

**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

BRASÍLIA
ABRIL - 2017

RENATA LEITÃO

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

Trabalho de Monografia apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP como requisito parcial para obtenção título de Especialista em Direito Eleitoral.

BRASÍLIA
ABRIL - 2017

RENATA LEITÃO

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

Trabalho de Monografia apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP como requisito parcial para obtenção título de Especialista em Direito Eleitoral.

Brasília-DF, 01 de abril de 2017.

Prof.
Professor Orientador

.....
Membro da Banca Examinadora

.....
Membro da Banca Examinadora

RESUMO

O Brasil possui dois modelos distintos de sistemas eleitorais, que são o sistema majoritário, podendo ser simples ou de dois turnos, e o sistema proporcional, que também possui três vertentes – com lista fechada, aberta e mista, cada qual com suas peculiaridades e funções. Ademais, possui também três tipos de financiamento de campanha eleitoral, o financiamento público, o privado e o misto. Ambos estão interligados. Para que o financiamento de campanha eleitoral funcione bem é preciso que o modelo de sistema eleitoral seja adequado. Os escândalos de corrupção, propina e superfaturamento que assolou o país fez com que toda essa estrutura eleitoral fosse revista na busca de fazer valer um processo eleitoral mais igualitário, transparente e democrático. Sendo assim, o objetivo deste estudo é analisar o sistema brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais para melhor entender a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4650, possibilitando assim que se faça uma estimativa das possíveis alterações legislativas que afetarão as eleições de 2018. Para tanto a metodologia a metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa parcialmente exploratória. A conclusão principal que se chegou com esse estudo é de que para as eleições de 2018 possivelmente haverá mudança no sistema eleitoral atual para o sistema proporcional com lista fechada para que assim seja possível diminuir os custos da campanha eleitoral e possa ser viável utilizar-se apenas as doações de pessoas físicas e o financiamento do Fundo Partidário.

Palavra-chave: Democracia. Financiamento. Sistema eleitoral.

ABSTRACT

Brazil has two different models of electoral systems, which are the majority system, which can be simple or two shifts, and the proportional system, which also have three strands - with a closed, open and mixed list, each with its peculiarities and functions. In addition, also the three types of financing of the campaign electoral, the public, the private and the mixed financing. Both are interconnected. In order for election campaign funding to work well, it is necessary to have the appropriate electoral model. The scandals of corruption, bribery and overburdening that plagued the country meant that this entire electoral structure was reviewed in the quest to enforce a more egalitarian, transparent and democratic electoral process. Therefore, the objective of this study is to analyze the Brazilian system of electoral campaign financing to improve the decision of the Federal Supreme Court in the ADI 4650 trial, thus enabling an estimation of the legislative reforms affecting the 2018 elections. , A methodology for a partially exploratory qualitative research. The main conclusion reached with this study is that for the 2018 elections there will possibly be a change in the current electoral system to the proportional system with the closed list so that it is possible to decrease the costs of the electoral campaign and it may be feasible to use Just as physical donations and funding from the Partisan Fund.

Keywords: Democracy. Financing. Electoral system.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 BREVE RELATO HISTÓRICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO	8
2 SISTEMAS ELEITORAIS	14
2.1 SISTEMA MAJORITÁRIO.....	14
2.1 SISTEMA PROPORCIONAL.....	15
2.1.1 LISTA FECHADA.....	15
2.1.2 LISTA ABERTA.....	17
2.1.3 LISA MISTA.....	18
3 DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS	20
3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	20
3.2 MODELOS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAL.....	23
3.2.1 Financiamento privado	23
3.2.2 Financiamento público	27
3.2.3 Financiamento misto	31
3.3 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL A PARTIR DA ADI 4650.....	37
3.4 DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA PARA AS ELEIÇÕES DE 2018.....	40
CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIAS	46

INTRODUÇÃO

O Brasil passa neste momento por uma das maiores crises já vistas, os escândalos de corrupção revelados pela Operação Lava-Jato trouxe a tona irregularidades e atos ilícitos e criminosos que vêm ocorrendo no país há muito tempo, além de colocar o país em descrédito perante o mundo.

O envolvimento de empreiteiras que são suspeitas de pagamento de propinas visando ganho de licitações, bem como evidências de superfaturamento que, ao que tudo indica, certo percentual era repassado aos cofres dos partidos por meio de financiamento oficial de campanhas eleitorais resultou na necessidade de se rever os modelos adotados no país acerca dos sistemas eleitorais e de financiamento de campanhas. Tais fatos justificam a escolha do tema deste estudo.

Diante disto, o objetivo deste trabalho é analisar os sistemas eleitorais existentes, buscando elencar a escolha dos mesmos em outros países, bem como analisar o sistema brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais para melhor entender a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4650, possibilitando assim que se faça uma estimativa das possíveis alterações legislativas que afetarão as eleições de 2018.

Para tanto, o primeiro capítulo apresentará a evolução histórica do Direito Eleitoral durante o período do Brasil república, discorrendo sobre o primeiro e segundo período republicano, apontando as principais mudanças legislativas ocorridas e seus desdobramentos.

No segundo capítulo será estudado o sistema eleitoral brasileiro e suas modalidades, a fim de se entender melhor as suas funcionalidades e, principalmente, analisar o sistema proporcional de lista fechada que vem sendo defendida nas discussões acerca da mudança de modalidade para as eleições de 2018.

O terceiro capítulo versará sobre o tema chave deste estudo, qual seja, o financiamento das campanhas eleitorais, onde será apresentada a evolução histórica no Brasil desse sistema bem como as suas espécies, para então adentrar em uma breve análise sobre o julgamento da ADI 4650 que o afetou diretamente, visto que proibiu as doações de pessoa jurídica para campanhas eleitorais. Neste diapasão, analisaremos a possibilidade de tal vedação resultar em dificuldade nos

custos da campanha para os candidatos e partidos políticos, bem como será realizada uma análise sobre as viabilidades de financiamento para as eleições de 2018.

Deste modo buscar-se-á obter uma maior compreensão acerca das mudanças ocorridas no cenário eleitoral de nosso país e estimar quais as possibilidades de mudanças que poderão ocorrer para as eleições de 2018.

1 BREVE RELATO HISTÓRICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

O direito eleitoral, desde o Brasil colônia até os dias atuais, sempre esteve presente na vida das pessoas; todavia, há quem não tenha consciência do papel fundamental que este ramo do direito tem para a democracia. No decorrer da história, houve significativas mudanças no cenário político-eleitoral brasileiro, por exemplo, na legislação e na alternância democracia/ditadura.

Interessante, de maneira preliminar, antes de adentrar ao tema específico do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, realizar um breve estudo da história da implementação do Direito Eleitoral no nosso país, a partir da república.

O período republicano, segundo Candido (2008), pode ser dividido em dois lapsos temporais: o **primeiro período Republicano** - de 1889 à 1930, e o **segundo período Republicano** - da revolução de 1930 aos dias atuais.

Como afirma o Ferreira (2005), ao término do Período Imperial, o Brasil estava contemplado com uma legislação adequada à época, a Lei Saraiva, e ao modelo político adotado, ou seja, o republicano; assim, bastaria somente adaptar as leis ao novo modelo político administrativo, o que de fato não ocorreu:

Ao findar o Império, a 15 de novembro de 1889, o Brasil possuía uma legislação eleitoral perfeita. A Lei Saraiva, de 1881, foi a culminância de um processo evolutivo que durou 67 anos, desde os primeiros dias da Independência. Durante todo o Império, os partidos, os políticos nas assembleias, os jornais, os publicistas, enfim, a classe dirigente da sociedade esteve voltada para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral. Esse esforço culminou com a Lei Saraiva, que colocou o Brasil entre as nações civilizadas. A República, ao instalar-se aos 15 de novembro de 1889, nada teria a fazer, em matéria eleitoral, senão suprimir os privilégios (do voto, das elegibilidades) e adaptar aquela legislação à nova organização político-administrativa do país. Permaneceria a essência da legislação eleitoral do Império, o espírito que a ditou, e que nada mais visava senão dotar o país de uma instituição que fosse perfeita para a época, como realmente o foi. A República, para poder sobreviver nos seus primeiros anos, teria de demolir aquele magnífico edifício que era a Lei Saraiva. E ao iniciar-se dessa maneira, a República daria o mau exemplo que seria seguido durante quase meio século, origem dos nossos males políticos durante todo esse interregno: as leis eleitorais feitas para ganhar eleições (FERREIRA, 2005, p. 250-251).

Com o advento da República, sobreveio diversas alterações legislativas eleitorais, e com elas uma das nossas heranças atuais, a corrupção. Como citado

por Ferreira (2005), naquela época o Brasil já era movido por interesses e os representantes do povo já criavam leis em benefícios próprios para a manutenção do poder.

a) Primeiro período republicano

Em 1889, institui-se a República Brasileira e com esta vêm novas mudanças.

Em relação à legislação não houve grandes alterações, ainda era esparsa e influenciada pelas práticas imperiais e, mesmo com algumas transformações sociais como, por exemplo, a abolição da escravatura, a realidade social não mudou quase nada, alterando somente o Estado e sua organização política.

Esse primeiro momento foi de instabilidade e incertezas, segundo o TSE (2014), o Brasil estava dividido entre dois grupos, que queriam diferentes rumos para a República:

Numa rápida olhada, se identificam dois grupos que defendiam diferentes formas de se exercer o poder da República: os civis e os militares. Os civis, representados pelas elites das principais províncias – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul –, queriam uma República Federativa que desse muita autonomia às unidades regionais. Os militares, por outro lado, defendiam um Poder Executivo forte e se opunham à autonomia buscada pelos civis. Isso sem mencionar as acirradas disputas internas de cada grupo. Esse era um quadro que demonstrava a grande instabilidade sentida pelos cidadãos que viveram naqueles anos (TSE, 2014, p.27).

Com a edição da Constituição de 1891, a disputa entre civis e militares foi pacificada, pois a nova Carta, inspirada no modelo federalista estadunidense, permitia que os estados se organizassem de acordo com seus interesses, desde que não contrariassem a Constituição.

Destaca Ferreira (1997) que a legislação eleitoral da Primeira República, além da Constituição, foi contemplada por alguns outros diplomas legais, a exemplo: Decreto nº 5, de 19 de novembro de 1889, que outorgava o direito de votos só aos cidadãos alfabetizados; Decreto nº 200-A, de 08 de fevereiro de 1890, que regulava a qualificação eleitoral; Decreto nº 277-D, de 22 de março de 1891, que complementou o Decreto nº 200-A, de 1890; Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890, que mandava observar o regulamento para a eleição do primeiro Congresso Nacional; Decreto nº 1.018, de 20 de dezembro de 1891, que dispunha sobre a primeira eleição das Assembleias Legislativas dos Estados.

