos, em associações, em manifestações operárias e em jornais, buscando discutir formas de ampliação da cidadania feminina, sobretudo no que diz respeito aos direitos políticos, direitos trabalhistas e educação.

Por outro lado, os movimentos sufragistas ganharam força na América Latina e Europa no final do Século XIX e, já na década de 1920, também ganharam força no Brasil. Fabiana Severi aduz que antes mesmo da mudança legislativa em 1934, que estendeu às

⁴²² SEVERI, Fabiana Cristina. **Lei Maria da Penha e o projeto jurídico feminista brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 95.

mulheres o direito ao sufrágio, “algumas mulheres tentaram realizar seu alistamento eleitoral, apoiadas no argumento de que o artigo 70 da Constituição Republicana de 1891, ao referir-se a ‘todos os cidadãos’, estava empregando o gênero masculino como sinônimo universal (homens e mulheres).”⁴²³

E continua Fabiana Severi explicitando que essa disputa aconteceu há quase um século, colocando em evidência que desde muito tempo as mulheres têm buscado explicitar que o direito não diz respeito à construção argumentativa pautada na objetividade e na imparcialidade, mas na institucionalização do que deve ser considerado como legítimo ou ilegítimo, aceitável ou inaceitável, natural ou não, no âmbito das relações de gênero.⁴²⁴

Ademais, com o Código Eleitoral de 1932, o direito ao voto foi garantido às mulheres, com algumas restrições, pois apenas as casadas que obtivessem autorização dos maridos ou as mulheres solteiras e viúvas que tivessem renda própria poderiam se alistar como eleitoras⁴²⁵.

Em 1934, foi eleita Carlota Pereira de Queiróz, primeira Deputada Federal brasileira, integrante da Assembleia Constituinte dos anos seguintes⁴²⁶. O sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, ao referenciar o Dia Internacional da Igualdade Feminina e fazer alusão à luta das mulheres, em 26 de agosto de 2019, asseverou:

Pelos exemplos, percebe-se que o caminho trilhado não foi fácil. Porém, a perseverança de algumas pioneiras permitiu que muitas outras mulheres pudessem ocupar espaços que são seus por direito na vida política do país.⁴²⁷

É dessa luta que se trata até se chegar à legislação eleitoral que prevê a cota de gênero, qual seja: o art. 10, §3º, da LE. Portanto, não há como falar em análise da legislação em vigor sem que se tenha em mente a sua motivação, para garantir a não-violência de gênero contra a mulher pela desigualdade e discriminação em todas as searas,

⁴²³ Ibid., p. 96.

⁴²⁴ SEVERI, Fabiana Cristina. **Lei Maria da Penha e o projeto jurídico feminista brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 101.

⁴²⁵ CABRAL, João C. da Rocha. Código eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil: 1932. (Decreto no 21.076, de fevereiro de 1932). 2004. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo_eleitoral_1932.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

⁴²⁶ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Memória de pioneiras do processo democrático brasileiro é lembrada pelo TSE no Dia Internacional da Igualdade Feminina. 26 ago. 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Agosto/memoria-de-pioneiras-do-processo-democratico-brasileiro-e-lembrada-pelo-tse-no-dia-internacional-da-igualdade-feminina>. Acesso em: 10 fev. 2020.

⁴²⁷ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, loc. Cit.

inclusive na política. Antes mesmo da legislação eleitoral pátria tratar do assunto, o Brasil já se via obrigado a buscar formas de impedir a discriminação e reduzir a desigualdade de gênero entre homens e mulheres por força de Convenções Internacionais.

Luiz Alberto David Araújo, ao tratar dos Aspectos Constitucionais, na obra *Manual dos Direitos da Mulher*, assevera que a Emenda Constitucional nº 45/2005 cuidou de permitir que os tratados de direitos humanos, se aprovados na forma do §3º, do art. 5º, tivessem equivalência à Emenda Constitucional⁴²⁸

Por outro lado, a respeito da necessária intervenção para garantia da igualdade, deve-se lembrar o teor da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW)⁴²⁹, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 18 de dezembro de 1979, em vigor em 03 de setembro de 1981, foi promulgada pelo Presidente João Batista Figueiredo pelo Decreto n. 89.460, de 20 de março de 1984, ratificada integralmente 10 anos depois, e promulgada pelo Decreto n. 4.377/2002.

A CEDAW é conhecida como a Convenção da Mulher e também como sendo a Carta Magna dos Direitos Humanos das Mulheres⁴³⁰. Logo no início, na parte introdutória, placita:

Preocupados, contudo, com o fato de que, apesar destes diversos instrumentos, a mulher continue sendo objeto de grandes discriminações, lembrando que a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana, dificulta a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural de seu país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço a seu país e à humanidade.

Veja-se, que desde há muito o Brasil se obrigou, porquanto Estado-parte que ratificou os termos da Convenção da Mulher⁴³¹, a não só adotar medidas legislativas

⁴²⁸ ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Manual de Direitos da Mulher**. Coord. Carolina Valença Ferraz et al. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 27.

⁴²⁹ Do inglês: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

⁴³⁰ COMPROMISSO E ATITUDE. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979) – promulgada pelo Decreto nº 89.460, de 20/03/1984. 16 ago. 2012. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/convencao-sobre-a-eliminacao-de-todas-as-formas-de-discriminacao-contr-a-mulher-cedaw-1979/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁴³¹ Nos seus arts. 1º e 2º, obriga os Estados-partes da seguinte forma: Artigo 1º Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher independentemente de seu estado civil com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos: político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo. Artigo 2º Os Estados-parte condenam a discriminação contra a mulher em

adequadas, mas também a primar para que a mulher não seja discriminada por qualquer pessoa, organização ou empresa. Obrigou-se, mais, a garantir às mulheres o exercício e gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais em igualdade de condições com os homens e a tomar medidas que garantam a não-discriminação para que venha a ser elegível, nos termos dos art. 3º e 7º.⁴³²

De certo que o Brasil não vem cumprindo a sua obrigação com o gênero feminino, em que pese elas serem maior quantidade tanto de habitantes, quanto de eleitoras⁴³³. Assim, diante do que já foi delineado nos capítulos anteriores, necessário que o Poder Judiciário faça valer direitos comezinhos, ainda que não se aplauda, como já comentado alhures, do ativismo judicial de forma deliberada ou da judicialização da política.

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves inquieto com a pífia participação da mulher na política lembra:

[...] que parte significativa dos recursos que sustentam partidos políticos e campanhas eleitorais vêm do erário. São recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas, bem como o custeio da propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão. O emprego desses recursos da sociedade não pode ser feito da maneira discriminatória e excludente como atualmente se faz.⁴³⁴

todas as suas formas, concordam em seguir, por todos os meios apropriados e sem dilações, uma política destinada a eliminar a discriminação contra a mulher, e com tal objetivo se comprometem a: a) Consagrar, se ainda não o tiverem feito, em suas constituições nacionais ou em outra legislação apropriada, o princípio da igualdade do homem e da mulher e assegurar por lei outros meios apropriados à realização prática desse princípio; b) Adotar medidas adequadas, legislativas e de outro caráter, com as sanções cabíveis e que proibam toda discriminação contra a mulher; c) Estabelecer a proteção jurídica dos direitos da mulher numa base de igualdade com os do homem e garantir, por meio dos tribunais nacionais competentes e de outras instituições públicas, a proteção efetiva da mulher contra todo ato de discriminação; d) Abster-se de incorrer em todo ato ou prática de discriminação contra a mulher e zelar para que as autoridades e instituições públicas atuem em conformidade com esta obrigação; e) Tomar as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher praticada por qualquer pessoa, organização ou empresa; f) Adotar todas as medidas adequadas, inclusive de caráter legislativo, para modificar ou derrogar leis, regulamentos, usos e práticas que constituam discriminação contra a mulher; g) Derrogar todas as disposições penais nacionais que constituam discriminação contra a mulher.

⁴³² Artigo 3º Os Estados-parte tomarão em todas as esferas e, em particular, nas esferas política, social, econômica e cultural, todas as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para assegurar o pleno desenvolvimento e progresso da mulher, com o objetivo de garantir-lhe o exercício e gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais em igualdade de condições com o homem.

Artigo 7º Os Estados-parte tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito a: a) Votar em todas as eleições e referendos públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas; b) Participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais; c) Participar em organizações e associações não governamentais que se ocupem da vida e política do país.

⁴³³ COELHO, Gabriela. Mulheres são maioria do eleitorado nas eleições 2018. Consultor Jurídico – ConJur, 7 out. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-07/mulheres-sao-maioria-eleitorado-eleicoes-2018>. Acesso em: 11 fev. 2018.

⁴³⁴ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 357.

Visando equalizar essas diferenças reclamadas pelo Membro do Ministério Público Federal Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, notadamente as existentes entre as divisões de valores advindo do Fundo Eleitoral, FEFC e tempo de TV (Horário Eleitoral Gratuito - HEG) para mulheres, foi que o STF julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, cujo objeto foi a busca de reafirmação de igualdade de gênero e cumprimento de percentual mínimo de distribuição do FEFC e tempo de TV para as candidatas, ficando assim ementado o julgado, naquilo que interessa ao estudo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL RELATOR: MIN. EDSON FACHIN REQTE.: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

EMENTA: ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA ACÇÃO. [...]

3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres.

4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três ” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, §3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção.⁴³⁵

Analisando referida decisão, pode ser pontuado que o STF tem por fundamento os percentuais delineados do §3º do artigo 10 da LE, ainda que reafirmando a autonomia partidária (do art. 17 da CFRB), entendeu por fazer interpretação conforme para aduzir que os partidos políticos deveriam primar pelo cumprimento do direito fundamental para não discriminar mulheres e nesse prisma deu efetividade aos percentuais mínimos para que fossem respeitados tanto no que dizia respeito aos valores provenientes do Fundo

⁴³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 5617-DF, Rel. Min. Edson Fachin, DJE nº 211, de 02/10/2018. (Grifos nossos).

Partidário, Fundo Especial de Financiamento de Campanha, bem como do tempo de TV para as candidaturas femininas.

Mas no ano de 2018 as decisões em favor da observância de uma divisão mais justa de valores para fomentar as candidaturas femininas não ficaram só no âmbito da Suprema Corte brasileira. O Tribunal Superior Eleitoral, sob o argumento de delinear uma melhor divisão de recursos para as mulheres, conheceu de consulta apresentada (somente por senadoras e deputadas federais), avançando ainda mais sobre o tema de divisão dos valores dos fundos e tempo de TV, e nesta paradigmática decisão, a Corte Eleitoral aduziu em suma que o percentual destinado às mulheres não seriam somente os 30% tratados pela Lei das Eleições e conforme tinha decidido o STF na ADI 5617, mas sim, o percentual efetivamente preenchido por cada gênero quando da apresentação da nominata.

Portanto, a partir da decisão do STF, em controle concentrado, julgamento análogo como dito foi levado a efeito pelo TSE. Na prática, se um partido apresentasse uma nominata com 40% de mulheres, elas teriam direito aos mesmos 40% referentes ao FEFC e ao tempo de TV, conforme ementa da Consulta nº 0600252-18.2018:

CONSULTA Nº 0600252-18.2018.6.00.0000 (PJe) - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL Relatora: Ministra Rosa Weber Consulente: Vanessa Grazziotin e outras Advogados da Consulente: Luciana Christina Guimarães Lóssio e outros CONSULTA. SENADORAS E DEPUTADAS FEDERAIS. INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. **DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) E DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TV.** PROPORCIONALIDADE. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. **MÍNIMO LEGAL DE 30% DE CANDIDATURAS POR GÊNERO. APLICABILIDADE. FUNDAMENTOS. ADI 5617. STF. EFICÁCIA TRANSCENDENTE. PAPEL INSTITUCIONAL DA JUSTIÇA ELEITORAL. PROTAGONISMO. PRÁTICAS AFIRMATIVAS. FORTALECIMENTO. DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS. QUESITOS RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE**⁴³⁶.

⁴³⁶ Do objeto da presente consulta

1. Trata-se de consulta formulada nos seguintes termos:

1.1 "Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de recursos destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97?"

1.2 "Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?"

1.3 "Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, prevista nos artigos 47 e seguintes, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97?"

Consoante se verifica dos dois casos recentes, houve a necessidade da intervenção do Poder Judiciário para garantir o que as leis já asseguram em seu bojo, determinou que os partidos devem observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero nos termos do art. 10, §3º, da Lei das Eleições, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção.

Marilda Silveira bem definiu sobre o teor de ambas decisões do STF e TSE:

Recente decisão do STF na ADI 5717 e na Consulta 252-1822 pretendeu alterar esse cenário a partir das eleições de 2018. O STF decidiu que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deveria ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres e o TSE estendeu a decisão para o fundo especial de campanha.

Ademais, as duas decisões, além de influenciarem diretamente na divisão de recursos para as campanhas femininas nas eleições de 2018, também vieram como marco para serem aplicadas às eleições municipais de 2020, já que referidas decisões influenciaram na redação dos §§ 4º a 6º do art. 17 da Resolução TSE nº 23.609/2019⁴³⁷.

11. Se a distribuição do Fundo Partidário deve resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero, consoante decidiu a Suprema Corte ao julgamento da ADI 5617, com maior razão a aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) - cuja vocação é, exclusivamente, o custeio das eleições - há de seguir a mesma diretriz.

12. No tocante ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, consabido não haver disposição normativa expressa que balize a sua distribuição em termos de percentual de gênero. A despeito disso, a carência de regramento normativo que imponha a observância dos patamares mínimos previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão não obstaculiza interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a sua implementação.

14. Aplica-se, no ponto, a mesma *ratio decidendi* adotada pela Suprema Corte na ADI 5617, com prevalência ao direito à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e à igualdade de gênero (art. 5º, caput, da CF).

Conclusão

Consulta respondida afirmativamente, nos seguintes termos: a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção.

⁴³⁷ § 4º Os partidos políticos devem destinar no mínimo 30% (trinta por cento) do montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para aplicação nas campanhas de suas candidatas.

§ 5º Havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) deve ser aplicado no financiamento das campanhas de candidatas na mesma proporção.

§ 6º A verba oriunda da reserva de recursos do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas (FEFC) destinada ao custeio das candidaturas femininas deve ser aplicada pela candidata no interesse de sua

Deve ser pontuado que apesar dos avanços para o equilíbrio das candidaturas femininas implementados através de entendimentos judiciais, o Brasil não escapou à trajetória tradicional das democracias ocidentais: embora boa parte do aparato jurídico formal tenha reconhecido a igualdade entre homens e mulheres, na prática, a realidade social ainda é marcada por discriminações de todo tipo, sobretudo a de gênero e dentro do campo onde se deveria ter a maior paridade possível, que é o jogo político.

Lembre-se que a ideia de igualdade entre os candidatos, segundo Óscar Sánchez Muñoz: “pode ser compreendida a partir de um princípio de não discriminação, de cunho liberal, ou a partir da exigência de uma intervenção estatal que assegure um equilíbrio.”⁴³⁸.

Para o autor, essa segunda visão pressupõe uma concepção, a partir de uma decisão política coerente com o sistema constitucional, de fatores relevantes e de fatores irrelevantes para a obtenção de um mandato eletivo. Ainda segundo Óscar Sánchez Muñoz, o fundamento da classificação dos fatores deve relacionar-se ao papel que eles exercem na autenticidade da participação política dos cidadãos.⁴³⁹ Para o autor, o sistema brasileiro se aproxima mais dessa segunda leitura.

Dessa forma, não se trata de conceder às candidatas mulheres vantagens ora negadas aos homens, mas de dar a elas o mesmo tratamento que eles já recebem há muito tempo.

E é exatamente nesta esteira que o Poder Judiciário Eleitoral demonstra vanguarda na medida em que entendeu as dificuldades para participação das mulheres na política, em especial quanto ao financiamento eleitoral, não olvidando que essas candidaturas são permeadas ainda de diversos outros desafios, como a falta de apoio no bojo dos partidos políticos, o que se verifica quando, v.g. veem-se os baixos índices de indicação de candidatas para concorrer a cargos eletivos majoritários e o pouco espaço que lhes é conferido nas propagandas políticas.

campanha ou de outras campanhas femininas, sendo ilícito o seu emprego, no todo ou em parte, exclusivamente para financiar candidaturas masculinas.

§ 7º O disposto no § 6º deste artigo não impede: o pagamento de despesas comuns com candidatos do gênero masculino; a transferência ao órgão partidário de verbas destinadas ao custeio da sua cota-parte em despesas coletivas; outros usos regulares dos recursos provenientes da cota de gênero; desde que, em todos os casos, haja benefício para campanhas femininas.

⁴³⁸ MUÑOZ, Óscar Sanches, **La igualdad de oportunidades em las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. p. 12-15.

⁴³⁹ SÁNCHEZ-MUÑOZ, loc. Cit.

Marilda de Paula Silveira, realçando a dificuldade das candidaturas femininas pontua:

Verifica-se, portanto, que as barreias à participação feminina na política possuem diferentes ordens, perpassando questões i) sistêmicas, tendo em vista a escassez de espaços a serem ocupados; ii) culturais, eis que ainda vivemos sob uma sociedade altamente patriarcal, em que a prescrição de papéis sociais não favorece a ocupação de espaços de poder pelas mulheres e iii) institucionais, conforme se verifica pela falta de espaço conferido às mulheres no seio das instituições que compõem o sistema político do país.⁴⁴⁰

Neste aspecto, acredita-se que o Poder Judiciário bem andou, alcançando o primado do princípio da eficiência quando conseguiu reafirmar no ano das eleições em 2018, através dos casos citados julgados pelo STF e TSE e mais atualmente, através de norma secundária aplicável às eleições municipais de 2020 (Resolução TSE nº 23.609/2019), o direito da imperiosa e justa divisão de valores do FEFC e tempo de TV para as mulheres.

Como foi notado, vem em boa hora manifestações judiciais como tais, já que é bem recente a implantação de mecanismos que buscam romper a desigualdade das candidaturas femininas. Apesar de as reformas eleitorais com imposição de quotas estarem previstas na Lei 9.504/1997, somente depois de 2009 e, sobretudo, com as alterações de posicionamento do Poder Judiciário Eleitoral é que se tornaram mais efetivas, já que não há solução simples para uma dificuldade tão densa e intrincada. A Eficiência trazida nessas decisões deixa evidente que qualquer supressão de ações afirmativas como tais, seria um franco anacronismo inconciliável com a vontade constitucional.

Feito um recorte da dificuldade para que as mulheres sejam candidatas e sem diminuir a importância do tema, que é bem caro ao autor deste estudo, o trabalho continua no próximo item aduzindo sobre o desvirtuamento que tem ocorrido quando da divisão de valores para o fomento das candidaturas femininas, com casos práticos e atuais e nessa perspectiva, como a Justiça Eleitoral visando aplicar de forma eficiente seu primado, tem atuado.

⁴⁴⁰ SILVEIRA, Marilda de Paula. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG**. Belo Horizonte V. 75. Jul-dez 2019, páginas 323-348. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/2041>. Acesso em: 02 maio 2020.

5.2 O DESVIRTUAMENTO NO USO E NA DIVISÃO DE VALORES DO FEFC E O FOMENTO DE CANDIDATURAS LARANJAS – NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO ELEITORAL PARA EQUILÍBRIO DE FORÇAS

Ainda com o intuito de demonstrar a eficiência do Poder Judiciário Eleitoral quando da intervenção que faz (na análise de casos concretos através de processos judiciais), em virtude da má administração de valores e/ou direcionamento de valores para homens em campanhas eleitorais, mesmo tendo mulheres candidatas na nominata, diga-se que em tempo algum se ouviu tanto a expressão “candidaturas laranjas” como nos últimos dois pleitos, em especial nos últimos dois anos, entretanto, tal expressão não é nova e a sua utilização como forma de subterfúgio já vem se acentuando nas eleições brasileiras há alguns anos e já não causa mais espanto para os profissionais militantes da seara eleitoral.

Desde as eleições municipais de 2012, com o paradigmático caso do Recurso Especial nº 1-49.2013⁴⁴¹ de José de Freitas-PI, julgado pelo TSE em agosto de 2015 (relator Min. Henrique Neves), já se conhece claramente o *modus operandi* da fraude em cota de gênero conhecida como candidaturas laranjas. A judiciosa decisão serviria de paradigma para o julgamento de futuras Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e Ações de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), nas eleições que se seguiriam (2014, 2016 e 2018).

Após a decisão de “José de Freitas” pelo TSE, aconteceu nas eleições de 2016 e sobretudo nas gerais de 2018, maior frequência de ocorrências na utilização de mulheres

⁴⁴¹ RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. CORRUPÇÃO. FRAUDE. COEFICIENTE DE GÊNERO. Não houve violação ao art. 275 do Código Eleitoral, pois o Tribunal de origem se manifestou sobre matéria prévia ao mérito da causa, assentando o não cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo com fundamento na alegação de fraude nos requerimentos de registro de candidatura. **O conceito da fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (ad. 14, § 10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. A inadmissão da AIME, na espécie, acarretaria violação ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição.** Recurso especial provido. Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar provimento ao recurso especial, determinando o retorno dos autos ao TRE do Piauí para, afastando o argumento de inviabilidade da via eleita, permitir que a ação de impugnação de mandato eletivo siga seu curso normal e legal, nos termos do voto do relator. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe 1-49.2013.6.18.0024/PI. Relator: Min. Henrique Neves. Julg.:04/08/2015. DJE 21/10/2015, páginas 25-26.

indicadas para serem candidatas somente no papel, todavia, na prática não seriam efetivamente concorrentes, sendo indicadas apenas para cumprir ao determinado no §3º do art. 10 da LE⁴⁴², referente a percentual legal e como forma de captar valores para as agremiações para depois redirecionar aos demais candidatos.

Considerando o tema, a respeito da ocorrência de uso de candidaturas femininas de forma fictícia e pela demora no TSE em enfrentar o mérito do tema no Respe nº 13.392 de Valença do Piauí – PI, divulgou-se artigo de autoria própria no portal Consultor Jurídico, tecendo algumas considerações a respeito da necessidade do julgamento mais célere da matéria sob exame na Corte Superior Eleitoral naquele momento.⁴⁴³

Acerca da terminologia “laranja”, aduz-se que ela pode ser empregada para definir alguém que assume uma função ou responsabilidade no papel, mas não de fato. Na prática, ela está apenas “emprestando” seu nome para uso em algum negócio da vida para outrem. O termo “laranja” está jungido com algo fictício e geralmente aparece quando de investigações policiais acerca de fraudes, toma-se como exemplo para a seara eleitoral contemporânea o suposto uso de candidaturas laranjas pelo PSL nas eleições de 2018 e que vem sendo alvo de investigações tanto pela Polícia Federal (PF) como pelo Ministério Público Federal Eleitoral.⁴⁴⁴

Nestes casos, quando há constatação efetiva do uso de candidaturas *cítricas* (*sic*) com intuito efetivo de burlar a determinação da cota de gênero, cujo percentual mínimo de 30% está definido em lei, a fraude eleitoral está configurada e em virtude da gravidade que o caso em si carrega, deve ser combatida de todas as formas possíveis, haja vista que tal prática atenta contra os princípios mais caros e comezinhos do sistema eleitoral e democráticos, quais sejam, a liberdade de voto, a soberania popular e a igualdade entre os candidatos, isso sem dizer do desrespeito a própria condição feminina e consequentemente da dignidade humana.

⁴⁴² § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).

⁴⁴³ LOURA JÚNIOR, Juacy dos Santos. **Julgamento de candidaturas laranjas não pode virar discurso vazio**. Consultor Jurídico, 22 maio 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-22/juacy-loura-tse-acelerar-julgamento-candidaturas-laranjas>. Acesso em: 21 fev. 2020.

⁴⁴⁴ VALADARES, João; MATTOSO, Camila; BRAGON, Ranier. Candidatura laranja do PSL vira alvo de PF, Procuradoria e Polícia Civil. **Jornal Folha de São Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/pf-abre-investigacao-e-chama-candidata-laranja-do-psl-para-depor.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2020.

Seguindo com a construção da jurisprudência sobre a ocorrência das candidaturas laranjas, em 18 de setembro de 2019, o TSE encerrou julgamento do caso paradigmático⁴⁴⁵ e desde há muito aguardado na seara eleitoral (Respe nº 19.392 de Valência do Piauí-PI), referente às eleições municipais de 2016. No caso, todos os ministros entenderam que houve a ocorrência de fraude em cota de gênero, todavia quanto a conclusão do voto (pela cassação de toda chapa ou não) prevaleceu, por maioria, o entendimento do Ministro relator Jorge Mussi. Para o magistrado, em se tratando de eleições proporcionais sem as candidaturas laranjas os partidos não teriam conseguido cumprir as exigências necessárias para participar do pleito. "Portanto, todo o conjunto de candidatos acabou sendo beneficiado", desse modo votou pela cassação de toda a chapa.

O Min. Mussi entendeu por determinar a cassação de todos os candidatos eleitos pela coligação na eleição proporcional de Valença do Piauí, sob o argumento de que mesmo aqueles que não tenham participado da fraude, mas que foram beneficiários dela de forma indireta. O Ministro enfatizou: "A fraude da cota de gênero implica a cassação de todos os candidatos registrados pelas duas coligações proporcionais. A gravidade dos fatos é incontrovertida".⁴⁴⁶

Na mesma esteira do TSE, após paradigmático julgamento, inúmeros Tribunais Regionais Eleitorais, que estavam represando o julgamento de seus casos a respeito de candidaturas laranjas, já que aguardavam ansiosamente um posicionamento da Corte Superior Eleitoral, iniciaram a pautar e decidir sobre casos análogos, cite-se o exemplo do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR)⁴⁴⁷ e Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia (TRE-RO)⁴⁴⁸, com casos de deputado estadual e federal, respectivamente.

⁴⁴⁵ COELHO, Gabriela. **Uso de candidaturas laranja leva a cassação da chapa, decide TSE**. Consultor Jurídico, 18 set. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-18/uso-candidaturas-laranja-leva-cassacao-chapa-decide-tse>. Acesso em: 21 fev. 2020.

⁴⁴⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 19392, Acórdão, Relator Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105-107.

⁴⁴⁷ PORTAL DE NOTÍCIAS G1. Deputado de Roraima é cassado por uso de candidaturas 'laranjas' em chapa do PRP com PSL. **G1 RR**, 08 out. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/10/08/deputado-de-roraima-e-cassado-por-uso-de-candidaturas-laranjas-em-chapa-do-prb-com-psl.ghtml>. Acesso em: 25 fev. 2020.

⁴⁴⁸ JORNAL RONDÔNIA. TRE-RO começa no dia 19 julgamento sobre candidaturas fictícias. **RondoNotícias**. Disponível em: <http://www.rondonoticias.com.br/noticia/politica/32021/tre-ro-comeca-no-dia-19-julgamento-sobre-candidaturas-ficticias>. Acesso em: 25 fev. 2020.

Assim sendo, não se pode dizer que já não há entendimento consolidado sobre a utilização indevida de candidaturas fictícias de mulheres apenas para burlar a obrigatoriedade de percentual de gênero contida na lei.

Conforme lembrado por Luiz Carlos dos Santos Gonçalves:

Os partidos políticos, que resistem em acolher as mulheres e não oferecem a elas chances idênticas às dos homens nas campanhas, não raro se comprazendo em lançar candidaturas fictícias, têm grande responsabilidade pela atual situação e, ao mesmo tempo, a oportunidade de mudá-la.⁴⁴⁹

E visando essa mudança, conforme narrado pelo autor, convém ressaltar para o estudo que mostra-se necessária e eficiente a intervenção do Poder Judiciário Eleitoral, já que quando instado, seja pelo partido político, pelo candidato(a) afetado(a) ou via Ministério Público Eleitoral, com objetivo de reconhecer através do devido processo legal (AIJE e AIME), no emprego de formas fraudulentas ou abusivas no uso de mulheres em campanhas eleitorais de forma fictícia, o que atinge a higidez do próprio pleito.

Sem dúvida, é o Poder Judiciário Eleitoral, quando convocado a se pronunciar, aliás, como está a ocorrer em diversos exemplos pelo Brasil afora, quanto a esse fato grave de uso de “candidaturas laranjas”. É a Justiça Eleitoral quem assegurará a concreta participação da mulher e conseqüentemente a efetiva divisão de valores do FEFC para candidaturas femininas, com a conseqüente punição de partidos e candidatos eleitos ou não, beneficiários diretos ou indiretos da utilização e uso da forma fraudulenta de mulheres em campanhas eleitorais.

Com o cuidado pela aplicação equânime de valores aos concorrentes dos pleitos eleitorais, notadamente às mulheres, a Justiça Eleitoral também demonstra que apesar da legislação de regência mostrar-se vacilante neste ponto, em alguns momentos até insuficiente, já que a efetiva determinação da aplicação correta dos valores somente adveio em virtude de decisões judiciais como as que foram verificadas neste estudo. É de notar que toda a eficiência deste Judiciário Especializado, quando faz valer o espírito da letra da lei e mais que isso quando zela pela divisão adequada dos valores advindos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de Televisão com a conseqüente punição daqueles que eventualmente ajam em desacordo com a Lei e fora dos entendimentos mais recentes das Cortes Eleitorais.

⁴⁴⁹ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**, 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 364.