Observa-se que até o presente momento todos os documentos emitidos eram por decretos e que a partir da Constituição de 1891 e da formação do Congresso Nacional, começam-se a emitir leis, sendo a Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, a primeira Lei Eleitoral da República, seguida de algumas outras importantes, conforme expõe o mesmo doutrinador a título de exemplos: Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, primeira Lei Eleitoral da República, pós Constituição de 1891; Lei nº 939, de 20 de dezembro de 1920, que dispunha sobre a eleição no Distrito Federal, regulando o alistamento e o processo eleitoral; Lei Rosa e Silva ou Lei 1.269, de 15 de novembro de 1904, a lei mais importante da velha República; Lei nº 3.208, de 27 de dezembro de 1916, que regulou o processo eleitoral, consolidando, aperfeiçoando e corrigindo o regime eleitoral do País.

De acordo com o TSE (2014), esse período foi conhecido por idade das trevas eleitorais, dominado por oligarquias, que legitimavam as eleições por meios fraudulentos, para manutenção do poder das elites tradicionais como, por exemplo, o *voto de cabresto*, em que os eleitores eram levados à força às urnas por jagunços de poderosos coronéis.

b) Segundo período republicano

O atual período histórico, coaduna vários acontecimentos importantes na história política e eleitoral brasileira. De acordo com o TSE (2014), esse período pode ser dividido em subperíodos, sendo eles: a refundação da República (1930 – 1937), o Estado Novo (1937 – 1945), a República Democrática (1945 – 1964), Regime Militar (1964 – 1985) e Nova República (1985 – até dias atuais).

Com a Revolução de 1930, findou um período bem característico da legislação eleitoral brasileira, que havia sido inaugurado com a revolução republicana. Cerca de quarenta anos depois, outra revolução o interrompeu subitamente. Tudo que se passou desde a Proclamação da República até os dias de hoje é tão recente que se não tem ainda uma perspectiva histórica para interpretar esse agitado período da vida brasileira. (FERREIRA, 1997, p. 316).

A Refundação da República sobreveio através da Revolução de 1930 – motivada pela corrupção e fraude nas eleições – em que Getúlio Vargas e seus militantes, assumem a presidência do Brasil e o governo federal através de um golpe de estado. Assim, se inicia um novo ciclo de legislações e idealizações, inclusive o nascimento da Justiça Eleitoral, conforme explica o TSE (2014):

O fim dos anos 1920 representou uma ruptura institucional, com grandes consequências para a vida nacional, cujos marcos orientadores foram: maior participação de novos atores sociais no jogo político e modernização do país por meio do desenvolvimento industrial. No que interessa à história da Justiça Eleitoral, a principal bandeira levantada pelo movimento de 1930 foi a moralização das eleições. Foi nesse contexto que nasceu a Justiça Eleitoral. (TSE, 2014, p.35).

Também foi instituído nesse período o primeiro Código Eleitoral, que trazia em seu corpo algumas mudanças significativas como o sufrágio universal, direto e secreto, e o voto feminino. Assim, explica Ferreira (1997):

O primeiro código eleitoral do Brasil consta do Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, oriunda da obra conjunta de Assis Brasil, João Cabral e Mário Pinto, que institui a justiça eleitoral, adotando o voto feminino, o seu sistema de eleição sendo o do sufrágio universal, direto e secreto. O Tribunal Superior Eleitoral, órgão máximo da justiça eleitoral especializado, instalou-se em 20 de maio de 1932, sendo seu presidente o ministro Hermenegildo Rodrigues de Barros (FERREIRA, 1997, p. 12).

Já em 1937 foi outorgada a Constituição conhecida como *Polaca*. O período foi denominado de Estado Novo (1937 – 1945), marcado pela instituição de uma ditadura, supressão de direitos dos cidadãos, e a extinção da Justiça Eleitoral - as eleições para presidente passaram a ser indiretas, com mandatos de seis anos e também foram abolidos os partidos políticos. Destarte, explica Lopes (2012, n/p): “sobre este regime, dizia-se que o seu objetivo principal era o de preservar a ordem política e social do país, [...]. No entanto, [...], serviu apenas para o propósito de manter no poder o presidente Getúlio Vargas.”

Em 1945, Getúlio é destituído do cargo de presidente através de um golpe militar, assumindo interinamente o presidente do Supremo Tribunal Federal José Linhares (já que na Constituição de 1937 não havia a figura do vice-presidente), até eleição e posse do novo presidente da República, General Gaspar Dutra (TSE, 2014). Nesse período foi promulgada a Constituição de 1946; a Justiça Eleitoral é reimplementada; e é publicado o Código Eleitoral de 1945.

A república democrática pertinente a esse período perdura até 1964 quando, através de outro golpe militar, é destituído o então presidente João Goulart e os militares assumem o poder.

O Brasil teve 9 (nove) presidentes durante a República democrática, esse período ficou conhecido como a era das campanhas eleitorais.

Com a Ditadura Militar a partir de 1964, novamente foram suprimidos vários direitos dos cidadãos: as eleições passaram a ser indiretas; e os presidentes e outros políticos eram nomeados pelos militares, não sendo necessárias, assim, as campanhas eleitorais como outrora fora. Além disso, também houve o fechamento do Congresso Nacional, sob o argumento que o governo militar possuía plenos poderes, tanto sobre o poder executivo, quanto sobre o legislativo.

Sobre a ditadura Militar, discorre Melo Filho (2013, n/p):

O golpe de estado de 1964 criou condições para a edição da Constituição de 1967, que manteve a existência autônoma da justiça eleitoral como órgão do Poder Judiciário (art. 123 a 132), dispondo, ainda, sobre os direitos políticos (art. 142 a 148) e sobre os partidos políticos (art. 149). Os atos institucionais e as emendas constitucionais que a sucederam, dentre as quais toma destaque a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, mantiveram, em geral, a mesma linha de disciplinamento dessas matérias (MELO FILHO, 2013, n/p).

Em 1985 institui-se a Nova República, e segundo Lopes (2012) um avanço conquistado ainda “sob regime da antiga Constituição de 1967, foi a emenda constitucional nº 15, em 19 de novembro de 1980, que restabeleceu o voto direto nas eleições para governador e senador, iniciando assim o processo de abertura política tão desejada pela população do país.”.

Deste modo, a legislação brasileira concretizou-se, na concepção de Lopes (2012), com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26 e 27 de novembro de 1985, as quais convocaram a Assembleia Constituinte para a Constituição de 1988:

A abertura política atingiu seu auge pela Emenda Constitucional nº 25 promulgada em 15 de Maio de 1985. Esta Emenda alterou algumas disposições da Constituição Federal, com sede constitucional transitória, que veio trazer o país para uma democracia plena, isto é, alterado o disposto nos Art. 74 e 75 da Constituição de 1967, o Presidente e o Vice-Presidente da República começaram a ser eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, em todo o país. É importante esclarecer que seria eleito o candidato que obtivesse a maioria absoluta dos votos, não sendo contados os votos em branco ou nulo. A partir deste momento, o caminho ficou aberto para a reabertura democrática no Brasil, de forma plena e com a ampliação dos direitos políticos dos cidadãos. Finalmente, é importante lembrar que o ápice da abertura ocorreu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26 e 27 de novembro de 1985, as quais convocaram a Assembleia Constituinte para a Constituição de 1988, considerada por alguns doutrinadores a mais democrática do mundo (LOPES, 2012, n/p).

A Constituição Federal de 1988 regulou diversas matérias, dentre elas o direito eleitoral. Estabeleceu-se que a Justiça Eleitoral pertence ao Poder Judiciário. As eleições para todos os cargos e o processo eleitoral foram regulamentados. Também foi a Constituição de 1988 que estabeleceu que Lei Complementar fixasse as competências da Justiça Eleitoral, o que é feito pelo atual Código Eleitoral.

Está em vigor o quinto Código Eleitoral Brasileiro, instituído pela Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, composto de 383 artigos, os quais regulam assuntos importantes acerca das eleições e que se seguiram com leis importantes, como é o caso da Lei dos Partidos Políticos (9.096/95) e Lei das Eleições (9.504/97), que são assunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 e que será tratada nos próximos capítulos da presente monografia.

2 SISTEMAS ELEITORAIS

Os sistemas eleitorais são definidos por Ramayana (2008) com “um conjunto de técnicas legislativas que têm por metodologia organizar a representação do povo, de acordo com as circunscrições eleitorais”, portanto, se trata do conjunto de normas e procedimentos que têm como finalidade regular a transformação dos votos dos eleitores em cadeiras e mandatos dos eleitos.

Para o Direito Eleitoral há basicamente três tipos de sistemas eleitorais, quais sejam, o majoritário, o proporcional e o distrital misto, entretanto, no Brasil somente são aplicados os dois primeiros.

2.1 SISTEMA MAJORITÁRIO

No sistema denominado majoritário o candidato eleito deverá obter a maioria dos votos, sendo dividido em duas espécies, o majoritário simples ou puro e o majoritário complexo ou em dois turnos.

O primeiro refere-se àquele em que se elege o candidato com maior número de votos, mesmo que este não tenha conseguido atingir à maioria simples, ou seja, o candidato tem a possibilidade de se eleger com um número pequeno de votos se os seus oponentes tiverem atingido um percentual de votos menor. Esta modalidade é praticada no Brasil quando há eleições de prefeitos em municípios com até duzentos mil eleitores. Reino Unido e Estados Unidos da América adotam o sistema majoritário simples.

Já na modalidade de majoritário em dois turnos, o candidato será eleito quando alcançar a maioria absoluta dos votos válidos, ou seja, ao atingir o próximo número inteiro depois da metade. Nos casos em que a maioria absoluta não ocorre, a eleição será decidida em um segundo turno eleitoral com a participação dos dois candidatos mais bem votados no primeiro turno, onde será eleito o candidato que obtiver o maior percentual de votos. Esta modalidade tem como primazia a governabilidade e o desejo direto dos eleitores, visto que será eleito o candidato com maior número de votos popular, independente do partido ou coligação, sendo então

praticada no Brasil nas eleições de Prefeitos em municípios com mais de duzentos mil eleitores, bem como nas eleições de Governadores, Senadores e do Presidente da República. Este sistema é utilizado na França para as eleições do Congresso.

Duverger (1980) destaca que, em seu entendimento, a crítica acerca do sistema majoritário de dois turnos consiste no enfraquecimento dos partidos políticos, já que as ideologias do partido não são observadas, prevalecendo somente a pessoa do candidato, e aponta ainda que “o escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos”, já que acredita que não favorece o multipartidarismo pois ocorre a bipolarização das eleições entre esquerda e direita.