5.3 MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2019 (LEIS 13.831, 13.877 E 13.878) ALGUMAS NOVIDADES PARA AS ELEIÇÕES 2020

Não se mostra nada de novo quando há aproximação do período eleitoral e o Congresso Nacional age com atuação mais enérgica e até eufórica visando alterar as regras do jogo eleitoral, sobretudo, quando se trata de eleições municipais, atualizando-se o não menos inflado arcabouço normativo eleitoral que norteará as condutas dos *players*. E deve ser dito, que o Congresso Nacional aproveita para fazer experiências no pleito mirim, para em dando certo, aplicar nas eleições gerais dali dois anos.

Soma-se a isso a integração de uma série de mudanças na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, bem como resoluções por ele emanadas que nortearão o pleito em suas especificidades.

O Ano de 2019 foi bem fértil para o Poder Legislativo na discussão, elaboração e criação de projetos de leis visando alterar o sistema eleitoral, que depois de idas e vindas, resultaram em três Leis Ordinárias que alteraram a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95), a Lei das Eleições (Lei 9.504/97) e o Código Eleitoral (Lei 4737/65).

Nessa perspectiva, decidiu-se incluir no trabalho a informação, considerada relevante, no que diz respeito as alterações legislativas levadas a efeito pelo Congresso Nacional em 2019 para aplicação nas eleições municipais de 2020, mirando naquelas mudanças atinentes ao financiamento eleitoral, que é um dos núcleos desta dissertação juntamente com a eficiência.

Assim sendo, a Lei 13.831 sancionada em maio de 2019, que promoveu as alterações tidas por alguns como inconstitucionais, não extinguiu a política de criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, mas laborou bastante para que isso pudesse vir a ocorrer, contudo, se o tivesse feito, a questão demandaria uma digressão mais profunda sobre a constitucionalidade de tamanha alteração no sistema. Como está mantida e reafirmada a política de criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, essa é a premissa fundamental para que não haja incoerência, ilegalidade e inconstitucionalidade na sua aplicação. Frise-se que o Princípio da Isonomia está previsto no *caput* do art. 5º, *caput* da CRFB, sendo que no inc. I desse mesmo dispositivo o constituinte optou por estabelecer, expressamente, uma das vertentes desse princípio, que é a igualdade de

gênero, ao dispor que "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição".

Outrossim, deve-se enfatizar que o Princípio da Isonomia em sua acepção material ou substancial exige que sejam tratados igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades. A ação afirmativa de difusão e criação de políticas para mulheres objetiva justamente dar efetividade à igualdade de fato, tendo em vista que a população feminina, durante séculos, ficou à margem do processo político-eleitoral, consoante já declinado alhures. Em verdade, por muito tempo a vida política brasileira foi totalmente comandada por homens, os únicos detentores do direito de votar e ser votado.

A norma advinda pela Lei 13.831/2019, sem sombra de dúvidas, desprestigia totalmente a ação afirmativa destinada a fomentar o envolvimento feminino na vida política do país, na medida em que impede a desaprovção das contas dos órgãos partidários que não destinaram o mínimo de 5% das verbas provenientes do Fundo Partidário em programas direcionados para essa finalidade. A questão mostra-se ainda mais grave em virtude do caráter público dos recursos que compõem o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário).

Sobre o tema e criticando de forma veemente a edição da Lei 13.831/2019, Luiz Carlos Gonçalves se manifestou:

Novas leis eleitorais costumam vir à lume nos anos ímpares – para reger as eleições que ocorrem no ano par subsequente – e, normalmente, surgem por volta de setembro. Quando são aprovadas antes disso – por exemplo, em maio – convém prestar mais atenção. É o caso da Lei 13.831 de 2019. Para adiantar a conversa, a lei trouxe duas maldades. A primeira, que tem recebido certa atenção da mídia, é a anistia dada aos partidos que descumpriram a exigência de gastar 5% dos recursos do Fundo Partidário em programas de promoção da participação política feminina. A segunda é uma interpretação muito peculiar do que se pode considerar “provisório”. Ou seja, se aquele percentual de 5% do Fundo Partidário tiver sido utilizado em campanhas femininas, haverá anistia. Nem as contas partidárias poderão ser rejeitadas, com esse fundamento, nem subsistirá a necessidade de repassar, para conta específica, o valor integral que não foi utilizado, para emprego no ano subsequente. Afinal, a lei diz: “Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação.

Ao fazê-lo, ofende a Constituição. O percentual de 5% dos recursos do Fundo Partidário, bem como a obrigação de lançar ao menos 30% de candidatas aos cargos proporcionais, se inserem numa política de ação afirmativa, tendente a minorar a histórica desigualdade de gênero na composição das casas legislativas. O Brasil ocupa posição vexatória nos “rankings” de igualdade, na

comparação com outras nações. Menos do que 15% da Câmara dos Deputados é composta por mulheres; nas assembleias legislativas e câmaras municipais, a situação ainda é pior. As razões para isso são a misoginia das estruturas partidárias e, notadamente, de suas direções. Deixadas à própria conta, essas instâncias lançam apenas candidatos homens; se lançam mulheres, é em menor número; quando lançam, não financiam. Foi preciso uma decisão do Supremo Tribunal Federal para obrigar os partidos a utilizar ao menos 30% dos recursos (de novo, públicos) em prol de suas candidatas (ADI 5.617) e outra do TSE (Consulta 0600252-18) para exigir que, do 1,7 bilhão de reais do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas Eleitorais, se respeitasse a quota-parte das mulheres.

As ações afirmativas oferecem posições de vantagem para setores que, por variadas razões, competem em desigualdade de condições. O objetivo é, portanto, a promoção da igualdade, princípio e finalidade constitucional seguidamente reiterada. Só no “caput” do artigo 5º, a igualdade é mencionada duas vezes.⁴⁵⁰

Em certa medida, o que já foi escrito no item anterior vai ao encontro no que contido no artigo de Luiz Carlos Gonçalves, em especial sobre os avanços trazidos pelas decisões judiciais do STF que determinou aos partidos utilizar ao menos 30% dos recursos públicos em favor de suas mulheres candidatas (ADI 5.617) e pelo TSE (Consulta 0600252-18) que determinou que a cifra de 1,7 bilhão de reais do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas Eleitorais relativo às eleições de 2018, fosse respeitada quando direcionada à cota de candidaturas de mulheres, inclusive, com o mesmo percentual que efetivamente tivesse de mulheres candidatas, se o percentual fosse maior que o mínimo de 30%.

Quanto à Lei 13.831/2019, é o que se mostra de mais relevante para trabalho e, portanto, deve ser mencionada.

Em 2019 foram editadas ainda as Leis 13.877/2019 e 13.878/2019, as quais trouxeram algumas alterações para produzirem seus efeitos nas eleições municipais de 2020, contudo, se comparada às minirreformas eleitorais anteriores, estas foram bastante acanhadas. As mudanças mais significativas na legislação eleitoral adentram o espectro do financiamento e gastos de campanha eleitoral. Daí porque, imperioso trazer ainda que resumidamente alguns pontos das Leis para citar no presente estudo.

⁴⁵⁰ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Exame da Lei 13.831/2019: menos dinheiro para as mulheres e o provisório que nunca se acaba. **A cachaca eleitoral**, 30 maio. Disponível em: <https://www.acachacaeleitoral.com/blog/exame-da-lei-13831-2019-menos-dinheiro-para-as-mulheres-e-o-provis%C3%B3rio-que-nunca-se-acaba>. Acesso em: 17 fev. 2020.

No que concerne às inovações no âmbito dos partidos políticos, a Lei 13.877/2019 mudou a Norma dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) para permitir a utilização de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha na contratação de serviços de consultoria contábil e advocatícia e de serviços para atuação jurisdicional em ações de controle de constitucionalidade e nos demais processos judiciais e administrativos de interesse partidário, e ainda nos litígios que envolvam candidatos do partido, eleitos ou não, relacionados exclusivamente ao processo eleitoral.

Esse ponto da lei é realmente ousado na medida em que o TSE relutava para reconhecer o trabalho da advocacia eleitoral no âmbito do contencioso judicial como um dos serviços que deveriam ser remunerados com o Fundo Partidário antes da existência do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Tanto que a mesma Lei 13.877/2019 excluiu dos limites de gastos de candidatos e partidos políticos as despesas relativas a serviços advocatícios e de contabilidade referentes a consultoria, assessoria e honorários relacionados à prestação de serviços em campanhas eleitorais e em favor destas, bem como em processo judicial decorrente de defesa de interesses de candidato ou partido político. A referida lei foi inovadora porque também excluiu esses gastos de limites que poderiam impor dificuldade ao exercício da ampla defesa dos envolvidos em processos judiciais eleitorais.

A Lei 13.877/2019, em franco choque com a novel Lei 13.831/2019 (conforme já visto, que trouxe anistia aos partidos políticos que não observaram a aplicação de recursos oriundos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres nos exercícios anteriores a 2019), deu nova redação quanto a obrigatoriedade de utilização dos recursos oriundos do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretaria da Mulher, em nível nacional, conforme percentual a ser fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% do total.

Quanto às eleições municipais de 2020, a Lei 13.878/2019 estabeleceu que o limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições para prefeito e vereador, na respectiva circunscrição, será equivalente ao limite para os respectivos cargos nas eleições de 2016, mas neste caso, será atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao

Consumidor Amplo, aferido pela Fundação IBGE ou por índice que o substituir. Quando houver segundo turno o limite de gastos de cada candidato será de 40% do limite previsto para o primeiro turno.

A mesma Lei acabou por definir o limite de autofinanciamento acrescentando o § 2º-A ao artigo 23 da Lei das Eleições para delimitar que o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer. Deveras reconhecer um grande avanço, pois, nas duas últimas eleições não havia um limite de gasto para que o candidato milionário pudesse bancar sozinho sua própria candidatura, o que ocorreu, como já descrito na introdução deste trabalho, na eleição de 2016 em relação aos Prefeitos eleitos: da cidade de São Paulo - SP, João Dória e de Porto Velho – RO, Dr. Hildon Chaves.

Com a demarcação de gasto definido em até 10% dos limites previstos para as campanhas eleitorais, diga-se que aqui não é o mesmo limite definido na lei das eleições para doação de pessoa física a candidato ou partido político, que fica adstrito a 10% de renda bruta auferida no ano anterior e informada à Receita Federal. Na novidade trazida pela lei para delimitar o autofinanciamento, o valor é de 10% do limite de gasto da Campanha de uma forma geral, mesmo que o candidato não tenha lastro financeiro para fazê-lo.

Acredita-se, portanto, que estas são as alterações mais recentes em vigor para as eleições 2020 que de alguma forma têm importância para o presente trabalho, no que toca ao ponto de financiamento eleitoral e seu mecanismo de aplicação prática para os partidos políticos e seus candidatos quando das campanhas eleitorais.

Diga-se que o breve enfoque quanto às inovações da minirreforma eleitoral em 2019, apesar de parecer destoante do tema invocado, tem relevância na medida que é possível demonstrar que o sistema de financiamento eleitoral – objeto principal do trabalho – tem sido elemento de várias reformas ao longo dos últimos anos e tais ajustes sempre tem como maior interessada, juntamente com os demais atores do processo eleitoral, a própria Justiça Eleitoral, que se coloca como um dos ramos do Poder Judiciário mais eficientes, já que a cada biênio acaba por aplicar leis, mecanismos e sistemas novos em cada eleição, em especial no presente ano, que vivenciamos a ansiosa decisão de se será ou não adiada e se adiada, quando serão as datas que o Congresso Nacional definirá.

5.4 ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO ELEITORAL: UM MODELO EFICIENTE

Conforme já visto no item que trata especificamente do conceito de eficiência na Administração Pública, referido princípio, como não poderia deixar de ser, é igualmente adotado no âmbito do Poder Judiciário Eleitoral, tanto que os Tribunais Regionais Eleitorais em vários julgados em matéria administrativa deixam claro a observância do referido princípio, podendo ser citados casos julgados por dois Tribunais Regionais Eleitorais distintos, de São Paulo e Rondônia:

PROPOSTA DE MUDANÇA DA DENOMINAÇÃO DE ZONA ELEITORAL - Alteração da atual da 346ª - Zona Eleitoral - Butantã, para 346ª - Zona Eleitoral - Morumbi - Parecer técnico da Assessoria de Planejamento Estratégico e de Eleições que opinou pelo acolhimento do pedido - Observados os requisitos e diretrizes preconizadas na resolução TSE nº 23.422/2017 - Ausência de impacto orçamentário ou alteração estrutural, logística ou nos serviços prestados pela serventia - **Melhoria da prestação jurisdicional e dos serviços eleitorais - princípio da eficiência** - Decisão a ser submetida oportunamente ao C. Tribunal Superior Eleitoral para aprovação - Pedido deferido.⁴⁵¹
(Feito não classificado nº 060179159. Relator: Juiz Mauricio Fiorito. DJE nº 34: 12/12/2019);

Mandado de segurança. Ausência de informações. Requisição nominal de servidor. Irregularidade. Posicionamento do Tribunal de Contas da União.

I - A ausência de informações da autoridade coatora em mandado de segurança não produz os efeitos da revelia.

II - As requisições às zonas eleitorais devem ser feitas sem a identificação nominal do servidor, **resguardando os princípios da impessoalidade e eficiência da Administração pública**, salvo quando manifestamente imprescindíveis.⁴⁵²

(MANDADO DE SEGURANCA n 9757, ACÓRDÃO n 111/2015 de 11/06/2015, Relator ROOSEVELT QUEIROZ COSTA, Publicação: DJE/TRE-RO - Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral, Tomo 110, Data 18/6/2015, Página 12).

Como se percebe, o princípio constitucional da eficiência passou a ser adotado como forma de melhorar a prestação do serviço administrativo no âmbito do Poder Judiciário Eleitoral. Tanto assim o é que os exemplos de julgados transcritos acima deixam evidente a subordinação da Administração Pública da Justiça Eleitoral no resguardo e cumprimento do princípio da eficiência no âmbito administrativo eleitoral.

⁴⁵¹ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Feito não classificado nº 060179159. Relator: Juiz Mauricio Fiorito. DJE nº 34: 12/12/2019, grifo nosso.

⁴⁵² BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia. Mandado de Segurança nº 9757. Relator: Desembargador Roosevelt Queiroz Costa. DJE nº 34: 18/06/2015, página 12, grifo nosso.

Que o princípio da eficiência é aplicável ao Poder Judiciário Eleitoral não se discute, haja vista que este é integrante da Administração Pública Federal. Essa conclusão leva a uma outra indagação, o Poder Judiciário Eleitoral é eficiente? Faz a entrega da prestação jurisdicional de maneira que se pode considerar que está alcançando os ditames do princípio da eficiência também para o âmbito do devido processo eleitoral?

Esses questionamentos são respondidos na medida em que se percebe que a expansão da área de atuação do Poder Judiciário eleitoral como órgão controlador e julgador da normatividade aplicada às campanhas e financiamento eleitoral, sobretudo ao interpretar a ordem jurídica vigente diante da provocação de interessados quando na modalidade consultiva deste ramo especializado do Poder Judiciário. Bem como quando de julgamentos de casos que se subsumem à lei e neste ponto, quando há além do julgamento a finalidade de revisar questões políticas, aplicando-se aquilo que já foi tratado como: “judicialização da política”, mas de algum modo o Judiciário deixando de se pronunciar.

Ademais, acerca do que já transcrito alhures o “fazer certo a coisa certa”⁴⁵³ consiste no Poder Judiciário entregar a prestação jurisdicional (despacho, decisão interlocutória, sentença, decisão monocrática e acórdão) dentro de prazo razoável, mas sobretudo de forma fundamentada, adequada e justa, a fim de solucionar de fato a controvérsia que foi trazida à apreciação deste Poder. Somente assim a gestão do processo judicial e administrativo, seja ele comum ou eleitoral, será focada nos resultados pretendidos pelo cliente (autor ou réu) e não apenas na eficiência, nos meios, métodos, procedimentos ou prazos.

Dessa forma, quando o Judiciário for eficiente e eficaz, será alcançada a “efetividade”, que é um conceito complexo e se relaciona, principalmente, com a avaliação acerca de como, de maneira adequada, uma organização cumpre sua missão, alcança seus objetivos previamente estabelecidos e se adapta a novas e constantes mudanças no ambiente.⁴⁵⁴

⁴⁵³ PONCIANO, Vera Lúcia Feil. **O controle da morosidade do judiciário: eficiência só não basta**. TER-PR, 31 jul. 2015. Disponível em: <http://www.tre-pr.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/artigos/o-controle-da-morosidade-do-judiciario-eficiencia-so-nao-basta>. Acesso em: 04 maio 2020.

⁴⁵⁴ Hannan, M.T.; Freeman, J. Obstacles to comparative studies. In: Goodman, P.S. e Pennings, J.M. (ed). **New Perspectives on Organizational Effectiveness**. San Francisco: Jossey Bass, 1977.

Quanto a matéria eleitoral, há decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral relacionadas à cláusula de barreira, verticalização das coligações dos partidos, fidelidade partidária e mais recente como já demonstrado alhures, situação da divisão do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, objetos de análise tanto pelo STF (ADI 5617) quanto pelo TSE (Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000), evidenciando, portanto, um processo de judicialização da política no Brasil com a consequente necessidade do Judiciário ter que ir além de reafirmar a democracia, em determinados momentos ser forçado, em certa medida, a interferir nos rumos das campanhas eleitorais e da própria política nacional ou regional visando manter a igualdade e isonomia do jogo político.

Nessa perspectiva de o Poder Judiciário Eleitoral em algum momento se pronunciar sobre algo necessário e que pode soar como intromissão, mas que tem a finalidade de dar maior eficiência e alcance ao processo eleitoral, essa ação deve ser analisada segundo uma ótica facilitadora do processo democrático, já que são as zonas eleitorais, os Tribunais Regionais Eleitorais e o TSE, com sua função integradora da norma, que irão responder às demandas atinentes às discussões sobre questões políticas e tão frequentes no período eleitoral.

Portanto, dentro dessa ótica, a atividade jurisdicional pode ser vista como paradigma do processo decisório, tendo em vista que a participação/interferência judicial no processo político pode engendrar processos legislativos, seja direcionando ou mesmo alterando resultados legislativos, como é o caso do resultado da ADI 5617 – STF - e da consulta 0600252-18.2018.6.00.0000 do TSE, que dispôs sobre a forma de divisão dos fundos eleitorais e tempo de TV em favor das mulheres candidatas.

Partindo dessa premissa de que se mostra recorrente a interferência do Poder Judiciário no processo político, ousar-se-á em abordar essa situação fática, considerando dados verificados a partir dos números lançados no anuário Justiça em números, relatório de atividade e trabalho que é desenvolvido e apresentado a toda sociedade pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desde o ano de 2004⁴⁵⁵ e uma decisão judicial no âmbito eleitoral de grande repercussão nacional referente aos processos (AIJE) que culminaram

⁴⁵⁵ Principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, anualmente, desde 2004, o Relatório Justiça em Números divulga a realidade dos tribunais brasileiros, com muitos detalhamentos da estrutura e litigiosidade, além dos indicadores e das análises essenciais para subsidiar a Gestão Judiciária brasileira. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/> Acesso em: 05 Abril 2020.

na cassação do mandato da Senadora Selma Arruda (PODE-MT) em julho de 2019 pelo Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso (TRE-MT)⁴⁵⁶ e via Recurso Ordinário em Dezembro de 2019 no Tribunal Superior Eleitoral⁴⁵⁷.

Assim sendo, antes de trazer à baila os números que tendem a reforçar a ideia da eficiência da Justiça Eleitoral em todo o sistema de Justiça brasileiro, no que diz respeito a prestação jurisdicional e a caminhada dos processos eleitorais, deve ser apresentado em forma de infográfico QR CODE contendo toda a estrutura do Poder Judiciário Brasileiro, como mostrado na Figura 01 a seguir.

Figura 01 - QR-CODE para Infográfico Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça

Neste tópico são apresentados, na forma de infográficos, os principais indicadores para o Poder Judiciário e por segmentos de justiça, proporcionando uma visão geral dos recursos orçamentários e humanos, dos indicadores de litigiosidade, dos tempos médios dos processos e das demandas mais recorrentes segundo classe e assunto. Para a visualização de cada tribunal, basta utilizar o QR-code abaixo para acessar os painéis do "Justiça em Números" e selecionar a unidade desejada.



http://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT

Fonte: QR-CODE copiado da revista do Conselho Nacional de Justiça: Justiça em Números, relativo ao resumo do quadro dos Tribunais da Justiça brasileira no exercício de 2019.⁴⁵⁸

Dentro do que consta da estrutura de todo o Poder Judiciário e, não obstante ser o pensamento jurídico brasileiro marcadamente positivista e privatista, com a defesa de uma concepção menos participativa, torna-se imperioso demonstrar através de números estatísticos e constatar de forma científica que a Justiça Eleitoral brasileira é aquela, de

⁴⁵⁶ PORTAL DE NOTÍCIAS G1. TRE-MT mantém, por unanimidade, cassação da senadora Selma Arruda. G1 MT, 25 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2019/07/25/tre-mt-mantem-por-unanimidade-cassacao-da-senadora-selma-arruda.ghtml> Acesso em: 04 maio 2020.

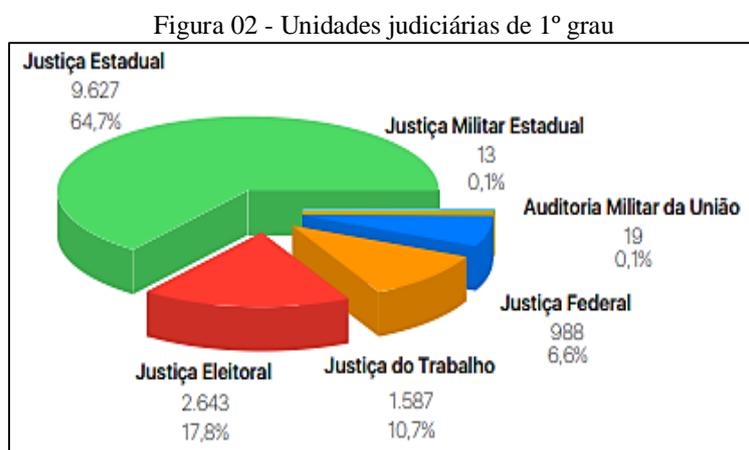
⁴⁵⁷ TSE. Plenário do TSE mantém cassação da senadora Selma Arruda (Pode-MT). 11 dez. 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Dezembro/tse-mantem-cassacao-da-senadora-selma-arruda-pode-mt-por-abuso-de-poder-economico-e-arrecadacao-ilicita-de-recursos>. Acesso em: 04 maio 2020.

⁴⁵⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf Acesso em: 15 mar. 2020.

todas as integrantes dos ramos do nosso Judiciário a que pode ser considerada pelo critério estatístico como a Justiça mais eficiente do sistema (de todas as justiças que integram o Poder Judiciário brasileiro, ou seja, Justiça Comum dos Estados, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar – auditoria militar e justiça estadual castrense – e a própria Justiça Eleitoral).

Essa constatação se infere a partir das figuras a seguir apresentadas, as quais constam do já referenciado livro *Justiça em Números*, referente ao exercício de prestação jurisdicional do ano de 2019, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça.⁴⁵⁹

Na Figura 02, encontram-se representadas as unidades judiciárias de 1º grau, por ramo de justiça.



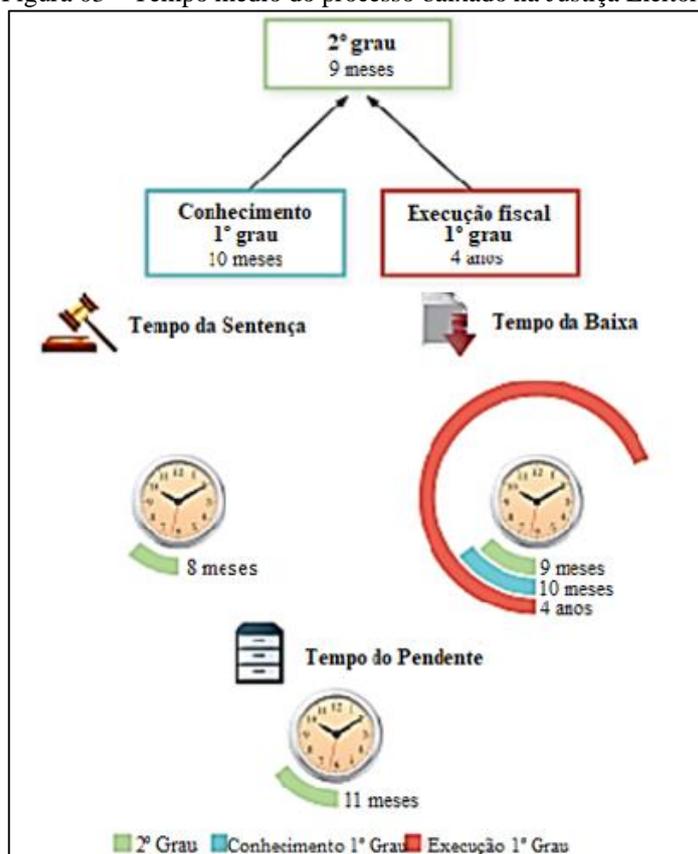
Fonte: Conselho Nacional de Justiça, livro *Justiça em Números* de 2019.

Como se percebe pela Figura 02, a Justiça Eleitoral tem 17,8% de unidades judiciárias em todo o território nacional enquanto a Justiça do Trabalho possui 10,7%, Justiça Federal 6,6% e Auditoria Militar da União e Justiça Militar Estadual com 0,1%. Já a Justiça Comum dos Estados tem 64,7% de unidades judiciárias em todo o sistema.

Na Figura 03 a seguir, ainda de acordo com informação do CNJ, é informado o tempo médio de tramitação de um processo dentro da esfera da Justiça Eleitoral no Brasil, na fase de conhecimento no juízo de primeiro grau (10 meses), quando da tramitação em segundo grau de jurisdição (9 meses) e na fase de execução quando envolve devolução de valores (4 anos).

⁴⁵⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, loc. Cit.

Figura 03 – Tempo médio do processo baixado na Justiça Eleitoral



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, livro justiça em números de 2019.

Constata-se, portanto, dentro dos números publicados pelo CNJ referente ao exercício jurisdicional de 2019, que a Justiça Eleitoral é aquela que de fato mais se mostra eficiente do ponto de vista temporal, consequentemente apresentando a melhor marca (mais rápida) de entrega da prestação jurisdicional. Sendo assim mais ágil e com menor tempo de tramitação de processos no primeiro grau de jurisdição ao cidadão, algo em torno de 10 (dez) meses. No segundo grau de jurisdição a Justiça Eleitoral consegue ainda superar o lapso temporal do processo em primeiro grau, ou seja, nos tribunais o tempo médio de tramitação é de 9 (nove) meses.

Nessa perspectiva, a Justiça Eleitoral se aproxima do cumprimento do tempo estabelecido na própria Lei das Eleições (Lei 9504/97), no artigo 97-A, que consagrou para este ramo do Poder Judiciário especializado o período razoável para duração do processo no tempo de tramitação de até 01 (um) ano para o processo em todas as instâncias.

Imperioso trazer aqui a segunda informação que converge para o reconhecimento da eficiência da Justiça Eleitoral brasileira quando da análise dos processos. O caso das

Ações de Investigação Judicial Eleitorais julgadas pelo TRE-MT em desfavor da ex-Senadora da República Selma Arruda (eleita pelo Partido Socialista Liberal – PSL e depois migrou para o Partido PODEMOS). O julgamento foi iniciado em abril e finalizado em julho de 2019 naquela instância, sendo igualmente analisado pelo Tribunal Superior Eleitoral e finalizado em dezembro de 2019.

Apenas para contextualização quanto ao objeto das duas Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) o TRE-MT constatou que Selma Arruda e Gilberto Possamai (seu primeiro suplente) omitiram valores gastos da campanha à Justiça Eleitoral que foram aplicados. Valores esses, inclusive, direcionados ao pagamento de despesas de campanha em período pré-eleitoral. Esses valores representariam 72% do montante arrecadado pela então candidata, o que caracterizaria o abuso do poder econômico e o uso de caixa dois.

Entre as irregularidades apontadas, o Regional Eleitoral Mato-grossense destacou que a senadora “Juíza Selma” teria antecipado a corrida eleitoral ao realizar despesas de campanha, ainda em período pré-eleitoral, como a contratação de empresas de pesquisa e de marketing – para a produção de vídeo, de diversos jingles de rádio e de fotos da candidata, entre outras peças – repita-se, em período de pré-campanha eleitoral, o que a legislação eleitoral proíbe.

Reconhecendo essas irregularidades o Regional de Mato Grosso cassou por unanimidade de votos os diplomas da senadora Selma Arruda, de seu 1º suplente Gilberto Possamai e da 2ª suplente da chapa, Clerie Mendes, pela prática de abuso de poder econômico e arrecadação ilícita de recursos nas Eleições Gerais de 2018.

A Corte Eleitoral determinou ainda o afastamento dos parlamentares após a publicação do acórdão e a convocação de novo pleito pelo Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso (TRE-MT) para a escolha de novo representante do estado no Senado Federal.⁴⁶⁰

Foram apresentados Recursos para o TSE e a análise foi realizada em dezembro de 2019, na qual entendeu-se por bem manter a decisão do Regional Mato-grossense por 6 votos, vencido o Min. Fachin. Determinou-se ainda que o Senado declarasse vaga a

⁴⁶⁰ LIMA, Daniela. **TRE-MT cassa mandato de senadora do PSL Selma Arruda**. Valor Econômico. 10 abr. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/04/10/tre-mt-cassa-mandato-de-senadora-do-psl-selma-arruda.ghtml> Acesso em: 04 maio 2020.

cadeira e desse cumprimento a decisão da Corte Superior Eleitoral⁴⁶¹ e determinou a convocação pelo TRE-MT de novo pleito (suplementar) para a escolha de novo representante do Estado no Senado Federal.