2.2 SISTEMA PROPORCIONAL

Segundo Cerqueira (2011), neste sistema a representação ocorre na mesma proporção da preferência do eleitorado pelos partidos políticos, possibilitando assim a eleição de quase, e até mesmo de todos, os partidos políticos. Observa-se que adoção deste sistema se dá somente nas eleições de deputados federais, estaduais e distritais, bem como de vereadores, os quais são membros do Poder Legislativo, conforme determina a Constituição Federal em seus artigos 27, § 1º, artigo 32, § 3º e artigo 45.

Ademais, há três formas em que o sistema proporcional pode ocorrer, por meio de lista fechada, lista aberta ou lista mista.

2.2.1 LISTA FECHADA

Na lista fechada o voto é partidário, ou seja, o eleitor vota apenas no partido, não podendo assim votar em nomes específicos. Os partidos, previamente, definem uma lista em que se determina a ordem dos candidatos, o eleitor então vota nesta lista ou a rejeita inteiramente. (RAMAYANA, 2011).

Deste modo, as cadeiras obtidas por cada partido serão distribuídas para os candidatos que constarem na lista partidária obedecendo a ordem da lista. Uruguai,

Israel, Espanha, Portugal, Turquia, Argentina e África do Sul são exemplos de países que adotam este sistema.

Pode-se citar duas vantagens e duas desvantagens da lista fechada. As duas vantagens são o fortalecimento do partido na escolha eleitoral e o controle obtido pelos dirigentes sobre quem irá representar o partido, já as duas desvantagens são a redução da liberdade de escolha do eleitor e a possibilidade de dificultar o processo de renovação da elite partidária.

Neste sentido, Lorenzo Córdova, Presidente do Instituto Nacional Eleitoral do México, país que optou por esta modalidade de lista fechada, em entrevista, corroborou com alguma das conclusões acima apontando como vantagem o fortalecimento da estrutura partidária e como desvantagem a possibilidade de “colisão com a democracia, com os procedimentos democráticos do país” em função da “forma como os candidatos são designados dentro do partido” (G1, 2017, n/p).

E importante frisar que por algumas vezes já se propôs a adoção desta modalidade no Brasil, como por exemplo na votação da proposta de reforma política ocorrida no dia 26 de maio de 2015, momento em que a Câmara dos Deputados rejeitou a emenda que instituía a lista fechada nas eleições para deputado federal, deputado estadual e vereador, sendo a proposta derrubada pela maioria do plenário. A votação se encerrou com 402 (quatrocentos e dois) votos pela rejeição e 21 (vinte e um) votos pela aprovação. A proposta de voto distrital misto também foi rejeitado na época (CÂMARA, 2015).

Entretanto, com a pressão da Lava Jato e a proximidade da divulgação das delações premiadas de executivos e ex-executivos da Odebrecht, no último dia 15 de março o atual Presidente do Brasil, Michael Temer, recebeu oficialmente no Palácio do Planalto para uma reunião o Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), o Presidente do Senado Federal do Brasil, Eunício Oliveira (PMDB-CE) e o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Gilmar Mendes, com o propósito de conversarem sobre as possíveis mudanças no sistema eleitoral para a eleição de 2018. Ao saírem da Reunião, todos eles defenderam a adoção da lista Fechada (REFORMA POLITICA, 2017).

Vale destacar que, de acordo com o site Carta Capital (REFORMA POLÍTICA, 2017, n/p), o relator da comissão de reforma política da Câmara, Vicente Cândido (PT-SP), também apoia esta ideia:

Deve dar força à alternativa da lista fechada o parecer de Vicente Cândido (PT-SP), relator da comissão de reforma política da Câmara, a ser apresentado em 4 de abril. Cândido defende que as eleições de 2018, 2020 e 2022 sejam realizadas com a lista fechada. Em 2026, propõe ele, o País poderia adotar o sistema misto, no qual uma parte dos eleitos seria definida pela lista fechada e outra parte por meio de votações em distritos eleitorais, a serem desenhados pela Justiça Eleitoral.

O debate acerca das propostas para a adoção do sistema proporcional com lista fechada permanece. No dia 27 do presente mês, em virtude do “anúncio de que a reforma política em análise na Câmara dos Deputados pode aprovar a lista fechada nas eleições para deputados antecipou o debate entre os senadores”, que se reuniram para tratarem sobre o assunto (BRASIL, 2017, n/p):

A proposta conta com o apoio do presidente do Senado, Eunício Oliveira. Já o senador Jader Barbalho (PMDB-PA) se diz contrário à lista fechada no atual momento, que ele classifica como de descrédito dos partidos. O senador Reguffe (sem partido-DF) considera que o sistema proporcional tem defeitos graves, pois o voto pode acabar indo para outro candidato que o eleitor não escolheu. Ele pensa, no entanto, que a melhor alternativa é o voto distrital, e não o sistema de lista fechada.

Destaca-se que na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) há 3 (três) propostas que estão sendo analisadas que estipulam um sistema misto, “com metade das vagas definidas pelas listas e metade pelo voto distrital. O método seria estendido para as eleições de deputados estaduais e vereadores”. (BRASIL, 2017, n/p).

2.2.2 LISTA ABERTA

Na lista aberta os eleitores escolhem seus candidatos diretamente, visto que a lista apresentada pelos partidos não tem uma ordenação de candidatos, o eleitor tem a liberdade exclusiva de escolher as cadeiras que o candidato que mais lhe agrada poderá vir a ocupar, pois votam em um nome da lista e não no partido. Assim, aquele que obtiver o maior número de votos individualmente será eleito.

Mister se faz ressaltar que desde a Constituição de 1946 o Brasil vem utilizando este sistema proporcional com lista aberta para as eleições dos deputados

federais, estaduais, distritais e vereadores. Optam também por este sistema a Finlândia, Polônia e Chile, sendo que nesses países, para que o voto do eleitor seja computado para o partido, o mesmo deve votar em um dos candidatos constantes na lista.

A escolha dos nomes dos candidatos que irão compor a lista partidária no Brasil se define em convenção onde, conforme legislação vigente, cada partido pode apresentar uma lista de candidatos de até uma vez e meia o número de cadeiras da circunscrição eleitoral, já no que concerne às coligações, estas poderão apresentar somente dois candidatos por vaga.

Vale observar que as cadeiras obtidas pelos partidos ou coligações serão ocupadas pelos candidatos mais votados de cada lista, sendo que no caso das coligações entre os partidos, elas funcionam como uma lista única, assim, os candidatos eleitos serão aqueles que possuírem o maior número de votos, independente do partido a que pertençam.

Observe que no Brasil o eleitor possui duas opções: o voto nominal ou o voto de legenda. Na primeira opção o eleitor vota no candidato e na segunda opção vota na legenda e a escolha vai para o partido e é computado para efeito de distribuição das cadeiras entre os partidos e não entre os candidatos.

A vantagem da lista aberta é que propicia um maior grau de escolha eleitoral, o que favorece a renovação política, já a desvantagem é que a competição entre candidatos do mesmo partido se torna mais estimulante, o que leva também ao estímulo da personalização da escolha eleitoral e à diminuição do controle dos dirigentes partidários no que se refere aos nomes que serão eleitos.

2.2.3 LISTA MISTA

A lista mista é utilizada muitas vezes para eleições parlamentares, sendo que a representação proporcional é determinada parte pelo sistema majoritário e parte pelo sistema proporcional, isto porque, no dia da eleição, os eleitores recebem duas listas para votar, uma é a majoritária, restrita ou distrital, na qual eles votam primeiro em um dos candidatos, e a outra lista é a proporcional, que abarca toda circunscrição, é o segundo voto que o eleitor dará, agora no partido.

Gomes (2014) entende que a composição do parlamento, nesse caso, será feita pelo somatório dos candidatos eleitos nas duas listas de votação mencionadas, quais seja, a lista distrital e a partidária. Destaca-se que neste sistema as candidaturas são separadas, impossibilitando assim a competição entre os candidatos às vagas de cada distrito e os candidatos às vagas de toda a circunscrição.

Esta modalidade é adotada na Alemanha e há muitos que o defendem para ser adotado no Brasil, pois acreditam que com tal sistema acarretará uma parcela de contribuição para o estreitamento da relação de mandato político, o que irá aproximar o povo e os candidatos. Entretanto, é possível observar alguns obstáculos nesta modalidade, tais como redução das vantagens oferecidas pelos denominados sistemas puros como, por exemplo, o estímulo ao clientelismo, o fortalecimento das oligarquias locais, o aumento do custo de informação e o risco de excesso de representação da maioria.

3 DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

O financiamento de campanha eleitoral é um tema complexo, que ao longo da recente história republicana no Brasil, tem se revelado polêmico e incontroverso. Também, nos demais regimes democráticos atuais, o financiamento de campanhas eleitorais, merece destaque como um prioritário.

Primacialmente há que se conceituar “financiamento”, que segundo o Prof. Dr. Luiz Vergílio Dalla- Rosa (2003) “é o meio que faculta os capitais necessários a um determinado empreendimento, isto é, a maneira como se obtém recursos para viabilizar um objetivo”.

Nesse diapasão, o autor conceitua “campanha eleitoral” como “um período de tempo em que se somarão esforços para que os interessados no processo eleitoral tomem conhecimento de quem são os candidatos, que serão escolhidos para representá-los junto ao Poder Estatal” (DALLA- ROSA, 2003).

Ao unir os dois conceitos, se tem que o financiamento de campanhas eleitorais tem por fim a arrecadação de recursos, durante um determinado período de tempo, mais especificamente o da campanha eleitoral, para permitir através de várias formas que os cidadãos conheçam e analisem seus candidatos.

Conforme explicam Oliveira e Rodrigues (2013, n/p), “o financiamento de campanha consiste na arrecadação de recursos para que os partidos e os candidatos possam fazer a campanha política”.

Desta feita, surge a discussão sobre a melhor forma de financiamento das campanhas eleitorais, ou seja, financiamentos público exclusivo, privado ou misto.

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Durante muito tempo não se acompanhou e controlou o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil, o que possibilitava a ocorrência de muitas eleições desregradadas financeiramente.

No entanto, finalizado o período da República Velha e iniciando-se a era Vargas, em 1930, a industrialização no Brasil cresceu e o poder econômico se

fortaleceu na sociedade. Diante dessa mudança, a lei passou a fiscalizar e controlar o poder econômico, que à época já incidia fortemente em todos os âmbitos da sociedade do país.

A Constituição de 1934 concedeu um alto valor constitucional à Justiça Eleitoral, concedendo em seu texto uma seção específica para esta, abrindo assim grandes possibilidades para aumentar a regulamentação do processo eleitoral, inclusive no que se refere à influência monetária.

O Decreto-Lei 9.258/46 foi a primeira norma legal que dispõe sobre o financiamento das eleições no Brasil, estabelecendo então, dentre outras questões, acerca da proibição de apoio financeiro vindo de fontes estrangeiras para os partidos políticos, visando assim garantir a soberania nacional e enfraquecer as agremiações comunistas.

De acordo com Machado (2008, p. 185-86), em 1950, com o advento do código eleitoral, também se coroou explicitamente na legislação brasileira a disciplina do financiamento das campanhas eleitorais.

A revolução de 1930 e o primeiro período Getulista (1930-1945), na medida em que representaram a superação de boa parte do modelo político, social e econômico da República Velha, parecem ter sido marcos importantíssimos também para a questão do financiamento de campanhas. [...] E os primeiros passos nesse sentido não tardaram. De fato, as transformações pela quais o país passou ao longo do primeiro período getulista acabaram por propiciar o advento de uma legislação que contemplava o problema das finanças partidárias. Com efeito, o Código Eleitoral de 1950 (Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950) estabeleceu a fiscalização das contas dos partidos pela Justiça Eleitoral, a obrigatoriedade do rigoroso registro das receitas e despesas partidárias e a vedação do recebimento de contribuições de entidades estrangeiras, autoridades públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos (MACHADO, 2008, p. 185-186).

Tempos depois a política brasileira sofreu um grave retardamento em função início do período militar, época que não era permitido se falar e nem exercer a democracia, contudo, mesmo não havendo eleições que retratassem a legítima vontade da maioria, a preocupação com o financiamento de campanhas se mantinha.

Neste período, objetivando não permitir o crescimento dos partidos de oposição, vários diplomas legais concernentes ao tema foram criados e, apesar de haver o propósito de impedir a democracia, surgiram legislações de extrema

importância para o financiamento de campanhas eleitorais, inclusive legislações que atualmente são de fundamenta relevância.

Deste modo, foi justamente no período da ditadura militar brasileira que o Código Eleitoral vigente (Lei 4.737/65.) foi criado, tendo também sido criada no mesmo dia a Lei de Organização dos Partidos Políticos (Lei 4.740/65), a qual foi revogada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 5.682/71), que ainda se encontra vigente.

Esta última lei inovou ao passar o sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil para um sistema misto (público e privado) em virtude da introdução do “Fundo Partidário”, bem como transformou os partidos políticos em pessoas jurídicas de direito público interno. Este sistema misto ainda se encontrava vigente até pouco tempo.

Com o término da ditadura militar, houve a abertura política no Brasil e a redemocratização e, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, editou-se duas leis de vital importância para a matéria, quais sejam, a Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995 e a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, ambas vigorando até hoje, sendo esta última a promotora dos limites para as doações de pessoas físicas e jurídicas.

Sendo assim, as pessoas físicas podem doar até dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, já as pessoas jurídicas, a limitação é de dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

Mais recentemente, legislando sobre a mesma matéria, tem-se as Leis 12.034, de 29 de setembro de 2009 e 12.891, de 11 de dezembro de 2013, as quais não trouxeram grandes inovações na forma de financiamento das campanhas eleitorais.

No entanto, em 2015 ocorreu a chamada “minirreforma eleitoral”, aprovada em 9 de setembro de 2015, a Lei 13.165/15 trouxe várias alterações em alguns dispositivos da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65). Grandes mudanças foram realizadas, inclusive acerca dos financiamentos das campanhas eleitorais.

Diante destes dados é possível notar que os critérios de doações para campanhas tiveram maior atenção na minirreforma de 2015, contudo, ainda é uma constante na mídia a divulgação de notícias sobre corrupção em que políticos e empresas que doam dinheiro em troca de favores políticos estão envolvidos.

Para um melhor entendimento acerca do crime de corrupção por meio dos financiamentos de campanhas, importante se faz esclarecer as características de cada modelo deste financiamento, o qual poderá ser por sistema privado, público ou misto, bem como de forma indireta por meio de concessão de benefícios e/ou serviços, tais como horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão; ou pode ser de forma direta, quando se trata de prestações em dinheiro (ARAÚJO, 2012; XAVIER, 2014; GOMES, 2015).

3.2 MODELOS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAL

O sistema de financiamento de campanha eleitoral é dividido em três modalidades, o financiamento privado, financiamento público e o financiamento misto. Neste capítulo será estudado cada modelo e suas características.

3.2.1 Financiamento privado

Esta modalidade abrange toda vantagem em dinheiro que for ofertada por empresas, sindicatos, associações ou pessoas físicas, com vistas a arcar com os gastos para a promoção das atividades de campanha eleitoral de determinado partido político ou candidato; ou seja, esse tipo de financiamento cuida de recursos que provem de doações financeiras de origem privada (XAVIER, 2014).

Esse sistema de financiamento pode ser classificado como direta nos casos e que a entrega do dinheiro foi realizada para o caixa de campanha de um candidato ou partido, como por meio de cotas dos filiados, ou pode ser indireta, nos casos em que o pagamento em favor da campanha assumir vantagem não pecuniária, como quando um doador arcar com o fornecimento ou custos da prestação de determinado serviço ou bem, devendo, no entanto, quantificar tais custos em dinheiro e contabiliza-los como receita de campanha do beneficiário (ARAÚJO, 2012).

No que se refere às receitas das doações de origem privada, estas podem ser de duas modalidades: declaradas ou ocultas. Nas receitas declaradas deverão

constar os recursos que são a legislação brasileira permite e que podem ser identificados e declarados na prestação de contas, já as receitas ocultas ou não declaradas são consideradas violação à lei, estas “ [...] são as que trazem maior preocupação, por constituírem o chamado caixa dois da campanha eleitoral, uma das práticas ilícitas mais graves das eleições” (XAVIER, 2014, p. 24).

De acordo com Araújo (2012, p. 94-95), essas contribuições privadas podem apresentar uma dúplici natureza jurídica:

Primeiro, quando se refere ao financiamento privado de pessoas físicas, identifica-se a manifestação do exercício de um direito de participação, inerente às sociedades democráticas, que se reforça com o reconhecimento do caráter indissociável da relação entre os partidos políticos e a formação da vontade popular, desenvolvida durante, e mesmo antes, da competição eleitoral. Quando se trata do financiamento originado das pessoas jurídicas, sua natureza jurídica encontra-se situada exclusivamente no campo de um ato de disposição patrimonial de natureza privada.

Xavier (2014) ressalta que a constitucionalidade ou inconstitucionalidade, bem como a conveniência ou não de proibir doações feitas por empresas acarreta ferrenhas discussões doutrinárias, já que uns acreditam que se há transparência nos procedimentos realizados não se justifica a proibição ou a desconfiança de que haverá aumento na corrupção em virtude deste tipo de financiamento, porém, há aqueles que entendem que o envolvimento de empresas privadas acarreta distorções no sistema de financiamento eleitoral, já que não possuem capacidade eleitoral e, por esse motivo, dá margem à ideia de que aguardam algum tipo de retribuição por parte do partido ou candidato favorecido por sua doação.

Neste sentido, Gomes (2015, p. 337) se manifesta dizendo que:

Com efeito, ninguém (sobretudo as pessoas, físicas ou jurídicas, que doam expressivos recursos) contribui financeiramente para uma campanha sem esperar retorno do agraciado, caso seja eleito. De sorte que, uma vez eleito, fica o donatário comprometido com o doador que o apoiou concreta e significativamente. Sob o aspecto ético, o único “retorno” que se poderia esperar do mandatário público assenta-se na própria representação democrática ou promoção dos ideais político-sociais de seus apoiadores; por igual, não há problema se a atuação do político coincidir com os interesses econômicos da comunidade que representa. No entanto, condena-se o desvio do sentido da representação. Para muitos, a doação de campanha constitui verdadeiro investimento, do qual se espera retorno econômico-financeiro. A experiência tem mostrado que aí reside um dos focos (existem outros!) relevantes da corrupção endêmica que assola o País. Em numerosos casos, a retribuição se dá pela

contratação de empresas ligadas direta ou indiretamente ao doador, pelo favorecimento em licitações e contratos públicos ou superfaturamento de bens e serviços contratados pelo Estado, pela concessão de anistia e renúncia fiscais. Afinal, há que se recuperar as altas somas doadas à campanha, de preferência com o acréscimo de bons lucros. Nessa perspectiva, o financiamento de campanha pode ser visto como um bom negócio, cuja álea reside na eleição do beneficiário. Pior que isso são financiadores porventura ligados ao crime organizado, pois nessa hipótese o Estado poderia tornar-se instrumento de facilitação de crimes! É despidendo dizer que, ao final, a conta é sempre levada aos eleitores-contribuintes que, além de ludibriados em sua boa-fé, são privados dos benefícios de políticas e investimentos públicos sérios, gratuitos e de qualidade. As ilícitas contratações afetam a economia do País e em nada contribuem para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e a concorrência saudável entre as empresas. (GOMES, 2015, p. 337).

Sanseverino (*apud* XAVIER, 2014) também é contra este tipo de financiamento, pois acredita que esse provoca desequilíbrio entre os concorrentes no pleito eleitoral, já que uns candidatos sobressaem mais em virtude do apoio que recebe de grandes empresas, acarretando assim a obtenção de vantagem financeira a seu favor, o que os possibilita conseguir arcar com os altos custos de uma concorrência eleitoral. Segundo o autor, por mais que essa modalidade amplie e favoreça a liberdade de arrecadação, os fatos apontados acima comprometem a igualdade de oportunidade entre os candidatos.

Importante se faz destacar que não é segredo que as despesas com as campanhas eleitorais somam valores absurdamente altos e que, por esse motivo, quando os candidatos e partidos necessitam captar mais verbas para dar continuidade à sua campanha e não possuem meios de conseguir legalmente, utilizam de subterfúgios ilegais do financiamento privado para conseguir os recursos necessários, tais como as receitas ocultas, principalmente aquelas oriundas de caixa dois, o que acaba por ocasionar o aumento da corrupção, do abuso do poder econômico, da pressão dos financiadores que aguardam a obtenção de vantagem com tal investimento, fazendo com que o Estado venha praticar ações ou omissões para atender interesses próprios em detrimento dos bens públicos (XAVIER, 2014).

Neste mesmo sentido, Araújo (2012, p. 317) afirma que:

O desequilíbrio financeiro entre partidos e candidatos decorre, em grande medida, das facilidades ou dificuldades de acesso aos recursos privados, principalmente de pessoas jurídicas, ocasionadas por posições programáticas ou ideológicas ou compromissos com determinado modelo econômico ou de funcionamento do Estado.