Com essa situação do exemplo indicado, constata-se que aproximadamente dentro do período de 8 meses a Justiça Eleitoral iniciou e finalizou o julgamento das ações em face da ex-Senadora Arruda, desde a instância ordinária (TRE-MT) até a instância Superior (TSE), ou seja, sempre outorgando a todos os envolvidos o direito de oferecer ampla defesa e contraditório. E aqui não se está a adentrar ao mérito do que decidido pela Justiça Eleitoral, se foi certo ou errado o entendimento.

A intenção é demonstrar a eficiência desse ramo do Poder Judiciário quando a vertente que abarca essa conclusão é o fator tempo (*iter* do processo percorrido). Não se pode negar que dentro da mesma Justiça Eleitoral não exista casos de demora nos julgamentos daqueles casos que lhe são apresentados, certamente existe. O que se traz tanto em números estatísticos do CNJ, como no apontamento de caso prático é que, em regra, há uma eficiente prestação jurisdicional no âmbito da Justiça Eleitoral.

E nessa linha, a prestação jurisdicional (qualquer que se seja) deve atender aos fins que se destina, sempre condicionada à obediência às regras processuais e o direito material protegido. Não podendo ser olvidado que junto ao princípio da eficiência nos processos eleitorais está o princípio da celeridade processual eleitoral, o qual exige que a legislação de regência seja econômica nos prazos e procedimentos, como geralmente o é, quando se leva em conta que o prazo máximo dos ritos de cunho cível-eleitoral são de, no máximo, 3 dias.

O princípio da celeridade processual tem como norte a própria agilidade do microsistema eleitoral. Sua contraface é a economia processual e a ausência de formalismos exagerados: tudo o que puder colaborar para uma decisão ser mais rápida deve ser levado em consideração.

⁴⁶¹ TSE. Plenário do TSE mantém cassação da senadora Selma Arruda (Pode-MT). 11 dez. 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Dezembro/tse-mantem-cassacao-da-senadora-selma-arruda-pode-mt-por-abuso-de-poder-economico-e-arrecadacao-ilicita-de-recursos>. Acesso em: 04 maio 2020.

Sem dúvida que o Poder Judiciário Eleitoral tem alcançado inúmeras melhorias, sendo um órgão público do ramo do Judiciário de ponta em termos de evidenciar toda sua eficiência e inovação no desempenho de suas atribuições constitucionais.

Quanto a exigência de um resultado não só eficiente, mas igualmente célere como desfecho para um processo judicial, forçoso lembrar que a melhor doutrina aduz que a duração razoável do processo e um resultado útil eram exigências implicadas na própria garantia do devido processo legal. Assim, Cláudio Zarif anotou que:

Uma das garantias intrínsecas ao devido processo legal é a de que os processos devem ser céleres, buscando uma rápida solução para o conflito de interesses levado ao Judiciário, sem que se deixe de lado o respeito a outros princípios também decorrentes do *due process*, como o da ampla defesa e o do contraditório.⁴⁶²

Em sentido semelhante, José Roberto dos Santos Bedaque ressaltou:

A garantia constitucional do devido processo legal abrange a efetividade da tutela jurisdicional, no sentido de que todos têm direito não a um resultado qualquer, mas a um resultado útil no tocante à satisfatividade do direito lesado ou ameaçado. Mas também se inclui nesse contexto o direito à cognição adequada a assegurar o contraditório e a ampla defesa.

Entre os direitos fundamentais da pessoa, encontra-se, sem dúvida, o direito à efetividade do processo, também denominado direito de acesso à justiça ou direito à ordem jurídica justa, expressões que pretendem representar o direito que todos têm à tutela jurisdicional do Estado. Essa proteção estatal deve ser apta a conferir tempestiva e adequada satisfação de um interesse juridicamente protegido, em favor de seu titular, nas situações em que isso não se verificou de forma natural e espontânea.⁴⁶³

O Ministro aposentado do STF Ayres Brito, já havia entendido, quando do julgamento do RE nº 586.789, que:

[...] Eu, ultimamente, Senhor Presidente, venho interpretando que a regra da razoável duração do processo, inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição, **não significa exatamente uma obrigação para ao Poder Judiciário pisar no acelerador**. Eu acho que o papel do Judiciário é tirar o pé do freio, o que é diferente. **O que se exige do Judiciário é não incidir em morosidade, em lerdeza**, mas não exatamente em primar pela freneticidade, pelos julgamentos acelerados, a toque de caixa e repique de sino. Acho que isso é incompatível

⁴⁶² Cf. ZARIF (2006, p.140 apud MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro e COUTO, Mônica Bonetti. **Poder Judiciário, justiça e eficiência**: caminhos e descaminhos rumo à justiça efetiva. Revista de Doutrina - TRF 4ª Região, n. 63, dez. 2014).

⁴⁶³ Cf. BEDAQUE (2004, p. 791 apud MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro e COUTO, Mônica Bonetti. **Poder Judiciário, justiça e eficiência**: caminhos e descaminhos rumo à justiça efetiva. Revista de Doutrina - TRF 4ª Região, n. 63, dez. 2014).

com a natureza da judicatura, reflexiva por excelência, mas aqui, no âmbito dos juizados especiais, a celeridade é da vontade objetiva da Constituição.⁴⁶⁴

Neste ponto aduzido por Ayres Brito evidencia-se fundamento no que placita porque o Poder Judiciário não pode primar pela freneticidade, buscando e entregando ao jurisdicionado julgamentos acelerados a toque de caixa e repique de sino ou como se corrida de cavalo fosse, mas com rapidez necessária a entrega correta e eficaz da prestação jurisdicional. Neste ponto, a eficiência do Poder Judiciário é que deve ser mensurada.

E a Justiça Eleitoral, em virtude dos números apresentados pelo CNJ e do exemplo dado concernente as ações julgadas em face da ex-Senadora Selma Arruda, de forma incontestemente consegue a um só tempo, “sem pisar no acelerador” de forma demasiada e inconsequente visando apenas alcançar suas metas e quem sabe maquiara a entrega da prestação jurisdicional. Acaba por fazer diferente quando entrega a quem de direito a jurisdição, o faz de forma rápida, eficiente, apenas para usar mais uma vez a expressão do Ministro Ayres, “tirando o pé do freio” e sendo responsável para com sua própria natureza.

No mesmo sentido, o que já advertira José Roberto dos Santos Bedaque:

[...] a grande preocupação da ciência processual contemporânea está relacionada, portanto, à eficiência da Justiça, que se traduz na busca de mecanismos para alcançar a efetividade da tutela jurisdicional. Na medida em que cabe ao direito processual a sistematização do método estatal de solução de controvérsias, devem os estudiosos dessa ciência voltar sua atenção para a criação de meios aptos à obtenção do resultado desejado.⁴⁶⁵

Frise-se que é por meio do levantamento de dados estatísticos que se viabiliza o esclarecimento sobre determinados resultados para o investidor estrangeiro e o empresário nacional no que diz respeito a previsibilidade e confiabilidade das instâncias judiciárias. Aliás, essa metodologia de coleta e análise de dados do relatório *Doing Business*⁴⁶⁶ confeccionado anualmente pelo Banco Mundial é desenvolvido dentro dessa premissa, isto é, tem como objetivo o estudo da regulação local pertinente para fins de investimento e de empreendedorismo, incluindo numa contagem de pontos os países e

⁴⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE nº 586.789, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 16/11/2011, declaração de voto do Ministro Ayres Brito. (Grifos nossos).

⁴⁶⁵ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada**: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização). 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 15.

⁴⁶⁶ WORLD BANK. “About Doing Business”. **Doing Business 2016**. World Bank: 2016, p. 19. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>, Acesso em: 05 abr. 2020.

duas instituições de acordo com o nível de burocracia, custos, tempo e previsibilidade das decisões.

Portanto, acredita-se que um Judiciário que desempenha suas funções com eficiência é aquele em que suas decisões observam a eficácia do ponto de vista gerencial, também agindo com vistas ao cumprimento dos objetivos do Planejamento Estratégico Nacional delineados ano após ano pelo Conselho Nacional de Justiça que prevê como componentes, dentre outros, a "Missão de realizar justiça", e a "Visão de ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social".⁴⁶⁷

Apesar de não ser este o enfoque do trabalho, de levar a consideração do reconhecimento da eficiência da Justiça Eleitoral apenas pelos dados estatísticos aplicados num exemplo de julgamento de ações eleitorais, mas sem dúvida, não fossem só por toda rapidez, segurança jurídica e confiança na prestação da jurisdição eleitoral de forma dinâmica e rápida, também poderiam ser considerados os números do Conselho Nacional de Justiça, o que resulta de igual modo no reconhecimento da eficiência da prestação jurisdicional desse importante ramo do Poder Judiciário brasileiro.

⁴⁶⁷ CNJ. Missão, Visão e Valores do Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/missao-visao-e-valores-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 04 maio 2020.

CONCLUSÃO

O trabalho procurou aferir a proximidade e o entrelaçamento do poder econômico com a democracia, o financiamento eleitoral e os aspectos de interferência no jogo político pela influência e importância do tema.

Buscou demonstrar os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4650-DF), em especial suas consequências práticas, econômicas e jurídicas para a seara eleitoral e política brasileira a partir das eleições municipais de 2016. Ainda foi dado destaque à cada capítulo, na perspectiva do princípio da eficiência e no capítulo 5, a eficiência na administração pública, em específico no Poder Judiciário Eleitoral e quanto aos processos eleitorais vinculados ao sistema de financiamento e sob o ponto de vista da entrega da prestação jurisdicional pela Justiça Eleitoral no Brasil.

O poder econômico, conforme se observou, configura-se como um dado retórico em qualquer tipo de coletividade, constituindo-se numa referência atemporal. Há uma disposição inflexível para que ele seja levado a aliciar o poder político, visando dominá-lo, para que este se subjugue às suas demandas, mesmo que elas não estejam em harmonia com aquelas da maioria da população.

Viu-se que nas sociedades em que há um regime democrático estabilizado, com a participação de múltiplos atores sociais e políticos, a *performance* desse poder encontra-se mitigada e ajusta-se aos ditames normativos impostos. O recorte central se torna relevante quando a matéria atinente ao poder econômico revolve uma força principal, impondo suas pautas, suas vontades, mesmo quando estas não encontram nenhum tipo de eco na sociedade.

Quando existe a imposição de pautas e vontades, vivencia-se a influência do poder econômico, no caso estudado, em relação ao jogo político-eleitoral, o que faz nascer as modalidades de abuso de poder em suas várias vertentes, as quais devem ser combatidas de forma veemente com os normativos vigentes sempre dentro das ações que o microssistema eleitoral oferece, respeitando o sagrado direito ao devido processo legal e ampla defesa.

Estudou-se que, se não houvesse poder econômico, não haveria abuso ou este seria diminuto. Todavia, como essa premissa é insustentável nos pleitos políticos, a melhor

opção é a sua regulamentação para fiscalização pelos atores do processo eleitoral e pela própria Justiça Especializada, a fim de que o financiamento eleitoral não seja considerado apenas um instrumento de obtenção de lucro, determinando-se, assim, que as relações com a Administração Pública sejam pautadas por princípios republicanos.

Nesta perspectiva, viu-se que se torna imprescindível a criação de limitações que deverão ser passíveis de análise e inspeção pela Justiça Eleitoral, vez que essa interferência do poder econômico sem a devida fiscalização, longe de contribuir para a melhora da questão, incentiva práticas tendentes a iludir a norma de regência e, de forma especial, a utilização de doações ocultas, conhecidas como “caixa dois”.

Vale dizer sobre o fenômeno do “caixa dois”; ainda que não haja elementos efetivos para aferir o montante efetivamente utilizado por tal via ilícita, mas levando em conta o que narrado no depoimento à Justiça Federal de Marcelo Odebrecht, de que $\frac{3}{4}$ (três quartos) do financiamento de campanhas eram feitos através do “caixa dois”, o que numericamente em relação às eleições gerais de 2014 resultaria, considerando o gasto declarado dos candidatos (oficial) de R\$ 5,1 bilhões, os gastos ilícitos estariam na ordem para aquele pleito, em valores reais, numa quantia próxima de impressionantes R\$ 20 bilhões.⁴⁶⁸

Ademais, a proibição do financiamento de pessoas jurídicas para doação às campanhas eleitorais de partidos políticos e candidatos advinda do julgamento do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI 4650-DF, trouxe a muitos dependentes desse tipo de dinheiro que se vissem compelidos a fomentar ainda mais o “caixa dois”. Para exemplificar, basta analisar os gastos despendidos nas campanhas eleitorais de 2016 e 2018. Algumas delas para efeitos legais e oficiais contabilizaram poucos valores quando da informação à Justiça Eleitoral na prestação de contas. Todavia, esse fato poderia ser facilmente contraditado, na medida em que se percebia uma encorpada empreitada eleitoral nas ruas e a informação de que se estava gastando muito pouco para o fomento das campanhas.

⁴⁶⁸ O GLOBO. **Com Caixa Dois, Campanha de 2014 Teria Custado R\$ 20 Bilhões**. 12 abr., 2017. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/com-caixa-dois-campanha-de-2014-teria-custado-r-20-bilhoes.html>. Acesso em: 03 maio 2020.

A proibição das pessoas jurídicas em fazer doações às campanhas eleitorais mostra que o “soneto saiu pior do que a emenda”, até porque, não havendo mais possibilidade de doação de empresas, há, como de fato houve, uma drástica diminuição do fluxo de dinheiro doado para as campanhas eleitorais por pessoas físicas (que, salvo raras exceções, não têm interesse em fazer doações). Essa ação instigou a criação pelo Congresso Nacional de um mecanismo alternativo para substituir a lacuna deixada por esse importante vetor de captação de valores e com isso a partir de 2018, que o financiamento das campanhas em sua quase totalidade fosse realizado unicamente pelo Poder Público, através não só do Fundo de Assistência aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), mas sobretudo, em períodos eleitorais, pelo famigerado Fundo Especial de Financiamento de Campanha, criado pela Lei 13.488/2017 e que ganhou a alcunha de “fundão eleitoral”.

Essa possibilidade de doação de dinheiro público recebe ásperas críticas da sociedade, da imprensa e de políticos (direitistas, esquerdistas e oportunistas), aliás, as críticas a esse modelo de financiamento advêm desde sua concepção em 2017, quando houve o primeiro e efetivo repasse nas eleições de 2018 na cifra que chegou à casa de 1,7 bilhão de reais. Já nas eleições de 2020, o FEFC aumentou em torno de 38% e o valor a ser repassado aos partidos políticos e conseqüentemente aos candidatos, será algo em torno de 2,035 bilhões de reais.