Muito embora não seja possível o perfeito equilíbrio de forças entre as agremiações políticas e candidatos, sendo até aceitável a assimetria em razão da maior ou menor aceitação social dos programas defendidos, o peso excessivo que grupos econômicos têm no desenvolvimento das campanhas põe em cheque a credibilidade do sistema, o valor da igualdade do sufrágio e o funcionamento da democracia. Diretamente relacionado a esse problema está o alto custo das campanhas eleitorais e a incapacidade ou falta de vontade política do Poder Legislativo em estabelecer efetivos limites aos padrões de marketing impostos pelos profissionais do setor. Atualmente, o *marketing* político é percebido como um elemento-chave no desenvolvimento das campanhas eleitorais, o que pressiona partidos e candidatos a obterem recursos necessários ao enfrentamento das modernas formas de propaganda, cujos custos oscilam ao sabor dos padrões de campanha eleitoral concebidos pelos marqueteiros (ARAÚJO, 2002, p. 317)

Deste modo, Araújo (2012) afirma que as principais causas que levaram ao problema no financiamento privado de campanhas eleitorais:

- a) altíssimo grau de desigualdade econômica entre os candidatos e partidos;
- b) incapacidade financeira para arcar com os altos custos das campanhas eleitorais, tanto para candidatos quanto para partidos;
- c) dependência perigosa dos partidos e candidatos com seus financiadores privados de receitas, o que, conseqüentemente, gera o aumento de práticas de corrupção.

Zovatto (2005) faz parte da corrente favorável ao financiamento privado e aponta as seguintes explicações para esse entendimento:

- a) o financiamento partidário privado pode ser considerado como uma forma de participação direta dos cidadãos no meio político;
- b) a necessidade de fazer a arrecadação de contribuições privadas constituiriam um incentivo para angariar novos filiados, consolidando ainda mais a relação entre a sociedade e os partidos.

Kanaan (2012) defende seu posicionamento favorável afirmando que o financiamento privado aumenta a representatividade social dos partidos políticos, os quais são essenciais à democracia, e esse processo de representação ocorre através dos partidos políticos, visto que o estímulo na relação entre a sociedade e os partidos. Além disso, os partidos políticos tem como finalidade representar os variados grupos sociais, sendo então o intermediário entre o Estado e a sociedade civil, portanto, o financiamento privado exerce papel fundamental no desenvolvimento da democracia no país, contribuindo para o aumento da

representação partidária.

3.2.2 Financiamento público

Nesta modalidade, os recursos recebidos pelos candidatos e partidos decorrem única e exclusivamente do Estado e são compostos, em regra, por subsídios, fundos públicos ou reembolso de despesas ordinárias, os quais são transferidos a candidatos ou partidos a fim de assegurar os recursos necessários para promover a campanha eleitoral. Ademais, consiste ainda na prestação direta ou na concessão de recurso indireto pelo Estado, observando sempre os critérios estabelecidos por lei. Neste sentido, Araújo (2012) aduz que:

[...] o objetivo central do intervencionismo estatal, com base em um fluxo regular de recursos públicos destinados tanto para as atividades ordinárias dos partidos quanto para as despesas de campanha, é garantir mais igualdade entre os concorrentes nas eleições, suprir a deficiência financeira e reduzir a dependência dos partidos e candidatos das fontes de financiamento privado, principalmente empresas. Segundo Jean Claude Masclet (1989, p. 249), a legitimidade para um financiamento das campanhas eleitorais dos partidos e dos candidatos, com base em recursos públicos, sustenta-se sobre três fundamentos: a) o reconhecimento constitucional da importância dos partidos políticos para os regimes democráticos; b) o princípio da soberania popular; c) a liberdade de associação. (ARAÚJO, 2012, p. 318)

Deste modo, o financiamento público visa promover o equilíbrio e a competitividade entre os candidatos e partidos no pleito eleitoral, fortalecendo assim o sistema pluralista, com observância ao princípio da igualdade de oportunidade entre os candidatos, além de restringir a interferência das fontes privadas de receita, assegurando maior transparência (XAVIER, 2014).

Araújo (2012, p. 322) aponta dois modelos de financiamento público, quais sejam, o indireto e o direto. No que concerne ao financiamento indireto, o autor explica que este:

[...] consiste numa ação positiva do Estado, voltada para a concessão de uma vantagem aos partidos e candidatos, como forma de reduzir os custos e facilitar o desenvolvimento das campanhas eleitorais. Diz-se indireto o financiamento, porque não implica a transferência

de recursos públicos para o beneficiário, mas sim uma prestação *in natura*, a exemplo da cessão de espaços públicos para convenções partidárias e comícios e do subsídio para determinados tipos de atividades, como é o caso do horário eleitoral gratuito. Nessa categoria se inserem, ainda, as medidas de incentivo ao financiamento privado que acarretam redução da arrecadação estatal, cujo exemplo é a aplicação de sistemas de deduções fiscais, não existente no Brasil.

Já no que se refere ao financiamento público direto, Xavier (2014) explica que são as subvenções, os subsídios, a restituição em pecúnia ou em bônus, que são transferidos de forma direta pelo Estado aos partidos políticos a fim de financiar as atividades da campanha eleitoral. Muitos autores defendem tal modelo, pois o consideram como base de um sistema eficiente no controle de gastos eleitorais.

Neste diapasão, Araujo (2012, p. 328) afirma que:

[...] o financiamento público direto de partidos e candidatos é uma prática consagrada que, para muitos, se encontra na base de um sistema eficiente de controle das eleições, na proporção em que contribui para evitar a dependência de partidos e candidatos em relação às fontes de financiamento privado, minimizando o problema da corrupção, propiciando maior igualdade entre as candidaturas, além de suprir a retração de recursos, verificada em razão da eventual implantação de um sistema limitativo de gastos e receitas privadas.

Vale destacar que o financiamento público direto pode ser realizado mediante duas modalidades: a) sistema de adiantamento das receitas; b) sistema de reembolso.

a) sistema de adiantamento das receitas: as receitas são repassadas aos candidatos antes das eleições;

b) sistema de reembolso: denominado também como indenização eleitoral, as receitas são repassadas após o resultado das eleições, onde se compensa o candidato ou partido uma indenização genérica, fixada dentro do limite estabelecido por lei ou parcialmente pelos gastos eleitorais efetivamente realizados e aprovados por órgão competente (ARAÚJO, 2012; XAVIER, 2014).

Os modelos de financiamento apresentam seus argumentos contrários e favoráveis a sua utilização.

Sendo assim, Dentre aqueles que apoiam essa modalidade de financiamento, pode-se citar Telles (2009), que se posiciona favoravelmente ao financiamento partidário público pelas seguintes razões:

a) essa modalidade de financiamento limita a influência do poder econômico

nas decisões políticas a serem tomadas;

b) esse modelo restringe o uso de doações ilegais (caixa dois) bem como os valores recebidos por ações ilícitas e de crime organizado, as quais são totalmente contrárias à ideia de democracia;

c) facilita a identificação das origens dos recursos utilizados.

Para Xavier (2014) a principal vantagem deste modelo de financiamento é que ele é capaz de propiciar maior igualdade financeira entre os candidatos durante as campanhas eleitorais, tornando o pleito mais democrático, onde o real interesse estará voltado para as ideias e propostas a serem apresentadas aos eleitores.

O autor alude ainda que:

[...] o financiamento público possibilita um maior controle social na distribuição das verbas, uma vez que sabendo a sua origem, aumentaria a pressão popular pela transparência na distribuição e na destinação que é dada a esses recursos, de modo a fomentar uma maior participação da sociedade nos debates, aproximando os cidadãos dos ideais e dos propósitos sociais, em busca da efetiva aplicação dos princípios éticos, morais e da transparência na gestão da coisa pública (XAVIER, 2014, p. 21)

Kanaan (2012) expõe sua opinião favorável em virtude de que:

a) proporciona considerável redução de custos nas campanhas;

b) haverá padronização e a simplificação das propagandas eleitorais;

c) maior igualdade entre os candidatos nas campanhas, o que proporciona uma competição mais equitativa.

Quanto aos pontos negativos do financiamento partidário público, Telles (2009) faz os seguintes apontamentos:

a) a sua adoção não põe fim ao uso de recursos de origem ilícita nas campanhas eleitorais, devido à prática generalizada no país destes tipos de recursos;

b) os recursos ilegais iriam somar-se com os do financiamento público, o que tornaria quase que impossível identifica-los;

c) Necessidade de implantação de medidas efetivas para restringir a prática de recursos ilícitos;

d) necessidade de haver rigorosa fiscalização dos gastos realizados, os quais, sendo descobertos, teriam que acarretar para o candidato ou partido a aplicação de sanções severas.

Já Rubio (2005) argumenta que é contrária ao financiamento partidário público em razão da enorme oneração que este causará aos cofres públicos, prejudicando assim o cidadão, já que os investimentos às suas necessidades básicas seriam afetados negativamente.

Entretanto, vale destacar a manifestação de Araujo (2012, p. 334) contra o argumento acima apresentado:

O fato de que a destinação de recursos públicos a partidos sem expressão pode significar um desperdício é uma das principais críticas ao sistema de acesso aos subsídios estatais, baseado em baixos percentuais de votos. Trata-se, entretanto, de uma crítica improcedente, que coloca em primeiro plano somente os aspectos econômicos do sistema de financiamento, quando, na verdade, o valor prevalecente deve ser o do pluralismo político e o da igualdade jurídica entre as diversas correntes de opinião. Isso não significa que todos os partidos devam ter incondicionalmente acesso ao sistema de financiamento e receber sempre a mesma quantidade de recursos públicos. Isonomia não significa igualitarismo, e um tratamento diferenciado para os partidos já consagrados é justificável na medida das diferenças que os separam dos partidos sem expressão e importância para a formação da vontade popular. Em todo caso, o sistema não pode ser excludente, e alguma forma de auxílio público, em nome do princípio democrático e do pluralismo político, deve ser reservada aos partidos novos e menores.

Rubio (2005) aponta ainda como ponto contrário a possível diminuição da participação de partidos de oposição em função da realização de manobras de exclusão do governo para dificultar a sua atuação, conseqüentemente, poderá haver uma diminuição de competitividade no ambiente eleitoral.

A oposição de Kanaan (2012) a esta modalidade é justificada pelo fato de que o autor acredita que acarretaria a estatização dos partidos políticos, diminuindo assim sua liberdade e distanciando-os da verdadeira realidade social, bem como o considera incompatível com o fundamento constitucional do pluralismo político:

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

e também pela perfeita interação entre o cidadão e a representação partidária. (KANAAN, 2012, p. 286)

Gomes (2015, p. 337) é contrário a este tipo de financiamento pois não acredita que ele possibilite a redução da corrupção e da desigualdade entre os candidatos. Para tanto, ele apresenta o seguinte argumento:

Em geral, argumenta-se que essa medida reduziria a corrupção e a desigualdade entre os candidatos, tornando a disputa mais justa e equilibrada. Mas essa tese tem sido muito criticada. A uma, porque não extinguirá o tráfico privado nas campanhas eleitorais, menos ainda nos centros do poder político. Normalmente, os candidatos “mais bem cotados” flertam com ou são emergentes de grupos político-econômicos de incontestável vitalidade financeira, os quais lhes emprestam apoio moral e pecuniário; é de evidência solar que jamais gozarão da isenção necessária no trato da coisa pública. A duas, porque, em um país em que há graves desníveis sociais, altos índices de analfabetismo, poucos investimentos em saúde e educação, em que as rodovias se tornaram “caminhos” esburacados, em que a segurança pública é claramente insatisfatória, certamente o dispêndio de verbas do erário para financiar campanhas eleitorais não é algo que em sã e reta consciência se possa considerar prioritário. A três, porque a medida não porá fim à corrupção, que, a bem da verdade, tem na impunidade sua mais entusiástica aliada e apoiadora.

Por fim, diz-se então que o financiamento exclusivamente público pode representar um risco ao sistema democrático de direito, pois pode afetar um dos fundamentos constitucionais, qual seja, o pluralismo político. Quando os partidos políticos perdem a necessidade de buscar recursos financeiros junto a sociedade, começam a tender a dar prioridade aos interesses do Estado em detrimento aos interesses sociais, também confrontando a autonomia partidária estabelecida pelo texto constitucional.

3.2.3 Financiamento misto

O financiamento partidário misto se trata de um sistema que predomina nos países da América Latina e consiste em recursos públicos e privados para partidos e candidatos, o que permite aos candidatos buscarem receitas junto aos cidadãos mas sem prejuízo da subvenção do Estado e nem prejudicando a interação com a

sociedade. A sua finalidade é buscar não sobrecarregar apenas as fontes de recursos do Estado em como estimular a sociedade a participar da vida política através de doações ou cotas, o que tende a garantir a igualdade entre os concorrentes no pleito eleitoral (KANAAN, 2012).

O autor defende este tipo de financiamento por que:

[...] aproveitando o que os dois modelos apresentam de melhor frente ao regime democrático e buscando encontrar adequada solução no tocante aos pontos vulneráveis que afetam o regime democrático, principalmente aprimoramento do sistema de controle e de eficácia quanto às punições, com vista a desestimular a prática do abuso do poder econômico, da fraude e da corrupção, preservando-se assim a liberdade e a igualdade que vêm fincadas na postura ética dos partidos políticos e participantes do processo eleitoral (KANAAN, 2012, p. 307)

Segundo Araújo (2012, p. 350), esta modalidade traz a oportunidade de se unir os pontos favoráveis do financiamento privado com o público, motivo pelo qual:

[...] somente o financiamento misto é compatível com o modelo pluripartidário e os princípios da democracia e igualdade de chances que devem reger as campanhas eleitorais. Um modelo de financiamento misto deve prever, necessariamente, a contribuição financeira das pessoas físicas como forma de participação dos cidadãos na vida política e partidária, bem como de aproximação entre os partidos e a sociedade.

Para Rubio (2005), é mais seguro utilizar esse sistema de financiamento, sendo a privada regulamentada para garantir a transparência dos recursos percebidos, tanto quanto a sua origem quanto a sua destinação, observando determinadas limitações. Já na pública, deve se basear por critérios de distribuição para honrar com o princípio da proporcionalidade e igualdade e algum elemento para enraizar os partidos na sociedade.

Samuels (2007) aponta algumas sugestões para melhorar ainda mais esta modalidade, são elas:

- a) o financiamento misto poderia ser regulado de modo a incentivar a declaração e a transparência dos gastos concretizados com os recursos recebidos durante a campanha eleitoral e não somente no final do pleito, como acontece hoje no país;
- b) reduzir o limite máximo que uma pessoa ou empresa pode doar;
- c) aumentar o autocontrole entre os concorrentes, majorando a punição por

qualquer violação à lei;

d) realizar uma reforma na legislação tributária e financeira afim de desestimular a imensa quantidade de dinheiro que não é declarado e, conseqüentemente, se torna um caixa dois.

Com posicionamentos contrários, há doutrinadores, como Gomes (2015), que defendem que mesmo no sistema de financiamento misto, ainda sim a influência do poder econômico se mantem, pois o capital privado causa grande desequilíbrio na disputa pelo voto, trazendo como consequência a representatividade dos detentores do capital em vez dos eleitores. Para outros autores, essa forma de financiamento é ainda mais perigosa que o financiamento exclusivamente privado, já que os candidatos e partidos continuariam a receber propinas dos financiadores privados, mesmo recebendo recursos públicos para o custeio da campanha, continuando da mesma forma com a corrupção, com o agravante de pagar duas vezes pelo mesmo fator: o custeio público e o reembolso dos financiadores privados pela corrupção (XAVIER, 2014).

Sendo assim, Gomes (2015, p. 37) explica mais detalhadamente sua opinião contrária:

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

No mesmo sentido, Sarmiento e Osório (2014, p. 20) defendem que:

[...] o formato atual do financiamento privado de campanhas produz uma série de deturpações do ponto de vista dos eleitores. Se o voto já não é mais a única “ficha” de um cidadão nas eleições, a possibilidade de contribuir com dinheiro para campanhas eleitorais permite que a desigualdade econômica presente na sociedade seja reproduzida na arena política. Como resultado, as pessoas ricas ganham um maior peso na definição dos resultados das eleições e, conseqüentemente, seus interesses são sobre-representados no Parlamento e no Executivo, em detrimento dos cidadãos mais pobres.

Nota-se que não há um consenso sobre qual a melhor opção de sistema, visto

que todos eles apresentam igualmente pontos favoráveis e contrários.

No entanto, resta claro na Lei das Eleições e na Lei Orgânica dos Partidos políticos que o modelo de financiamento brasileiro é misto, visto que ao mesmo tempo em que se admite a utilização de recursos privados, autoriza-se também o uso de recursos públicos, direto e indireto, por meio do acesso ao fundo partidário, com previsão no orçamento público, e também do acesso ao horário eleitoral gratuito nas emissoras de rádio e de televisão nacionais, mediante a concessão de benefícios fiscais tributários às empresas (KANAAN, 2012).

Neste sentido, tem-se que o financiamento direto das campanhas políticas pode ter origem pública e privada, sendo que o financiamento direto público decorre do uso de receitas do fundo partidário, conforme previsão do artigo 38 da Lei nº 9.096/1995:

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.

[...]

Esta mesma norma estabelece em seu artigo 39, § 5º, a forma com que estes recursos poderão ser utilizados nos pleitos:

39. [...]§ 5º - Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias (BRASIL, 1995).

Sobre o financiamento público indireto das campanhas eleitorais, a Lei nº 9.504/1997 em seu art. 8º, § 2º, determina que os prédios públicos poderão ser utilizados gratuitamente para a prática de convenções partidárias, bem como está previsto na Constituição Federal que haverá imunidade tributária e propaganda eleitoral gratuita, sendo este último financiamento considerado o mais importante

dessa modalidade, pois aproxima o candidato dos eleitores e pode exercer influência na sua decisão (XAVIER, 2014).

O financiamento privado está regulamentado pela Lei nº9.504/97, onde em seu art. 20 traz a autorização para a aplicação nas campanhas eleitorais de recursos do próprio candidato e doações de pessoas físicas ou jurídicas, em dinheiro ou estimáveis em dinheiro:

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

Segundo Lorencini (2013), a Lei 9.504/1997 institui limite temporal, subjetivo, quantitativo e objetivo para as doações privadas, sendo que o limite temporal para início das doações será a partir do momento em que há o registro do comitê financeiro do partido e o encerramento das doações se dará na data da eleição, no entanto, caso haja segundo turno, a data limite será a de decisão final do pleito.

Lorencini (2013) destaca ainda que, conforme determina a Lei 9.504/9, o critério objetivo estabelece que as doações privadas podem ser feitas em dinheiro ou estimáveis em dinheiro (art 23, *caput*); o apoio deve ser feito com o conhecimento do candidato ou partido, caso contrário não são contabilizados como doações para fins eleitorais. Também é um limite objetivo os tetos de doações estipulados em lei, sendo no caso de pessoas físicas o máximo de 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no anterior à eleição (art. 23 §1º, I), salvo as doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens imóveis ou móveis de propriedade do doador, já que esta tem seu limite máximo já fixado em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), conforme determinado no art. 23, §7º da mesma lei.

Xavier (2014, p. 39) considera esse limite extremamente discriminatório:

[...] fere o princípio da igualdade entre os cidadãos, da igualdade de oportunidades entre os candidatos e o pluralismo políticos. Uma vez que privilegia a influência exercida pelos mais ricos do país, pois eles possuem uma capacidade maior de contribuir para o sucesso de uma campanha eleitoral e acaba por não representar um limite efetivo às contribuições das pessoas físicas com rendimentos mais elevados. Isso poderia levar os candidatos e partidos políticos a defenderem os interesses da parcela mais rica da população, tendo em vista a possibilidade de receberem vultuosas quantias a título de financiamento de campanhas eleitorais, o que afronta os valores

democráticos inscritos na Constituição Federal.

Apesar da decisão da ADI 4650 acerca das doações de pessoas jurídicas, tema que será abordado especificamente mais adiante, necessário se faz explanar sobre esse tipo de doação para completar este estudo.

Sendo assim, quanto às doações feitas por pessoas jurídicas, o art. 81, I, da Lei 9.504/97 determinava que essas estariam limitadas a 2% (dois por cento) do faturamento bruto no ano anterior à eleição (BRASIL, 1997). A mesma explanação feita acerca do teto de gastos das pessoas físicas seria válido também no caso das pessoas jurídicas (XAVIER, 2014).

No que concerne ao critério quantitativo, observe que o art. 17-A da Lei 9.504/97 fixa um limite de gastos:

Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade (BRASIL, 1997).

Nota-se neste caso não há estipulação de um teto legal, os próprios partidos políticos atribuem seus limites, podendo haver variações de um partido para o outro, o que ocasiona um desequilíbrio no pleito entre os candidatos, conforme entendimento de Lorencini (2013):

Há, contudo, a nosso ver, uma brecha legal no dispositivo que pode dar azo a desvios no salutar mecanismo de limitação de gastos: o fato de eventual omissão do legislador em editar a lei limitativa até o dia 10 de junho do ano eleitoral permitir que cada partido político supra a omissão legislativa, fixando per si o teto de gastos, restando-lhe, somente, o dever de comunicar a Justiça Eleitoral acerca da definição. Sem dúvida, existiriam outros mecanismos viáveis de suprimento da omissão legislativa, que não a delegação pura e simples ao próprio concorrente do direito de, a sua livre escolha, definir quanto gastará na campanha. Ora, a delegação desta fixação ao partido significa esvaziar de sentido e conteúdo a própria ideia de limitação de gastos, pois que limites há quando é o próprio interessado que os define? Teria agido melhor o legislador caso, desde logo, apresentasse critérios objetivos ou normas gerais de suprimento de eventual omissão legislativa no ano eleitoral (LORENCINI, 2013, p. 131)

O critério subjetivo trata da limitação dos candidatos e partidos em receberem receitas em dinheiro ou estimáveis que sejam originadas de

determinadas entidades, estando estas determinadas no art. 24 da Lei 9504/97:

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

I - entidade ou governo estrangeiro;

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

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V - entidade de utilidade pública;

VI VI - entidade de classe ou sindical;

VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. VIII - entidades beneficentes e religiosas;

IX - entidades esportivas;

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81 (BRASIL, 1997).