Nos primeiros meses de 2020 com a pandemia instalada do novo Coronavírus, o que não faltou foi a elevação do tom de críticas (ainda mais veementes) de que o valor do Fundo Especial de Financiamento de Campanha ao invés de ser destinado para partidos políticos e seus candidatos fomentarem as eleições, deveria servir na aplicação do combate da doença contagiosa. Alguns chegando ao extremo de dizer que as eleições deste ano deveriam até mesmo ser canceladas, promovendo um velho e conhecido discurso de prorrogação de mandatos e unificação do pleito.

O que se deve pensar é que o financiamento eleitoral não pode servir de instrumento para obtenção de lucro como foi outrora, de acordo com parâmetros mercadológicos, pois sempre haverá sua incidência de forma virulenta nos pleitos eleitorais. O que o Brasil, através de seu Poder legitimado deveria buscar, é discutir a volta do financiamento por pessoa jurídica, agora com limitação de valores (imposição de limites nominais para doações, pois os atuais, com base no faturamento informado à

Receita Federal, fortalecem as pessoas jurídicas e as pessoas físicas com maior fortuna). Determinar que limites de gastos eleitorais sejam feitos a partir de um valor numérico, que varie de acordo com o tipo de candidatura, e leve em conta a circunscrição eleitoral do(a) candidato(a), a fim de respeitar as diferenças econômicas, regionais e de envergadura das disputas.

Acredita-se que estabelecer o financiamento eleitoral exclusivo com dinheiro público como forma de tentar evitar ou impedir os malefícios do abuso do poder econômico numa democracia, seria ignominioso expediente a tolher a liberdade individual do cidadão e eventualmente de empresa de sua propriedade, quanto ao uso do dinheiro privado para aplicação na política, o que resulta em afronta aos princípios da livre manifestação do pensamento e da liberdade de expressão, como já entendido pela Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Citizens United* x FEC em 2010.

Ainda nessa linha deveria haver regulamentação do sistema de financiamento que privilegiasse a transparência com imposição de penalidades severas em caso de abuso de poder econômico, vez que conforme visto, o ponto central reside não na origem dos recursos (público ou privado, pessoa física ou jurídica), mas sim na transparência, na eficácia da fiscalização e na punição daqueles que cometem abusos. Desse modo, a proibição de doações por pessoas jurídicas caminhou na contramão da necessidade de que o eleitor tenha meios para conhecer os reais financiadores das campanhas eleitorais e dentro dessa esteira, necessário rememorar que escândalos relacionados ao financiamento eleitoral não são privilégios apenas do Brasil, mas atingem igualmente grande parte de países desenvolvidos.

Pelo que se pode observar depois de tudo que demonstrado no presente trabalho, a hipótese que deve ser respondida é que a decisão do STF nos autos da ADI 4650 afetou sim e de forma significativa o modelo atual do sistema de financiamento eleitoral, já que o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, criado em 2017 como visto, foi pensado no intuito de realocar valores que outrora eram feitos através de doações pelas pessoas jurídicas e que mesmo dentro de um maior volume de dinheiro público voltado para as eleições, o Poder Judiciário Eleitoral tem conseguido desempenhar seu mister com eficiência, já que além de fiscalizar a aplicação dos valores nas campanhas, dentro de período razoável, também faz a aplicação da norma com fins de sancionar aqueles que eventualmente não cumprirem com os primados legais.

Dentro dessa concepção de tutoria, cabe em qualquer circunstância à Justiça eleitoral, o desempenho do papel fiscalizatório e na legitimação das eleições, tendo a missão de exercer uma função mais efetiva para assegurar a igualdade material aos candidatos, em especial às mulheres, aplicando-se o princípio da eficiência tanto quanto na execução dos pleitos, bem como à prestação jurisdicional e mais ainda no campo da Administração Pública Eleitoral.

Por fim, a presente pesquisa faz lembrar o quão importante é para o exercício da plena democracia que haja em maior número a participação dos cidadãos, bem como o fomento de campanhas eleitorais, de preferência em sua maioria com valores privados, mas se públicos tais valores, que haja a imperiosa participação da Justiça Eleitoral, como órgão de excelência, tanto na administração das eleições, bem como na entrega da prestação jurisdicional de forma eficiente.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. Bases para uma Metodologia da Pesquisa em Direito. **Revista do Instituto dos Advogados de Pernambuco**, v. 1, n. 2. p. 14-16, 1998.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGRA, Walber de Moura. Poder econômico, financiamento eleitoral e não concretização da constituição econômica. 2018. 464 f. (Livre docência em Direito) - Universidade de São Paulo (USP), 2018.

_____. **Poder Econômico e Caixa Dois no Sistema Eleitoral Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

_____. **Financiamento eleitoral no Brasil**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-1/financiamento-eleitoral-no-brasil>. Acesso em: 21 dez. 2019

_____. **Republicanismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____. VELLOSO, Carlos Mario da Silva. **Elementos de Direito Eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. As Várias Formas de Abuso de Poder como acinte ao financiamento eleitoral In: FUX, Luiz, PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande, AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Financiamento e Prestação de Contas. **Tratado de Direito Eleitoral**. Tomo 5. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política: a falácia da “judicialização da política”** como instrumento democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ALMEIDA, Renato Ribeiro de; LOURA JÚNIOR, Juacy dos Santos. **Campanhas políticas devem ter as redes sociais como principal arena**. Consultor jurídico, 16 maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-16/opinioao-disputa-eleitoral-redes-sociais-principal-arena>. Acesso em 16 fev. 2020.

_____. LOURA JÚNIOR; Juacy dos Santos; SOUZA JÚNIOR, Arthur Bezerra de. As ingerências do Estado sobre o abuso de poder religioso durante as campanhas eleitorais. In: GUNDIM, Wagner Wilson Deiró (Coord.); LORENCINI, Bruno César; ARAUJO JÚNIOR, Edson Joaquim Raimundo de; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos; ARIS, Thalita Abdala (Org.). **Temas contemporâneos de direito constitucional**. Londrina: Thoth, 2020.

ALVES, Alaôr Caffé. **Estado e Ideologia: Aparência e Realidade**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2019.

_____. O Peso da Imprensa na Balança Eleitoral. Efeitos, Estratégias e Parâmetros para o Exame da Gravidade das Circunstâncias em Hipóteses de Uso Indevido dos Meios de Comunicação Social. **Resenha Eleitoral**, v. 20, n. 2, mai., 2017, p. 38. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3741>. Acesso em: 04 out. 2019.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira. Financiamento de Campanhas eleitorais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília nº 161, jan/mar. p. 59-66, 2004.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Manual de Direitos da Mulher**. Coord. Carolina Valença Ferraz et al. São Paulo: Saraiva, 2013.

ARISTÓTELES. **A política**. Rio de Janeiro; Ediouro, [s.d].

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; PHILLIPS, Jonathan; MESQUITA, Lara; BUENO, Natália Salgado et al. **O poder do dinheiro nas campanhas eleitorais**. Sumário Executivo. 2019. Disponível em: http://www.cepesp.io/uploads/2019/05/Brava_Eleitoral_AF_Web.pdf. Acesso em: 30 abr. de 2020.

ÁVILA, Humberto (org.). **Fundamentos do Estado de Direito**. Estudos em homenagem ao professor Almiro do Couto e Silva. São Paulo: Malheiros. 2005, p. 125.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº15. Brasília, setembro - dezembro de 2014, p. 69-94.

AXT, Gunter. Apontamentos sobre o Supremo Tribunal e o Poder Moderador no Império. **Revista Justiça & História**, Porto Alegre, v. 8, n. 15-16, 2008. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/66417>. Acesso em: 30 jul. 2018.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2011.

BACKES, Ana Luiza. **Financiamento Partidário e Eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha**. Artigo publicado pela consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, Out. 2018. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/16399>. Acesso em: 04 Abr. 2019.

BARBERA, A. La Regolamentazione del Partiti: Um Tema da Riprendere. *In: Quaderni Costituzionali*. Bologna: Il Mulino, ano 26, n. 2, p. 323-326, jun. 2006.

BARDO, L. Italian Parties: Changes and Functionality. *In: WEBB, P. et al (Eds.). Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. UK: Oxford University Press, p. 46-56, 2002.

BARRETO, Lauro. **Investigação judicial eleitoral e ação de impugnação de mandato eletivo**. 2. ed. Bauru, SP: Edipro, 1999.

BARROSO, Luis Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Ideias. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/5/art20180530-02.pdf> Acesso em: 06 Jul. 2019.

_____. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Revista Atualidades Jurídicas–Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**. 4.ed., jan./fev., 2009. p. 3. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>> Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. Jurisdição Constitucional: A Tênu Fronteira entre o Direito e a Política. **RFD-Revista da Faculdade de Direito- UERJ**, v. 2, n. 21, jan./jun. 2012.

BATALHA, Ana Paula. **Comparado a Doria, empresário Dr. Hildon é eleito em Porto Velho**. UOL. 30 out. 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2016/noticias/2016/10/30/comparado-a-doria-empresario-dr-hildon-e-eleito-em-porto-velho.htm>. Acesso em: 18 fe. 2020.

BECHO, Renato Lopes. Princípio da Eficiência na Administração Pública. **Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo: NDJ, julho 1999.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização)**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Soberania: Para Uma Crítica do Constitucionalismo**. 2. ed., São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERMÚDEZ, Angel. Quanto custam as eleições nos Estados Unidos e como elas se comparam com os outros países. **G1/BBC Brasil**, 07 de Nov. de 2016. Seção Mundo. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/eleicoes-nos-eua/2016/noticia/2016/11/quanto-custam-as-eleicoes-nos-eua-e-como-elas-se-comparam-com-outros-paises.html> Acesso em: 22 Fev. 2020.

BIANCO, A.; GARDINI, G. The Funding of Political Parties in Italy. *In*: EWING, K. D. (ed.). **The Funding of Political Parties: Europe and Beyond**. Bologna: CLUEB, p. 30, p. 131-132, 1999.

BISCARETTI DI RUFFIA, P. **Derecho Constitucional**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1987.

BISPO SOBRINHO, José. **Comentários à lei orgânica dos partidos políticos**. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

BLUME, André. Por que Collor sofreu impeachment? **ONG Politize!**, 22 de set. de 2015. Disponível em: <https://www.politize.com.br/impeachment-collor-porque-sofreu/>. Acesso em: 03 jan. 2020.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

_____.; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed, v. 1. Brasília: Editora UnB, 1998.

_____. **Teoria Geral da Política**. A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

_____.; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed., v. 1. Tradução de Carmen C. Varriale et al. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 11. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Ciência política**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada**. 2009. Tese (Doutorado). Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo.

BRAMATI, Daniel; BURGARELLI, Rodrigo; DUARTE, Guilherme. Só 0,16% dos eleitores doaram a candidatos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 set. 2016. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,so-0-16-dos-eleitores-doaram-a-candidatos,10000078189>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.603/DF, Pleno. Relator: Min. Celso de Mello. Julg.: 04/10/2007. DJE: 16/10/2007.

_____. Supremo Tribunal Federal – STF. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.650/DF**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Intimado: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux. Diário da Justiça Eletrônico, 24 fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julg.: 17/09/2015. DJE nº 34: 23/02/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 5617-DF, Rel. Min. Edson Fachin, DJE nº 211, de 02/10/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal, RE nº 586.789, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 16/11/2011, declaração de voto do Ministro Ayres Brito.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Habeas Corpus nº 7228, Relatora Min. Luciana Lóssio, Publicação: DJE, Tomo 222, Data 24/11/2015, Página 195/196.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. REspe. nº 22033 - Oriximiná/PA. Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, Julg.: 17/10/2017. DJE: 17/11/2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral RESPe nº 0601193-81/AP, Rel. Min. Sérgio Banhos, sessão de 3/9/2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 19392, Acórdão, Relator Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105-107.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. REspe 1-49.2013.6.18.0024/PI. Relator: Min. Henrique Neves. Julg.:04/08/2015. DJE 21/10/2015, páginas 25-26.

_____. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Feito não classificado nº 060179159. Relator: Juiz Mauricio Fiorito. DJE nº 34: 12/12/2019.

_____. Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia. Mandado de Segurança nº 9757. Relator: Desembargador Roosevelt Queiroz Costa. DJE nº 34: 18/06/2015.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 10 fev. 2019.

_____. Recurso de Mandado de Segurança nº. 2201. Pleno do STF, Rel. Min. Abner de Vasconcelos. Diário da Justiça da União de 22 de julho de 1954.

BRITO, Ricardo. **Eunício sonda ministros do STF sobre retorno do financiamento privado**. UOL Economia. 25 ago. 2017. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2017/08/25/eunicio-sonda-ministros-do-stf-sobre-retorno-do-financiamento-privado.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRUNA, Sérgio Varella. **O Poder Econômico e a Conceituação do Abuso em seu Exercício**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

CABRAL, João C. da Rocha. **Código eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil**: 1932. (Decreto no 21.076, de fevereiro de 1932). 2004. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo_eleitoral_1932.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito Parlamentar e Direito Eleitoral**. Barueri: Manole, 2004.

CALIXTO, Bruno. Autofinanciamento de campanha beneficia outsiders, dizem analistas. **O Globo**. 15 fev. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/autofinanciamento-de-campanha-beneficia-outsiders-dizem-analistas-22399926>. Acesso em: 18 fev. 2020.

CANTOR, Joseph E. A situação do financiamento de campanha Estados Unidos – eleições. **Portal Câmara dos Deputados**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/acervo/temas/Tema.asp?cod_tema=40&tipo=2&agrupador=0 Acesso em 22 de Fev. de 2020

CAMPOS, Tomás Cano. Non Bis in Idem, Prevalencia de La Via Penal y Teoría de Los Concursos en el Derecho Administrativo Sancionador. **Revista de Administración**

Pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, n. 156, sep./dec., 2001.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do Ativismo Judicial no Supremo Tribunal Federal*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade Direito – Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

CÂNDIDO, Joel José. **Inelegibilidades no Direito brasileiro**. Bauru: Edipro, 1999.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., Coimbra: Editora Edições Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1993.

CARVALHOSA, Modesto. **Poder Econômico: Fenomenologia - Seu Disciplinamento Jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

CASTELLANO, J. La Financiación de los Partidos Políticos: El Estado de la Cuestión. **Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol**. Valência: n. 36-37, 2001.

CASTRO, Marcos Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20, 1996, Brasília, **Anais...** Brasília: Universidade de Brasília, p. 3-4. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/20-encontro-anual-da-anpocs/gt-19/gt03-5/5342-mfaro-o-supremo/file>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Dívida Externa, Globalização da Economia e Direitos Humanos. **Arquivos do Ministério da Justiça**, n. 184, a. 47, jul./dez., 1994.

CAVALCANTE, Francisco; MISUMI, Jorge; YOSHIO; RUDGE. Luiz Fernando. **Mercado de Capitais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CHADE, Jamil. Brasileiro é quem menos confia em político, diz pesquisa mundial. O **Estado de São Paulo**, São Paulo, 11 de maio de 2016. Seção Política. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasileiro-e-quem-menos-confia-em-politico--diz-pesquisa-mundial,10000050380> Acesso em 19 de Fev. 2020.