Deste modo, Gomes (2015) explica que a utilização de verbas provenientes de qualquer dessas fontes vedadas leva à caracterização de captação ilícita de recursos, a qual é considerada como uma irregularidade insanável e que acarreta rejeição nas contas, responsabilização legal do beneficiário e que poderá resultar em negação ou cassação do diploma, conforme determina o art. 30-A da Lei 9.504/97. Segundo o autor, é preciso destacar ainda que tal ação ilícita poderá levar à possibilidade de uma ação pelo abuso de poder econômico gerado visando a impugnação de mandato eleitoral.

3.3 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA A PARTIR DA ADI 4650

As regras para o financiamento das campanhas eleitorais brasileiras sofreram modificações importantes com o julgamento da Ação de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4650, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no Supremo Tribunal Federal, o qual buscou com essa ação minimizar o vínculo entre poder econômico e sucesso político, visando assim

que as campanhas políticas sejam mais igualitárias, pois entende que os financiamentos empresariais trazem desequilíbrio para o pleito.

Nos termos da ação, foi pedido que se declarassem inconstitucionais os dispositivos da legislação eleitoral (Leis nº 9.096/95 - Lei dos Partidos Políticos e nº 9.504/97- Lei das Eleições) que autorizavam doações de empresas a candidatos e a partidos políticos, bem como que fosse fixado um limite máximo para as doações feitas por pessoas físicas (BRASIL, 2015).

Vale destacar que no julgamento da ADI 4650 o parecer da Advocacia Geral da União (AGU) foi favorável à manutenção do *status* de constitucionalidade dos dispositivos atacados, visto que em seu entendimento as pessoas jurídicas são constituídas por cidadãos e têm sua organização pautada em objetivos econômicos, sociais e/ou políticos, possuindo assim direito de influir no processo político, motivo pelo qual sua vedação não deveria ser acatada.

O Ministro Relator, Luiz Fux, após explanar suas considerações acerca da proposta e fundamentação apresentada naquela ação, acolheu como procedente os pedidos da OAB para a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que se referiam à permissão das doações por pessoas jurídicas, explicando que seu entendimento é de que a natureza da pessoa jurídica é incompatível com o exercício de direitos políticos, bem como que os custos das campanhas eleitorais não sofrerão dificuldade em virtude da vedação de doações de pessoas jurídicas, haja vista que os partidos ainda possuirão o acesso aos recursos do fundo partidário, à propaganda eleitoral gratuita e à doações de pessoas naturais.

Os Ministros Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Marco Aurélio Mello, Ricardo Lewandowski e o ex-ministro Joaquim Barbosa acompanharam o voto do relator, já os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes se manifestaram contrários à Declaração de Inconstitucionalidade.

Para o Ministro Teori Zavascki, não havia argumentos suficientes para a procedência do pedido frente à análise do disposto no art. 14 da CF/88, não cabendo assim àquela Corte definir se a modalidade adotada no Brasil é adequada, eficiente ou se estimula a corrupção, apenas se a mesma é legítima perante as regras da Constituição Federal. Apesar de concordar que as doações de pessoas jurídicas podem sim não ser totalmente desinteressadas, acredita que as doações de pessoas naturais também podem se encaixar nesse entendimento, motivo pelo qual se manifestou contrário à vedação.

O Ministro Celso de Mello argumentou dizendo seu entendimento era de que não seria contrario a “Constituição o reconhecimento da possibilidade de pessoas jurídicas de direito privado contribuírem mediante doações a partidos políticos e candidatos, desde que sob sistema de efetivo controle que impeça o abuso do poder econômico”, motivo pelo seu voto era contrario à vedação.

Já o Ministro Gilmar Mendes apresentou uma longa argumentação para seu voto contrário, o qual acompanhou um estudo profundo, e para alguns, tendencioso, acerca do tema, visto que o ministro apontou a proposta daquela ação como uma tentativa de conseguir, via Supremo e em benefício do Partido dos Trabalhadores, uma reforma política que o partido não havia conseguido aprovar no legislativo. Após seu extenso discurso, o Ministro encerrou dizendo:

Tendo em vista que o barateamento do custo de campanhas parece ser ideia ainda longe de ser implementada com alguma efetividade, é possível dizer que a restrição à doações às pessoas físicas acarretará, sem nenhuma dúvida: *i)* a clandestinidade das doações de pessoas jurídicas, por meio do caixa 2; e *ii)* estímulo a prática sistemática de crimes de falsidade, com o uso de CPFs de ‘laranjas’.
(Ibidem, p. 44).

Após, o ministro votou contrário à vedação de financiamento por pessoas jurídicas.

O julgamento da ADI ocorreu em 17 de setembro de 2015 e declarou, por 8 votos a 3, inválido os artigos que permitiam que pessoas jurídicas realizassem doações para as campanhas eleitorais, no entanto, manteve as doações realizadas por pessoas físicas. Tais determinações já foram aplicadas a partir das eleições de 2016 (STF. Plenário. ADI 4650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 16 e 17/9/2015) (BRASIL, 2015).

Vale destacar que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais os seguintes dispositivos legais:

- art. 23, §1º, I e II; o art. 24; e o art. 81, “caput” e § 1º, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) – dispõem sobre doações a campanhas eleitorais por pessoas físicas e jurídicas, sendo que o ponto julgado inconstitucional foram aqueles referentes às doações por pessoas jurídicas.

- art. 31; o art. 38, III; o art. 39, “caput” e § 5º, da Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) - regulam a forma e os limites em que serão efetivadas as doações aos partidos políticos, sendo considerados também

inconstitucionais as disposições que tratavam exclusivamente das doações feitas por pessoas jurídicas (BRASIL, 2015).

Deste modo, as formas de financiamento público engloba Fundo Partidário, propaganda partidária e eleitoral gratuita e renúncia fiscal, já o financiamento privado engloba recursos do próprio candidato; doações de pessoas físicas, de outros candidatos e de comitês financeiros ou partidos; aplicação de recursos e receitas de bens e serviços.

3.4 DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA PARA AS ELEIÇÕES DE 2018

Diante das mudanças ocorridas no julgamento da ADI 4650 as viabilidades de financiamento de campanha para 2018 já estão sendo estudadas e manifestadas pelos corredores do Congresso Nacional.

Segundo o Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (MAIA..., 2016), se não houver uma mudança no sistema eleitoral, haverá dificuldade em financiamento para as eleições de 2018, visto que, em seu entender, o Fundo Partidário não possui recursos suficientes para financiar as eleições gerais de 2018, e por conta disso poderá ser necessário a utilização de mais dinheiro público para financiar as eleições.

O senador Romero Jucá (JUCA..., 2016) corrobora com o entendimento de Rodrigo Maia e afirma que o Fundo Partidário no sistema eleitoral atual não sustenta a eleição de 2018, visto que os custos com a campanha são altos em virtude das viagens que os candidatos necessitam fazer, e sem recursos isto será impossível. Deste modo, a possibilidade de autofinanciamento dos candidatos aumenta, o que gera uma concorrência desleal pois induzirá os partidos a buscarem por candidatos ricos.

O senador (PRESIDENTES..., 2016) informou ainda em entrevista no dia 16 de março do corrente ano que também tem conversado com Presidentes partidários a possibilidade de discutirem acerca da criação de um fundo de financiamento de campanhas eleitorais para as às eleições de 2018.

Já o Senador Aécio Neves (PRESIDENTES..., 2016), o Ministro Gilberto Kassab e o Ministro do Supremo Tribunal Federal Dias Toffoli, concordaram que não

há um modelo ideal. O Senador Aécio Neves, por sua vez, afirma que seu apoio é para que o financiamento de campanha para as eleições de 2018 venha junto com voto distrital misto e lista fechada.

Vicente Cândido (PT-SP), relator da proposta de reforma política na Câmara dos Deputados afirmou no último dia 21 de março que defenderá para as eleições de 2018 o sistema de voto em lista fechada bem como o financiamento público, entretanto, entende que esta mudança deverá ser por tempo determinado, ou seja, apenas até as eleições de 2022, já que em seu entendimento não um sistema perfeito. Segundo o relator esta mudança será para escolher o sistema mais adequado diante da situação atual do país, mas que deverá ser revisto posteriormente com mais calma (RELATOR..., 2017).

Diante desses relatos, percebe-se que a mudança do sistema eleitoral será fundamental para se definir como será realizado os financiamentos da campanha eleitoral de 2018, haja vista que os recursos do Fundo Partidário não serão suficiente pra financiar essas eleições. Desta forma, é forte a possibilidade de que nas próximas eleições o sistema eleitoral adotado será o proporcional com lista fechada e o financiamento público com as doações de pessoas físicas.

CONCLUSÃO

O estudo ora realizado demonstra a importância do Direito Eleitoral para a democracia deste país, entretanto, várias modificações ocorreram desde a era colonial até os dias de hoje para que se chegasse ao *status* atual.

Pode-se observar que o primeiro período republicano foi de instabilidade e incertezas, tendo sido marcado, entre 1889 e 1891 por decretos que regulavam alguns direitos políticos e pela edição da Constituição de 1891, a qual permitia que os estados se organizassem de acordo com seus interesses, desde que não contrariassem a Constituição. A partir de 1892 passaram a ser criadas leis que dispunham sobre os processos eleitorais, surgindo assim a primeira Lei Eleitoral do país, contudo, este primeiro período foi conhecido por idade das trevas eleitorais devido aos diversos casos de fraudes em eleições, deixando no final a herança da corrupção.

Já no segundo período foi possível verificar que mudanças mais significativas ocorreram, dentre elas ressalta-se a criação da justiça eleitoral; o primeiro Código Eleitoral, que trazia em seu corpo algumas mudanças significativas como o sufrágio universal, direto e secreto, e o voto feminino; outorgada a Constituição de 1937; promulgada a Constituição de 1946; a reimplantação da Justiça Eleitoral; a publicação do Código Eleitoral de 1945 e o golpe militar em 1964, período em que se restringiu vários direitos dos cidadãos; edição da Constituição de 1967, que manteve a existência autônoma da justiça eleitoral como órgão do Poder Judiciário, dispondo, ainda, sobre os direitos políticos e sobre os partidos políticos; promulgação da constituição Federal de 1988, considerada a mais democrática de todas.

Todos esses acontecimentos nos levam a reforçar que o processo eletivo deve ser democrático, exercendo a função de mediador entre o Estado e o povo para que se forme a vontade política. Para que se atinja essa finalidade é que surgiu a figura dos partidos políticos, os quais representam uma agremiação de certo grupo social e que seguem princípios e ideais que servirão de base para suas propostas de organização, instrumentalização e coordenação da expectativa de uma sociedade, visando assumir o poder para colocar em prática seu programa de governança. Além disso, devem garantir o regime democrático de direito zelando, sempre, pela defesa dos direitos fundamentais assegurados na Constituição

Federal.

Foi visto também todo o sistema eleitoral do Brasil, suas características, finalidades, vantagens e desvantagens, onde pode-se apontar o sistema eleitoral utilizado em diversos países. Verificou-se que o Brasil adota o sistema eleitoral majoritário para as eleições de prefeitos em municípios com até duzentos mil eleitores e o sistema majoritário em dois turnos para as eleições de Prefeitos em municípios com mais de duzentos mil eleitores, bem como nas eleições de Governadores, Senadores e do Presidente da República. O Reino Unido e Estados Unidos da América adotam o sistema majoritário simples.

Quanto ao sistema de lista mista, se trata de uma modalidade que, apesar de ser muito elogiada, apresenta alguns obstáculos que seriam difíceis de transpor para uma adoção no Brasil. A Alemanha é principal exemplo deste sistema.

No que se refere ao sistema proporcional, observou-se que este pode ocorrer por meio de lista fechada, lista aberta ou lista mista. O Brasil adota o sistema de lista aberta para as eleições de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores. A Finlândia, Polônia e Chile também adotam este sistema.

Já o Uruguai, Israel, Espanha, Portugal, Turquia, Argentina e África do Sul são alguns exemplos dos 29 países que adotam o sistema de lista fechada. Destacou-se neste estudo que este sistema vem sendo discutido para ser adotado no país para as eleições de 2018, haja vista que os escândalos políticos divulgados pela Lava Jato está sendo considerado o estopim para se pleitear tal alteração no sistema eleitoral do Brasil. O esquema de corrupção descoberto a partir da Lava Jato que envolve, dentre outros, políticos e grandes empresas brasileiras num sistema de caixa dois descoberto com os depoimentos da Odebrecht, fez com que se repensasse na modalidade mais adequada a ser adotada, entretanto, as opiniões quanto a esta mudança são divergentes, visto que enquanto alguns justificam sua preferência pela lista fechada baseada na ideia de um processo eleitoral mais transparente e que poderá tornar as campanhas mais baratas e mais fáceis de fiscalizar, já que, por decisão do STF, foram proibidas as doações de empresas para financiamento de campanhas eleitorais em decorrência de denúncias na Operação Lava Jato, outros apontam que se trata de uma articulação política para facilitar a reeleição de alguns parlamentares que estão muito desgastados pelas denúncias da Lava Jato, evitando-se assim a perda da prerrogativa de foro.

Há uma corrida contra o tempo para que o tema seja discutido e votado até

setembro deste ano, visando assim que as eleições de 2018 sejam realizada com um sistema eleitoral diferente do atual.

No capítulo sobre financiamento de campanhas pode ser verificado que trata-se de uma tema complexo, polêmico e incontroverso, sendo este um dos pontos centrais das discussões da reforma política que está sendo discutida no país. Por este motivo foi estudado os três modelos que podem ser praticados nesta modalidade, quais sejam, financiamento público, privado e misto. Observou-se que a utilização pelo Brasil do financiamento misto proporcionou, além de aumento nos custos das campanhas, que se tornaram cada vez mais caras e influenciadas pelo poder econômico, causando assim uma desigualdade entre os candidatos, cedeu espaço também para o aumento da corrupção e da existência de caixa dois nas campanhas eleitorais, o que resultou em um, e porque não dizer o maior, escândalo político do país, onde a corrupção foi a protagonista. Deste modo, conclui-se que um dos maiores motivos para a abertura destas oportunidades representadas nestes atos abomináveis contra o povo e contra o país foi a falta de um acompanhamento efetivo de órgãos de fiscalização competentes que resultassem na coibição destas irregularidades.

Pode ser observado que a propositura da ADI 4650 que questionou as regras relativas a doações de pessoas jurídicas de direito privado para campanhas eleitorais e partidos políticos, a qual foi julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das legislações que permitiam e regulamentavam tais doações, visa modificar o cenário político caótico em que o Brasil se encontra. As eleições de 2016 foram um ensaio para que pudéssemos certificar que este será o melhor caminho, porém, ainda há muito que se observar.

Neste sentido, destaca-se por fim que, analisando as alterações que podem ocorrer nas próximas eleições, foi apurado neste estudo que três Ministros do Supremo Tribunal Federal - STF estão apoiando abertamente esta mudança, quais sejam, Gilmar Mendes (que também é Presidente do Tribunal Superior Eleitoral), Luis Roberto Barroso e Dias Toffoli., bem como o relator da reforma política Vicente Cândido, o Senador Romero Jucá, o Senador Aécio Neves, o Presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia e o próprio Presidente da República Michael Temer. Sendo assim, a estimativa a que se chega é de que a possibilidade mais viável para as eleições de 2018 é que estas sejam realizadas por meio de lista fechada, para que assim, espera-se, que os custos da campanha eleitoral sejam minimizados e se

possa fazer uma boa campanha com os recursos públicos do Fundo Partidário disponíveis para este fim e as doações de pessoas físicas.

Portanto, conclui-se que a decisão tão esperada quanto ao sistema eleitoral a ser utilizado nas eleições de 2018 em conjunto com a decisão da ADI 4650, já em vigor, irá mostrar se o caminho percorrido nos levará a um processo eleitoral mais digno, transparente, igualitário e democrático que tanto buscamos, para o bem de nosso país e para o bem de nosso povo.

REFERENCIAS

ARAÚJO, Sergei Medeiros. **O financiamento público nas eleições brasileiras**. Temas do direito eleitoral no século XXI. André de Carvalho Ramos (coordenador). Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 315-354.

BRASIL. **Lei 9.096, de 15 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. [S.I]: Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em: 26 mar 2017.

_____. **Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. [S.I]: Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 26 mar 2017.

_____. Senadores debatem sistema de lista fechada nas eleições. **Senado notícias**. 27/03/2017. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/03/senadores-comecam-a-debater-sistema-de-lista-fechada-nas-eleicoes>>. Acesso em: 27 mar 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais**. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015&caixaBusca=N>>. Acesso em: 29 mar 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.406/2014**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>>. Acesso em: 17 fev 2017.

CÂMARA derruba proposta de lista fechada para deputado e vereador. Notícias. **G1**. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/camara-derruba-proposta-de-lista-fechada-para-deputado-e-vereador.html>>. Acesso em: 27 mar 2017.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 13. ed. Bauru: Edipro, 2008.

CERQUEIRA, Thales e Camila. **Direito Eleitoral Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. Reforma Política e Direito Constitucional. O Caso Brasileiro, **Revista da Academia de Direito Constitucional**, n 4, 2003.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. São Paulo: Jorge Zahar, 1980. p. 252.

FERREIRA, Manoel R. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. 2. ed., ver. e alt. Brasília: TSE/SDI, 2005. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/4_evolucao_sistema_eleitoral.pdf>. Acesso em: 18 fev 2017.

FERREIRA, Pinto. **Código Eleitoral Comentado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Direito Eleitoral**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

JUCÁ diz que financiamento atual não sustenta as eleições de 2018. **UOL Notícias**. 29 de novembro de 2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/11/29/juca-diz-que-financiamento-atual-nao-serve-para-eleicao-de-2018.htm>>. Acesso em: 30 mar 2017.

KANAAN, Alice. **Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo**. Temas do direito eleitoral no século XXI. André de Carvalho Ramos (coordenador). Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

LOPES, Lorena Duarte Santos. Sistema Eleitoral do Brasil. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 99, abr 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11430&revista_caderno=28>. Acesso em mar. 2015.

LORENCINI, Bruno César. **Aspectos Jurídicos do Financiamento Eleitoral no Brasil**. Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo. São Paulo: Saraiva, 2013.

MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.) **O voto nas Américas**. São Paulo: Minha Editora, 2008. p. 183-217.

MAIA prevê dificuldades de financiamento de campanhas de 2018 sem reforma no sistema eleitoral. **Estadão Política**. 20 de outubro de 2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maia-preve-dificuldades-de-financiamento-de-campanhas-de-2018-sem-reforma-no-sistema-eleitoral,10000083366>. Acesso em: 30 mar 2017.

MELO FILHO, Luiz Gonzaga P. de. O Direito Eleitoral e sua Evolução Histórica. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 15 out. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45516&seo=1>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

OLIVEIRA, Noelle; RODRIGUES, Léo. **Como funciona o financiamento de campanhas?**. EBC, Brasília, 09 jul. 2013. Disponível em: <<http://ebc.com.br/noticias/politica/2013/07/como-funciona-o-financiamento-de-campanhas>>. Acesso em: 20 mar 2017.

PRESIDENTES partidários discutem criar fundo eleitoral para 2018. **Exame.com**. 16 de março de 2017. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/presidentes-partidarios-discutem-criar-fundo-eleitoral-para-2018/>>. Acesso em: 30 mar 2017.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

_____, Marcos. **Direito Eleitoral**. 8 ed. Niterói: Impetus, 2008.

REFORMA POLÍTICA: A lista fechada voltou, mas por quê? Site **Carta Capital**.

Reportagem do dia 27 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/reforma-politica-a-lista-fechada-voltou-mas-por-que>>. Acesso em: 28 mar 2017.

RELATOR da reforma defende modelo de transição para as eleições de 2018. **AdjoriBR Jornais do Interior**. 21 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.adjoribr.com.br/pol%C3%ADtica/relator-da-reforma-eleitoral-defende-modelo-de-transi%C3%A7%C3%A3o-para-elei%C3%A7%C3%B5es-2018-1.1966377>>. Acesso em: 30 mar 2017.

RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas** – fundos públicos versus privados. *Novos Estudos*, nº 73, nov./2005. São Paulo: CEBRAP, 2005.

SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. *Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, v. 1, n. 1, set/dez 2005. Fortaleza: TRE-CE, 2005. p. 11-28.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. **Uma mistura tóxica**: poética, dinheiro e financiamento das eleições. *Direitos fundamentais & justiça* - ano 8, nº 26, p. 15-38, jan./mar. 2014.

SISTEMAS ELEITORAIS. Globo News – Sem fronteiras. Programa sem fronteiras exibido em 23 de março de 2017. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-news/politica-no-brasil/videos/t/outras-programas/v/sem-fronteiras-sistemas-eleitorais-em-meio-ao-debate-da-reforma-politica-no-brasil/5749220/>>. Acesso em: 24 mar 2017.

TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França**. São Paulo: Saraiva, 2009.

XAVIER, Allan Ferreira. **O financiamento de campanha eleitoral e a sua influência na representação Política**. Brasília: Vestnik, 2014.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**. v. 11, n. 2. Campinas: CESOP, 2005. p. 287-336.