CHOMSKY, Noam. **Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy**. New York: Henry Holt and Company, 2006.

CIAURRO, G. F. La “Questione Morale” e il Finanziamento dei Partiti. In: **Nuovi Studi Politici**. Roma: Bulzone Editore, ano 22, n. 2, p. 61-64, 1992.

_____. Public Financing of Parties in Italy. In: ALEXANDER, H. E. (ed). **Comparative Political Finance in the 1980's**. IK: Cambridge University Press, p. 153, 1989.

_____. Public Financing of Parties of Italy. *In*: ALEXANDER, H. E; FEDERMAN, J. (Eds). **Comparative Political Finance in the 1980s**. Cambridge: Cambridge Up, 1995.

CINTRA, Wendel Antunes. **Liberalismo, Justiça e Democracia: A Crítica de Rui Barbosa à Experiência Republicana Brasileira (1910- 1921)**. Artigo apresentado na III Semana de Ciência Política Universidade Federal de São Carlos - abril de 2015.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

COELHO, Marcos Vinícius Furtado. 1 vídeo (16 min.). **Sustentação oral do presidente nacional da OAB na ADI 4650**. Publicado pelo canal OAB Nacional, 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=55P4cOynIMk>. Acesso em: 09 fev. 2020.

_____. Democracia e Partidos Políticos. *In*: FUX, Luiz, PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande, AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário. Tratado de Direito Eleitoral** Tomo 2. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

COELHO, Gabriela. TSE propõe ajustes nos projetos de voto distrital misto em trâmite no Congresso. **Consultor Jurídico – ConJur**. 10 jun. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-10/tse-propoe-ajustes-projetos-voto-distrital-congresso>. Acesso em: 04 abr. 2020.

_____. Mulheres são maioria do eleitorado nas eleições 2018. **Consultor Jurídico – ConJur**, 7 out. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-07/mulheres-sao-maioria-eleitorado-eleicoes-2018>. Acesso em: 11 fev. 2018.

_____. Uso de candidaturas laranja leva a cassação da chapa, decide TSE. **Consultor Jurídico**, 18 set. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-18/uso-candidaturas-laranja-leva-cassacao-chapa-decide-tse>. Acesso em: 21 fev. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CORRADO, Anthony. Money and politics: a history of Federal Campaign Finance Law. *In*: CORRADO, Anthony et al. **The New Campaign Finance Sourcebook**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004. Disponível em: <https://www.uakron.edu/bliss/docs/campaign-finance-chapters/HistoryChap.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

CRESPI, Roberto. **Lo Stato deve Pagare i Partitti?** Il Problema del Finanziamento dei Partiti Politici in Itália. Firenze: Sansoni, 1971.

D'ALMEIDA, Noely Manfredini. Financiamento dos Partidos e Campanhas no Mundo. **Revista Paraná Eleitoral**, n. 39, jan., 2001, p. 3. Disponível em:

<http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/financiamento-de-partidos-e-campanhas-no-mundo>. Acesso em: 14 jan. 2020.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Edusp, 1977.

_____. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

DANTAS, Ivo. **Teoria do estado contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Influência do Poder Econômico e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais. **Resenha eleitoral**, Nova Série, v. 13, 2006. Atualizado e revisado em outubro de 2015. Disponível em: https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/ejesc/documentos/Artigo_Decomain.pdf. Acesso em: 19 dez. 2019.

DELCASTILLO, P.; ZOVATTO, D. **La financiación de la política em Iberoamérica**. San José: IIDH, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DWORKIN, Ronald. The Devastating Decision. **The New York Review of Books**, 25 feb., 2010. Disponível em: <https://jwcwolf.public.iastate.edu/Law/DworkinCitizensUnited.pdf> >. Acesso em: 02 ago. 2019.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto; CUNHA, Jânio Pereira da. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. **Rev. Investig. Const.**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 189-219, abr. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392019000100189&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 fev. 2020.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Tratado de Derecho Electoral**. Ciudad de México: Porrúa. 2010.

FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro Del Estado de derecho. *In*: Miguel Carbonell (org.), **Neoconstitucionalismo(s)**, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2. ed., rev. e atual., Brasília: TSE/SDI, 2005.

FERREIRA, Pinto. **Comentário à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. v.1.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto et al. Financiamento de Campanha: Nível de Regulamentação em Perspectiva Comparada. **E-Legis** - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, ago., 2015, p. 37. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/215>. Acesso em: 30 nov. 2019.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

FISS, Owen M. O Efeito Silenciador do Discurso. *In: A Ironia da Liberdade de Expressão: Estado, Regulação e Diversidade na Esfera Pública*. Tradução de Gustavo Binenbojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

FORGIONI, Paula. **Os Fundamentos do Antitruste**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

FUENTES, Claudio S. As novas regras do jogo político no Chile: partidos, campanhas e probidade. *Análise* Nº 29/2017. São Paulo: **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)**. 2017. Disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13437.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2020.

FUX, Luiz. **Princípios de Direito Eleitoral**. *In: Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. Coordenação João Otávio de Noronha, Richard Pae Kim. São Paulo: Atlas, 2016.

GABARDO, Emerson. Princípio da Eficiência. *In: NUNES JR., Vidal Serrano et al. (Coord.). Enciclopédia Jurídica da PUCSP*, tomo II (recurso eletrônico): Direito Administrativo e Constitucional, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

GARCIA, Emerson. **Abuso de poder nas eleições: meios de coibição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

GARCIA, Wilson Roberto Barbosa. Da "inelegibilidade". **DireitoNet**, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2169/Da-inelegibilidade>. Acesso em: 19 fev. 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

_____. **Direito Eleitoral**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

_____. Os bens jurídicos protegidos pelo art. 14, §9º, da constituição de 1988 e a revisão da decisão das urnas - Luiz Fux, Luiz Fernando Casagrande Pereira, Walber de Moura Agra (Coord.); Luiz Eduardo Peccinin (Org.). Abuso de poder e perda de mandato **Tratado de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, Tomo 3.

_____. **Direito Eleitoral Essencial**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

GOMES, Luiz Flávio. Caixa 2 Eleitoral é Crime? **Jus Brasil**, 2015. Disponível em: <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/204315523/caixa-2-eleitoral-e-crime>. Acesso em: 10 abr 2020.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Direito Eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

_____. Exame da Lei 13.831/2019: menos dinheiro para as mulheres e o provisório que nunca se acaba. **A cachaça eleitoral**, 30 maio. Disponível em: <https://www.acachacaeleitoral.com/blog/exame-da-lei-13831-2019-menos-dinheiro-para-as-mulheres-e-o-provis%C3%B3rio-que-nunca-se-acaba>. Acesso em: 17 fev. 2020.

GONZÁLEZ-AURIOLES, Jorge Alguacil. El Problema Público de regular jurídicamente la financiación Partidaria. In **Teoría y Realidad Constitucional**. Madrid: UNED, n. 6, p. 219-220, 2 sem. 2000.

HAAR, Barend Ter. Government of the people, by the people, for the people. **Clingendael Magazine**, 01 mar. 2018. Disponível em: <https://www.clingendael.org/publication/government-people-people-people>. Acesso em: 18 fev. 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Três modelos de democracia**. Lua Nova, n.º 36, 1995.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed, v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 147.

Hannan, M.T.; Freeman, J. Obstacles to comparative studies. In: Goodman, P.S. e Pennings, J.M. (ed). **New Perspectives on Organizational Effectiveness**. San Francisco: Jossey Bass, 1977.

HAYEK, Friedrich. **The Constitution of Liberty**. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

HEILER, Jeison Giovani; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral. **Revista Opinião Pública**, v. 22, n. 1, abril, p. 56-92, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762016000100056&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 13 maio 2020.

HELD, David. **Models of Democracy**. Cambridge (GB): Polity Press, 1995.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma de poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002.

IBÁÑEZ, Santiago Gonzalez-Varas. **La Financiación de los partidos políticos**. Madrid: S.L. – Dykinson. 1995, p. 21.

JARDIM, Torquato. **Direito Eleitoral Positivo**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

JORGE, André Guilherme Lemos. SOARES, Michel Bertoni. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas: A influência do poder econômico sobre a democracia. **Revista de Informação Legislativa**, v. 54, n. 216, p. 87-104, out./dez. 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/536851>. Acesso em: dez. 2019.

KANAAN, Alice. Financiamento Público, Privado e Misto Frente à Reforma Política Eleitoral Que Propõe o Financiamento Público Exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

_____. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KOSSMANN, Edson Luís. **A constitucionalização do princípio da eficiência na Administração Pública**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

KUFA, Amilton. KUFA, Karina. RAMAYANA, Marcus. Das incongruências e inconstitucionalidade parcial do “Fundo Especial de Financiamento de Campanha” (FEFC). **Editora Impetus**. 7 nov. 2017 (online). Disponível em: <https://www.impetus.com.br/artigo/1033/%E2%80%9Cfundo-especial-de-financiamento-de-campanha%E2%80%9D-fefc>. Acesso em: 02 mai. 2020.

LANCHESTER, F. Il Problema del Partito Politico: Regolare gli Sregolati. **Quaderni Costituzionali**. Bologna: Il Mulino, ano 8, n.3, p. 456, dez. 1988.

LAZZARINI, Sergio G.; MUSACCHIO Aldo; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009. **Harvard Business School**. Disponível em: <https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/12-047.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2019.

LIMA, Sídia Maria. O controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais: uma preocupação mundial. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco**. Recife, v. 5, n. 1, p. 29-46, dez. 2004. Disponível em <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/484> Acesso em: 04 abr. 2020.

LIVIANU, Roberto. Fundão eleitoral 2020, a missão. **Jornal Estadão**. 25 jan. 2020. Disponível em: <https://opinio.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,fundao-eleitoral-2020-a-missao,70003171991>. Acesso em: 20 fev. 2020.

LIZARDO, Filipe Soares. A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral. 2019. 250 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2019.

LORENCINI, Bruno César. O Regime Jurídico do Financiamento Eleitoral Brasileiro e seu Controle por via da Transparência: Um Estudo Comparado. 2008. Dissertação

(Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2008.

LOURA JÚNIOR, Juacy dos Santos. Julgamento de candidaturas laranjas não pode virar discurso vazio. **Consultor Jurídico**, 22 maio 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-22/juacy-loura-tse-acelerar-julgamento-candidaturas-laranjas>. Acesso em: 21 fev. 2020.

MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. *In*: CAGGIANO, Monica Herman Salem. (Org.). **O voto nas Américas**. Barueri: Manole, 2008.

MARLOK, M.; STREIT, T. Germany. *In*: GRANT, T. D. (ed.). **Lobbying, Government Relations and Campaign Finance Worldwide**. USA: Oceana – Oxford University Press, p; 126, 2005.

MARTINS, Rodrigo Caldeira de Almeida. Análise Económica do Comportamento Eleitoral em Portugal. 2010. 214 f. (Doutorado em Economia). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010.

MATOSO, Filipe. **Dilma sanciona reforma política, mas veta doação de empresa a campanha**. Globo G1, São Paulo, 29 set. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/dilma-veta-doacao-de-empresas-campanhas-eleitorais.html> Acesso em: 24 dez. 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELCHIONDA, E. **Il Finanziamento della Política**. Roma: Riuniti, 1997.

MENDES, Antônio Carlos. Aspectos da ação de impugnação de mandato eletivo. *In*: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

MENDES, Soraia. SANTIAGO, Marcus Firmino. Usar ou não o fundo eleitoral para o combate ao Coronavírus. **Consultor Jurídico**. 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/opiniao-usar-ou-nao-fundo-eleitoral-combate-coronavirus>. Acesso em: 02 mai. 2020.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro e COUTO, Mônica Bonetti. Poder Judiciário, justiça e eficiência: caminhos e descaminhos rumo à justiça efetiva. **Revista de Doutrina - TRF 4ª Região**, n. 63, dez. 2014. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/85589/poder_judiciario_justica_couto.pdf. Acesso em: 14 fev. 2020.

MEZZETTI, L. Finanziamento e Condizionamiento del Partido Político. *In: AA. VV. Anuario 2008: Partiti Politici e Società Civile a Sessant'anni dall'entrata in Vigore della Costituzione* – Atti del XXIII Convegno Annuale Alessandria, 17-18 Ottobre, 2008. Napoli: Jovene, p. 111-176, 2009.

MILYO, Jeffrey. The Political Economics of Campaign Finance. **The independent Review**, v. 3, n. 4, p. 541-545, mar./abr./maio. 1999.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**. Ano 51, n. 2, Abr-Jun 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>. Acesso em: 20 abr. 2020.

MOJOBI, E. H. África Francófona. *In: CARRILLO, M; et al. Dinero y Contienda Político- Electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira. Estudo apresentado em audiência pública realizada nos dias 17 e 24 de junho de 2013, convocada pelo Ministro Luiz Fux para debater aspectos do financiamento eleitoral, a fim de colher subsídios para o julgamento da ADI 4.650.

MONTESQUIEU. Charles de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 1996. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod_resource/content/0/Montesquieu-O-espírito-das-leis_completo.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

MORAES FILHO, José Filomeno de; TONET, Luciano. **Democracia e constitucionalismo no Brasil e o “eterno retorno” da reforma política**. Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

MOREIRA, Larissa. Os prós e os contras de 4 tipos de doações de campanha eleitoral. **Revista Exame On Line**. 31 Nov. 2016. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/os-pros-e-os-contras-de-4-tipos-de-doacoes-de-campanha-eleitoral/> acesso em: 29 Fev. 2020.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo? A questão Fundamental da Democracia**. Tradução de Peter Naumann. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MUÑOZ CLARES, José. **Ne Bis in Idem y Derecho Penal: Definición, Patología y Contrarios**. Murcia: Editora DM, 2006, p. 259.

- MUÑOZ, Óscar Sánchez. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- MUSUMECI, Toti S. **Il Costo Della Política ed il Finanziamento ai Partiti**. Padova: Cedam, 1999, p. 45.
- NASSIF, Luis. Características do voto censitário no Império. **Jornal GGN**. 2012. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/historia/caracteristicas-do-voto-censitario-no-imperio/> Acesso em: 08 Fev. 2020.
- NASSMACHER, Karl-Heinz. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. In: AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (Edt.). **Funding of Political Parties and Election Campaigns**. Stockholm: Internacional DEA, 2003.
- NICOLAU, Jairo Marconi. **História do Voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- _____. Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil. **Revista Democracia Viva**. n. 37, dez 2007. Disponível em: https://ibase.br/userimages/DV37_nacional.pdf. Acesso em: 19 fev. 2020.
- _____. Pouca gente duvida da legitimidade do processo eleitoral brasileiro. **História do voto no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- _____. **Notas sobre as eleições de 2002 e o sistema partidário brasileiro**. In: Cadernos Adenauer, ano IV, n. 1, São Paulo: Editora Konrad, 2003, p. 14.
- NIESS, Pedro Henrique Távora. **Ação de impugnação de mandato eletivo**. Bauru, São Paulo: Edipro, 1996.
- NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- OLIVEIRA, Tatiana Afonso. APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: histórico, atualidade e a questão na suprema corte**. XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/13097/2229>. Acesso em: 09 abr. 2020.
- ONION, Amanda; SULLIVAN, Missy; MULLEN, Matt. **Watergate Scandal**. 29 de out. 2009. Disponível em: <https://www.history.com/topics/1970s/watergate> Acesso em 24 fev. 2020.
- PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- PANEBIANCO, Ângelo. **Modelos de Partido: Organização e Poder nos Partidos Políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PEREZ SOLA, N. Los Referéndum Abrogativos del 18 de abril em la Encrucijada de la Crisis Política Italiana. **Revista de Estudios Políticos** (Nueva Época), n. 82, p. 195-197, out./dez. 1993.

PERLSTEIN, Rick. Watergate scandal. **Encyclopedia Britannica Premium Service**. Disponível em: <https://www.britannica.com/event/Watergate-Scandal> Acesso em 24 Fev. 2020.

PETER SCHNEIDER, H. Los Partidos Políticos y el Dinero: Problemas Actuales de la Financiación de los Partidos. **Revista de las Cortes Generales**. Madrid: n. 36, cuatrimestre 1995.

PINTO, Francisco Bilac Moreira. **Enriquecimento Ilícito no Exercício de Cargos Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

PONCIANO, Vera Lúcia Feil. O controle da morosidade do judiciário: eficiência só não basta. **TRE-PR**, 31 jul. 2015. Disponível em: <http://www.tre-pr.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/artigos/o-controle-da-morosidade-do-judiciario-eficiencia-so-nao-basta>. Acesso em: 04 maio 2020.

POTTER, Trevor, The Current State of Campaign Finance Law. *In*: CORRADO, Anthony et al. **The New Campaign Finance Sourcebook**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004. p. 25-26. Disponível em: <https://www.uakron.edu/bliss/docs/campaign-finance-chapters/HistoryChap.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

PRADO, Wallace. Entenda o que é caixa 2. **ERPFLEX**. Disponível em: <https://www.erpflex.com.br/blog/caixa-2>. Acesso em: 29 abr. 2020.

PRESNO LINERA, M.A. **Los Partidos y las Distorsiones Jurídicas de la Democracia**. Barcelona: Ariel, 2000.

RAMALHO, Renan. TSE rejeita doações a campanhas por meio de 'vaquinhas' na internet, 01 jul. 2017. **G1 Eleições 2016**. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/07/tse-rejeita-doacoes-campanhas-por-meio-de-vaquinhas-na-internet.html>. Acesso em: 13 fev. 2020.

REIS, Fábio Wanderley. Dilemas da democracia no Brasil. *In*: Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. rev., e ampl., Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

RHODES, M. Financing Party Politics in Italy: A Case of Systematic Corruption. *In*: **West European Politics**. London: Frank Cass Press, v. 20, n. 1, p. 54-80, jul. 1997.

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de Poder no Direito Eleitoral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

RIBEIRO, Paulo Silvino. Os anos 80 no Brasil: aspectos políticos e econômicos. **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/os-anos-80-no-brasil-aspectos-politicos-economicos.htm> Acesso em: 20 fev. 2020.

RICHARDSON, R. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ROCHA, Rafael Sampaio. **Financiamento Político por Empresas Privadas no Brasil: Mácula Ao Exercício da Representatividade Democrática E Desvirtuamento Do Princípio “Um Cidadão, Um Voto”**. 2015. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

ROSA, Fábio Bittencourt da. O Caixa Dois. **Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, Porto Alegre, a. 15, n. 51, 2004, p. 15. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/revistatrf4/arquivos/Rev51.pdf>. Acesso em: 29 abr. de 2020.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. 15. ed. São Paulo: Cultix, 1971.

RUBIO, Delia Ferreira. Dinero y partidos políticos en Argentina. *In*: RUBIO, Delia Ferreira (Org.). **Financiamiento de partidos políticos**. Buenos Aires: KAS/Ciedla, 1997, p. 17-79.

_____. Financiamento de partidos e campanhas – Fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 73, nov. 2005.

SABOYA, Keity. **Ne Bis in Idem: História, Teoria e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SALGADO, Eneida Desiree. A influência do poder econômico nas eleições e a impugnação de mandado. **Estudos Eleitorais**, v. 4, n. especial, p.42-56, 2009.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender do caixa um e propostas de reforma. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, v.3.n.4, p.1-172 jan/jun.2007. p. 67. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/752/2007_samuels_financiamento_campanhas_brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 fev. 2020.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar, **La igualdad de oportunidades em las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

SANDRONI, Paulo (Org). **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Ed. Best Seller, 1999.

SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política**. Teoria geral e experiências no direito comparado. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.

_____. Ana Cláudia. Menos proibições e mais transparência: as (falsas) promessas sobre a vedação de doações de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais. *In*: AIETA, Vânia Siciliano; BORGES, Marcelle Mourelle Perez Diós (Coord.). **Estudos em homenagem ao Professor Pier Luigi Petrillo**. Cadernos da Escola Superior de Direito Eleitoral (ESDEL). Juiz de Fora: Editar. 2015, p. 199-200.

_____. El análisis constitucional del sistema de financiación pública de partidos políticos en España. 2013. 538 f. (Doutorado em Direito). Departamento de Derecho Público General. Universidad de Salamanca, 2013. Disponível em: https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/123050/DDPG_Santano_analisisconstitucionalsistemafinanciacionpublica.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 04 abr. de 2020.

_____. O Tubo de Ensaio do Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil. **Revista Consultor Jurídico**, 08 jun., 2017. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-jun-08/ana-santano-tubo-ensaio-financiamento-campanhas-eleitorais>>. Acesso em: 09 nov. 2019.

SANTOS, D'Alembert Arrhenius Alves dos, Candidaturas avulsas: resgate democrático, **Revista Brasileira de Direito Eleitoral: RBDE. Ano 1, n. 1**, (jul./dez. 2009). Belo Horizonte: Fórum. 2009.

SANTOS, Rogério Dultra dos. Estado de Exceção e Criminalização da Política pelo Mass Media. **Sistema Penal & Violência**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, jul./dez., 2016, p. 189. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/sistemapenaleviolencia/article/view/20275/13455>. Acesso em: 02 mai. de 2020.

SARMENTO, Daniel. OSORIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições. **Migalhas.com**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>. Acesso em: 02 maio 2020.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. Fontes vedadas nas campanhas eleitorais: por que determinadas pessoas não podem fazer doações. **Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina**, Assessoria de Comunicação Social. Santa Catarina, 2016. Disponível em: http://www.ejesc.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/noticias/2016/9/Artigo_Denise_Fontes_Vedadas.pdf. Acesso em 08 Fev. 2020.

SCHNEIDER, Hans Peter. Los Partidos Políticos y el Dinero: Problemas Actuales de la Financiación de los Partidos. **Revista de las Cortes Generales**. Madrid: n. 36, cuatrimestre 1995.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEVERI, Fabiana Cristina. **Lei Maria da Penha e o projeto jurídico feminista brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SHALDERS, André. 4 perguntas para entender a reviravolta no caso das candidatas 'laranjas' do PSL de Bolsonaro. **BBC News Brasil**. 08 out. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49980067>. Acesso em: 03 maio 2020.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. Ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVEIRA, Marilda de Paula. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG**. Belo Horizonte V. 75. Jul-dez 2019, páginas 323-348. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/2041>. Acesso em: 02 maio 2020.

SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. **História geral**, 30. ed. São Paulo: Ática, 1990.

SOUZA, Renato. Polícia Federal indícia presidente do PSL e 3 supostas candidatas-laranjas. **Correio Braziliense**. 29 nov. 2019. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/11/29/interna_politica_810275/policia-federal-indicia-presidente-do-psl-e-3-supostas-candidatas-lara.shtml. Acesso em: 03 de maio 2020.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha. In: ARANTES, Aldo et. al. (Org.). **A OAB e a Reforma Política Democrática**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014, p. 13-33.

SPECK, Bruno Wilhelm. **O Financiamento de Campanhas Eleitorais**. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice Hall, 1995.

STUDART, Paulo Henrique de Mattos. **Processo Eleitoral e Segurança jurídica: princípio da anualidade eleitoral e estabilização da jurisprudência**. Belo Horizonte: Editora Del Rey. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Possibilidade de candidaturas sem filiação partidária será discutida em audiência pública, **STJ**. 14 out. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=426313&ori=1>. Acesso em: 17 fev. 2020.

SUNSTEIN, Cass. **Democracy and the Problem of Free Speech**. New York: The Free Press, 1995.

TATE, C. Neal e VALLINDER, Torbjörn. Why the Expansion of Judicial Power? *In: The Global Expansion of Judicial Power*. Nova Iorque: New York University Press, 1995.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 15. ed., São Paulo: Saraiva, 2017.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado Brasil, Estados Unidos e França**. Editora Saraiva, São Paulo, 2009.

TENÓRIO, Rodrigo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Método, 2014.

THYNE, Clayton L.; POWELL, Jonathan M. Coup d' État or Coup d' Autocracy? How Coups Impact Democratization, 1950-2008. **Foreign Policy Analysis**, v. 12, n. 2, Apr., 2016, p. 200. Disponível em: <https://academic.oup.com/fpa/article-abstract/12/2/192/2367607?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 02 maio 2020.

TOFFOLI, José Dias. **A participação da pessoa jurídica no processo eleitoral brasileiro**. *In: CIAMPOLINI NETO, Cesar; WARDE JR., Walfrido Jorge (Coord.). O Direito de Empresa nos Tribunais Brasileiros*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

_____. Quem Financia a Democracia no Brasil? **Revista Interesse Nacional**, a. 7, n. 28, jan./mar., 2015.

_____. **Financiamento das Campanhas Eleitorais**. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: http://www.tse.gov.br/eje/arquivos/publicacoes/seminario/html/jose_toffoli.htm Acesso em 27 jun. 2019.

_____. **Ministro Luís Roberto Barroso é eleito o próximo presidente do TSE**. 16 abr. 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Abril/ministro-luis-roberto-barroso-e-eleito-o-proximo-presidente-do-tse>. Acesso em: 29 abr. de 2020.

TOFFOLI, José Antonio Dias Toffoli. O Financiamento eleitoral nos Estados Unidos: *Citizens United V. FEC* e os *Super PAC*. *In: COSTA, Daniel Castro Gomes da. Direito Eleitoral Comparado*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, páginas 55 e 56.

TONIEL, Raíssa e OLIVEIRA, Elton Somensi. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. **Revista Direito & Justiça**. v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun., 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Repositório de dados. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 19 fev. 2020.

_____. **Financiamento coletivo: Eleições 2018**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/financiamento-coletivo>. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. **Repositório de dados eleitorais.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 30 jul. 2019.

_____. Memória de pioneiras do processo democrático brasileiro é lembrada pelo TSE no Dia Internacional da Igualdade Feminina. 26 ago. 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Agosto/memoria-de-pioneiras-do-processo-democratico-brasileiro-e-lembrada-pelo-tse-no-dia-internacional-da-igualdade-feminina>. Acesso em: 10 fev. 2020.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO. **Você sabe o que faz a Justiça Eleitoral?** Publicado em 05 maio 2015. Disponível em: <http://www.tre-pe.jus.br/imprensa/noticias-tre-pe/2015/Maio/o-que-fazem-a-justica-eleitoral-e-a-justica-militar>. Acesso em: 10 fev. 2020.

VALADARES, João; MATTOSO, Camila; BRAGON, Ranier. Candidatura laranja do PSL vira alvo de PF, Procuradoria e Polícia Civil. **Jornal Folha de São Paulo.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/pf-abre-investigacao-e-chama-candidata-laranja-do-psl-para-depor.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2020.

VALITUTTI S., CIAURRO G., **Contro il finanziamento pubblico dei partiti**, Roma: Bulzoni. 1974.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Ativismo Jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal.** Laboratório de Análise Jurisprudencial do STF. Curitiba: Juruá, 2009.

VANNUCCI, Alberto. The “Clean Hands” (Mani Pulite) inquiry on corruption and its effects on the italian political system. **Em Debate**, Belo Horizonte, abril, v.8, 2016.

VASCONCELOS, Clever, **Direito eleitoral.** 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

VAZ, Isabel. **Direito Econômico da Concorrência.** Rio de Janeiro: Forense, 1993.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. A Reforma Eleitoral e os Rumos da Democracia no Brasil. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coord.). **Direito Eleitoral.** Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

_____. AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral.** São Paulo: Saraiva, 2009.

VENTURINI, Lilian; MARIANI, Daniel. O que as Eleições de 2016 Já Revelaram sobre o Novo Modelo de Financiamento de Campanha. **Nexo**, 08 set., 2016. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/09/08/O-que-as-lei%C3%A7%C3%B5es-de-2016-j%C3%A1-revelaram-sobre-o-novo-modelo-de-financiamento-de-campanha>. Acesso em: 15 abr. 2020.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista de Direito GV**, São Paulo, p.441-464, jul-dez 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf> . Acesso em: 30 jul. 2018.

VIERA, Tarcisio. Experiencias nacionales representativas: Brasil. *In*: ZOVATTO, Daniel et.al (coord.). **Dinero y contienda político-electoral**: reto de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

VILLAR, João Heliofar de Jesus. **Corrupção**: o ovo da serpente. Folha de São Paulo. São Paulo, 04 jan. 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0401201009.htm>. Acesso em: 17 fev. 2020.

VIVANCO, Ángela. **Las Libertades de Opinión y de Información**. Santiago: Andrés Bello, 1992.

VIVAS, Fernanda. Tribunal anula decisão que destinava verba do fundo eleitoral para combate ao Coronavírus. **TV Globo**. 31 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/31/tribunal-anula-decisao-que-destinava-verba-do-fundo-eleitoral-para-combate-ao-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 04 abr. 2020.

WHO. World Health Organization. **Q&A on coronaviruses (COVID-19)**. 17 abr. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/q-a-coronaviruses>. Acesso em: 22 de mar. de 2020.

XAVIER, Allan Ferreira; SILVA, Matheus Passos. **O Financiamento de Campanha Eleitoral e a sua Influência na Representação Política**. Brasília: Vestnik, 2014.

ZAVASCKI, Teori. Financiamento eleitoral de partidos políticos: a questão constitucional. *In*: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coord.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 3. ed, Curitiba: Verbo Jurídico, 2012.

_____. **Decisão de cassação de mandato**: um método de estruturação. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

_____. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**. Campinas, Vol. XI, n. 2, p. 299-300, out 2005. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002. Acesso em: 29 abr. 2020.